



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1467

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
	<u>SECRETARIO GENERAL DEL SENADO</u> www.secretariasenado.gov.co	<u>SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA</u> www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 270 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., 04 de octubre de 2023</p> <p>2023</p> <p>Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Asunto: Radicación de proyecto de ley estatutaria "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Respetado Secretario General:</p> <p>En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.</p> <p>Por los honorables congresistas,</p>	<p></p> <p>HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico</p>	<p></p> <p>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico</p>
	<p></p> <p>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA</p>	<p></p> <p>AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico</p>
<p></p> <p>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Circunscripción (1) Especial de Paz</p>	<p></p> <p>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico</p>	
<p></p> <p>MARÍA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico</p>	<p></p> <p>ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico</p>	
<p></p> <p>EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico</p>	<p></p> <p>ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico</p>	
<p></p> <p>ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República</p>	<p></p> <p>JAEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República</p>	

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">  DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar Pacto Histórico </td> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">  Comité Internacional </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">  Susana Gómez C. </td> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: middle;">  Comité Ciudadano </td> </tr> </table>	 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar Pacto Histórico	 Comité Internacional	 Susana Gómez C.	 Comité Ciudadano	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. __ DE 2023</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN GARANTÍAS AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto regular el conjunto de principios, mecanismos y disposiciones indispensables para asegurar la garantía y el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, en el marco del artículo 37 de la Constitución Política, los estándares y obligaciones internacionales que rigen la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, así como reconocer la labor de organizaciones y movimientos sociales en el país.</p> <p>ARTÍCULO 2. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA. La protesta social y la manifestación pública son formas de expresión ciudadana espontánea u organizada, ya sea individual o colectiva, estática y dinámica, frente a situaciones políticas, sociales y culturales que afecten el interés colectivo o público. También tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y funcionarios y de la opinión pública sobre una problemática específica, así como lograr la rendición de cuentas por parte de autoridades y funcionarios estatales o particulares. Es una forma de participación democrática que emana de derechos fundamentales, como las libertades de expresión, de conciencia, de reunión y asociación, los derechos a la participación en asuntos públicos y la resistencia, entre otros.</p> <p>Todas las personas sin ningún tipo de distinción por motivos de raza, pertenencia étnica, origen nacional, familiar, lengua, idioma, religión, opinión política o filosófica, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, edad, orientaciones sexuales y expresiones de género diversas, aspecto físico, discapacidad, estatus social y económico, o cualquier otra característica, podrán ejercer el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública. Puede ejercerse en todo tipo de espacios tanto digitales como físicos dentro del territorio nacional.</p> <p>En ningún caso podrá apelarse al derecho a la protesta social y la manifestación pública para expresar y promover la discriminación, la violencia por razones políticas, religiosas, étnicas, raciales o de género, propaganda de la guerra, apología al odio y a la violencia, especialmente cuando se trata de grupos poblacionales específicos y sujetos de especial protección constitucional, la pornografía infantil y la instigación pública y directa a la comisión de delitos.</p> <p>Las autoridades deberán permitir y asegurar el goce efectivo del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, por medio de la adopción de medidas para proteger a las personas que lo ejerzan, priorizando el diálogo y la mediación en todo momento para la resolución de conflictos y otras medidas preventivas, previo al</p>
 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante a la Cámara por Bolívar Pacto Histórico	 Comité Internacional				
 Susana Gómez C.	 Comité Ciudadano				
<p>uso de la fuerza.</p> <p>ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organización social: Toda forma de asociación u organización autónoma de la población para el conocimiento y ejercicio de derechos, en defensa de intereses y objetivos colectivos con el propósito de incidir en decisiones públicas y en la construcción de bienes públicos. Puede ser formal o de hecho, y se expresa de manera singular o como resultado de una articulación con otras organizaciones. Las organizaciones sociales son de estructura interna democrática y de funcionamiento regular según sus normas internas. - Movimiento social: Formas permanentes, orgánicas y dinámicas de interacción social, política y colectiva de carácter contencioso, no necesariamente institucionales, que simbolizan y expresan repertorios de movilización, valores y concepciones de sociedad y ponen en escenarios públicos reclamos y demandas particulares o globales, que garanticen soluciones estables e incluyentes. Los movimientos sociales se caracterizan por, al menos, tres (3) aspectos: i) tienen una estructura definida, ii) cuentan con repertorios específicos para la acción, y iii) construyen demandas y propuestas integrales para la transformación de realidades. - Convivencia ciudadana: Son aquellas condiciones democráticas que permiten la vida digna, el goce efectivo de los derechos y libertades, la resolución pacífica de conflictos dirigida a mantener y restablecer el tejido social. La convivencia ciudadana asegura la paz y la tranquilidad de un modo eficazmente orientado a la prevención. - Uso de la fuerza. Es el medio material ejercido como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas, bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, racionalidad, legalidad, transparencia, rendición de cuentas y no discriminación. - Víctima. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que hayan sufrido un daño individual o colectivo, como consecuencia de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, omisión o negligencia al deber de garantía en la protección a la vida e integridad, así como extralimitación de funciones por parte de servidores públicos, ocurridas con ocasión y en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública. También se consideran víctimas quienes hayan tenido una relación afectiva o familiar con quien sufrió el daño, o integrantes de las comunidades, organizaciones y movimientos sociales a los que pertenece o pertenencia. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor del daño, y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. - Acto de violencia. Es la acción a través de la cual un individuo o conjunto de individuos usan intencionalmente la fuerza física contra sí mismos, contra otra persona, contra un grupo o contra una comunidad, que tiene como consecuencia real o con alto grado de probabilidad, daños graves, ciertos y verificables. 	<p>Las alteraciones o molestias que no constituyan delitos o comportamientos contrarios a la convivencia, que se generen como consecuencia de la protesta social y la manifestación pública, no se consideran actos de violencia física.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acto de violencia institucional. Es la acción arbitraria que ejercen los servidores y funcionarios públicos, en extralimitación de sus funciones, así como la omisión en el ejercicio de estas, que pueden ocasionar daños físicos, psicológicos y psicosociales sobre quienes ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública. También se considera acto de violencia institucional cualquier intento de disolver la protesta social y la manifestación pública incumpliendo los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, diferenciación y no estigmatización. Las agresiones hacia sujetos de especial protección constitucional se consideran actos de violencia institucional agravado. Ningún acto de violencia institucional podrá ser considerado acto de servicio. <p>ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS. Las actuaciones del Estado para garantizar el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública se regirán por los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dignidad humana. La dignidad humana se refiere al respeto y protección a todas las personas sin distinción. Esto implica reconocer y salvaguardar los siguientes aspectos: Garantizar el buen vivir, de acuerdo con lo que cada quien desea y valora y sin ser sometido a humillaciones. En ese sentido, en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, se garantizará la integridad física, psicológica, psicosocial y moral de quienes hagan parte de ella y de quienes no participen. 2. No estigmatización. Con el objeto de brindar plenas garantías a las personas que ejercen su derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, ningún servidor, funcionario o autoridad pública podrá ejercer, fomentar, ni tolerar actos de estigmatización o divulgar mensajes engañosos fundados en prejuicios o criterios discriminatorios como la pertenencia étnico-racial, orientación sexual, identidad o expresión de género, la nacionalidad, entre otros; ni generar y replicar mensajes de odio o discriminación contra las personas organizadoras o participantes de las manifestaciones. Asimismo, deberán abstenerse de hacer señalamientos sobre la relación de los manifestantes con grupos armados, o deslegitimar por cualquier medio el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública. 3. Transparencia. Toda la información en poder de las autoridades y funcionarios públicos en el marco de la protesta social y la manifestación pública se presume pública. En consecuencia, es una obligación proporcionar y facilitar el acceso a la misma de la manera más expedita, eficaz, clara, amplia y oportuna posible, y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente. 4. Igualdad y no discriminación. El ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública estará guiado por el principio de igualdad y no discriminación, el cual hace referencia a la prohibición de toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en prejuicios, estigmatizaciones y estereotipos por criterios de discriminación. 				

<p>5. Presunción de licitud. No se considerará el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública como alteración grave o amenaza a la convivencia ciudadana.</p> <p>6. Uso de la fuerza como último recurso. Las autoridades de policía aplicarán los medios, estrategias, procedimientos y mecanismos estrictamente necesarios consagrados en la presente Ley, para la efectiva protección y garantía de los derechos humanos y para salvaguardar a quienes se encuentran en riesgo determinable e inminente a la vida e integridad física. El diálogo y la mediación se ejercerán de manera permanente y en ningún caso se entenderán agotados.</p> <p>7. Legalidad. Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán teniendo como fin la protección y salvaguarda de la vida e integridad física de las personas. Por lo tanto, la intervención de las autoridades y funcionarios se realizará únicamente con fundamento en los procedimientos y medios reconocidos en la Constitución, la Ley y los reglamentos que se deriven de la presente norma.</p> <p>8. Necesidad. Las autoridades y funcionarios solo podrán adoptar de manera temporal las medidas estricta y rigurosamente indispensables e idóneas para la preservación y la protección de la vida e integridad física de las personas y demás sujetos de derecho, cuando la aplicación de otros medios existentes resulte ineficaz para defender el ejercicio de los derechos humanos en el marco de la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>9. Proporcionalidad y racionalidad. La intervención de las autoridades y funcionarios debe atender las circunstancias concretas y específicas de cada caso. Por lo tanto, el tipo y el grado de fuerza utilizada y la afectación de derechos deberán ser proporcionales a la amenaza existente en contra de la vida e integridad de las personas. La fuerza sólo deberá ser utilizada de manera que provoque el menor daño posible y evitando todo exceso.</p> <p>10. Neutralidad. Todas las autoridades y funcionarios tienen el deber de mantener una postura neutral frente al contenido y forma de las protestas sociales y las manifestaciones públicas, cumplir permanentemente con la obligación de garantizar y facilitar imparcialmente el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y aquellos con los que está interdependientemente unidos.</p> <p>11. Diferenciación. Las personas no dejan de ejercer el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública como resultado de la violencia esporádica cometida por individuos. Las autoridades deberán diferenciar a aquellas personas que realicen violencia esporádica en el marco de la protesta social y manifestación pública. La violencia esporádica no hace a una protesta social o manifestación pública perder su carácter legítimo.</p> <p>12. Pro-persona. La adopción de medidas en el marco del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, se hará de conformidad con la interpretación más amplia, extensiva y garantista posible a favor de quien ejerce su derecho a la protesta social y la manifestación pública. En caso de presentarse contradicción entre normas, primará la que sea más garantista de la persona y la protección de sus derechos.</p> <p>13. Rendición de cuentas. Las autoridades y funcionarios deberán informar y fundamentar de la</p>	<p>forma más completa, detallada y comprensible, todas las acciones realizadas y desplegadas en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública. Por ello, tanto en las circunstancias en las que se use la fuerza, como en aquellos casos donde no sea necesario, las autoridades y funcionarios tienen el deber de reportar todas las acciones realizadas y medios utilizados, con el fin de determinar si se cumplió con los estándares nacionales e internacionales o si hubo vulneraciones a los derechos antes, durante y después del ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública</p> <p>14. Precaución. En el marco del ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, la intervención de las autoridades y funcionarios se planificará y se llevará a cabo tomando todas las precauciones necesarias para evitar el aumento de tensiones, minimizar los conflictos y evitar el uso de la fuerza. Asimismo, se tomarán todas las medidas necesarias para evitar algún menoscabo en los derechos de los manifestantes, transeúntes y personas que cubren las manifestaciones como periodistas, personas defensoras de derechos humanos, gestores de diálogo, auxiliares de salud, entre otras.</p> <p>15. Mínima intervención. Las autoridades y funcionarios se abstendrán de judicializar infundada y arbitrariamente si no cuentan con los estándares mínimos de certeza probatoria exigidos por la ley penal en contextos de protesta social y manifestación pública. Las autoridades policiales agotarán los demás medios y medidas de sanción antes de acudir a la vía judicial.</p> <p>ARTÍCULO 5. ENFOQUES DIFERENCIALES. En atención a las características particulares de las personas, grupos o comunidades debido a su edad, género, orientación sexual, expresión de género, etnia, raza y condición de discapacidad, deben aplicarse diferencias de trato favorable en beneficio de personas que se encuentren en condición de desventaja frente a una situación manifiesta en el marco del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública. Las actuaciones de las autoridades y funcionarios para garantizar el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública se orientarán por los siguientes enfoques:</p> <p>1. Enfoque de derechos. Es deber del Estado promover y proteger todos los derechos y libertades fundamentales interdependientes al derecho a la protesta social y la manifestación pública sin discriminación alguna, atendiendo a los principios de universalidad, integralidad e igualdad.</p> <p>2. Enfoque de género y diversidades sexuales. La adopción de medidas dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública deberá atender las características que garanticen el reconocimiento de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, como sujetos políticos que desarrollan el ejercicio de su ciudadanía plena. En tal sentido, las actuaciones institucionales deben actuar en consecuencia para identificar, prevenir y erradicar las desigualdades o asimetrías que se presentan bajo las dinámicas relacionales del sistema sexo/género. Estas dinámicas se ven afectadas por otras formas de opresión que se relacionan con la clase, la etnia, la raza, la edad, la condición de discapacidad, la nacionalidad, creencia religiosa, entre otras.</p>
<p>3. Enfoque territorial. La adopción de medidas dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública deberá atender a las características del territorio y al contexto donde ésta se desarrolle, así como a las expresiones culturales de personas y comunidades que ejercen estos derechos.</p> <p>4. Enfoque étnico-racial. La adopción de medidas dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública deberán abordar las diferencias y desigualdades que existen entre los grupos étnico-raciales, reconociendo las categorías de raza y etnia, como elementos que definen experiencias de discriminación. Entendiendo, por un lado, la raza como una construcción social que relaciona características biológicas con capacidades y negación de oportunidades, y la etnia como los factores de orden cultural que han construido las comunidades, estructurando una identidad. En consecuencia, la aplicación del enfoque étnico-racial reconoce la necesidad de adoptar medidas que busquen tomar acciones de garantía y respeto de las diversas dinámicas de la protesta social y la manifestación pública de los diversos pueblos de Colombia.</p> <p>5. Enfoque campesino. Se reconoce el valor del campesinado como sujeto político de derechos y especial protección. Por lo tanto, la adopción de medidas en el marco de la protesta social y la manifestación pública deberá garantizar el respeto, la protección y la igualdad material, considerando factores propios de su forma de organización y relación particular en el ejercicio de este derecho fundamental. Se prohíbe cualquier discriminación basada en su situación económica, social, cultural o política en el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>6. Enfoque de condición de discapacidad. La adopción de medidas dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública deberá atender las características que hagan efectivo que las personas en condición de discapacidad participen y ejerzan este derecho fundamental, especialmente cuando se encuentren en condición de desventaja frente a una situación manifiesta.</p> <p>7. Enfoque preventivo. La prevención de violaciones a los derechos humanos y del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública es un deber permanente del Estado que consiste en adoptar todas las medidas necesarias para que se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades; y se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales o en su defecto, se eviten daños a personas, grupos o comunidades. En ese sentido, se debe garantizar la obligación de investigar y de diseñar e implementar garantías de no repetición.</p> <p>8. Enfoque etario. Las autoridades y funcionarios tienen el deber de respetar las diferentes formas y repertorios de la protesta social y la manifestación pública de las personas atendiendo a su momento de vida y, en esa medida, deben ofrecer diferentes formas de acompañamiento para las protestas sociales y las manifestaciones públicas de personas que están en la vejez.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II. DEBERES Y OBLIGACIONES DE RESPETO, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA.</p> <p>ARTÍCULO 6. OBLIGACIONES DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA. El Estado tiene la obligación de garantizar permanente y eficazmente el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública de conformidad con el marco constitucional y los tratados internacionales. Por lo tanto, son deberes de las autoridades y funcionarios:</p> <p>1. Respetar: las autoridades y funcionarios deben permitir que el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y sus derechos conexos se celebren sin injerencias injustificadas. Ello implica que no podrán prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las protestas sociales y las manifestaciones públicas sin que se satisfagan las condiciones de legalidad, adecuación, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Las autoridades y funcionarios tampoco podrán sancionar o tomar represalias de ningún tipo en contra de las personas que organizan, convocan o participan en las protestas y las manifestaciones públicas sin tener una causa legítima. Las autoridades y funcionarios deberán mantener la neutralidad en cuanto al contenido y la forma de las protestas sociales y las manifestaciones públicas. Por lo tanto, se abstendrán de estigmatizar y discriminar a las protestas sociales y a las manifestaciones públicas, los manifestantes y sus convocantes, incluso cuando estas sean críticas con el gobierno, las autoridades y funcionarios o terceros.</p> <p>2. Proteger: las autoridades y funcionarios deben cuidar y proteger a las personas que ejercen su derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública de cualquier ataque, injerencia, restricción o estigmatización. También deberán garantizar que ninguna persona pueda sufrir represalias cometidas por otros particulares y servidores públicos por el hecho de ejercer su derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>3. Garantizar: las autoridades y funcionarios deberán asegurar y facilitar las condiciones propicias para el ejercicio de las protestas sociales y las manifestaciones públicas, procurando la protección de los derechos de las personas manifestantes y no manifestantes. Cualquier medida que desarrollen las autoridades y funcionarios sobre el derecho a la protesta social y la manifestación pública, deberá tener en cuenta el principio de no regresividad en el ejercicio de los derechos.</p> <p>4. Investigar, sancionar y reparar las vulneraciones de derechos: el Estado tiene la responsabilidad de prevenir, investigar y sancionar penal y disciplinariamente, de manera pronta, imparcial y efectiva, con un enfoque de justicia restaurativa y bajo el estándar de debida diligencia, cualquier denuncia de vulneración o instigación a la vulneración a los derechos humanos en contextos de protesta social y manifestación pública, así como garantizar la reparación integral a las víctimas con garantías de no repetición.</p> <p>5. Capacitar y sensibilizar: El Estado promoverá campañas de sensibilización y pedagogía dirigidas al sector público, al sector privado y la sociedad civil, sobre la importancia del derecho a la protesta social y la</p>

<p>manifestación pública como principio de la democracia y de fortalecimiento de la cultura política democrática y de paz.</p> <p>ARTÍCULO 7. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Son obligaciones exigibles a las entidades territoriales para garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> Incluir un capítulo en los planes de desarrollo donde se especifiquen las medidas y acciones para garantizar el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, y la adopción y el cumplimiento de los enfoques diferenciales. Adoptar protocolos, manuales y directivas para la atención, intervención, manejo y control de multitudes en escenarios de protesta social y manifestación pública que se encuentren alineados con los estándares internacionales y el ordenamiento jurídico interno en materia de respeto y garantía a los derechos humanos. Contar con funcionarios y funcionarias con poder de decisión e idoneidad en la defensa de los derechos humanos, el diálogo y la mediación de manera integral y diferenciada para acompañar las jornadas de protesta social y manifestación pública, así como para facilitar espacios de diálogo entre manifestantes, autoridades, funcionarios y terceros. Estas funcionarias y funcionarios elaborarán y socializarán informes sobre las jornadas de protesta social y manifestación pública, especificando las medidas adoptadas para la garantía del derecho y el proceder de la Policía Nacional. Realizar escenarios participativos de rendición de cuentas luego de las jornadas de protesta social y de manifestación pública, para retroalimentar las medidas institucionales adoptadas y hacer seguimiento a las posibles vulneraciones del derecho con base en los informes realizados. Poner en marcha estrategias de sensibilización y pedagogía, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional, dirigidas al sector público, al sector privado y la sociedad civil, sobre la importancia del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública para el fortalecimiento de la democracia. <p>ARTÍCULO 8. DIÁLOGO Y MEDIACIÓN COMO INSTRUMENTOS PRIORITARIOS PARA ATENDER LA PROTESTA SOCIAL Y LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS. Las autoridades y funcionarios promoverán el diálogo, la interlocución, la mediación y el trato pacífico y no violento como medios prioritarios, principales y permanentes para tramitar las diversas expresiones, protestas sociales y manifestaciones públicas, estableciendo plazos perentorios, objetivos y protocolos para atender de manera oportuna las exigencias, demandas y propuestas que surjan desde quienes convocan y participan de protestas sociales y manifestaciones públicas.</p>	<p>La promoción del diálogo será permanente, aun cuando los medios inmateriales y no violentos de intervención se tomen ineficaces. Cualquier funcionario o autoridad pública que desatienda esta premisa, estará sujeta a las sanciones penales y disciplinarias a las que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO. El diálogo, la interlocución y la mediación se orientarán a promover la comunicación y la articulación entre las autoridades y funcionarios, quienes participan en el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública y quienes realicen la labor de que trata el artículo 16 de la presente Ley, para superar las eventuales situaciones de alteración a la convivencia ciudadana.</p> <p>ARTÍCULO 9. NATURALEZA Y CARÁCTER VINCULANTE DE LAS ACTAS Y COMPROMISOS. Los compromisos y acuerdos celebrados entre el Gobierno Nacional o cualquier autoridad y funcionarios con las comunidades u organizaciones en el marco de un escenario de concertación producto de una protesta social o manifestación pública, serán elevados a actos administrativos. Estos compromisos deben ser tenidos en cuenta en las decisiones adoptadas por las instancias estatales, en beneficio de las organizaciones, movimientos sociales y comunidades.</p> <p>ARTÍCULO 10. DESCONCENTRACIONES FORZADAS Y EXCEPCIONALES. En virtud del principio de diferenciación, las autoridades y funcionarios sólo podrán desconcentrar una protesta social y una manifestación pública ante la existencia de daños graves, ciertos y verificables a la vida e integridad de las personas, a través del diálogo o excepcionalmente con medidas proporcionales y activadas de manera escalonada que no impidan el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública. Esta decisión deberá ser adoptada por el funcionario o la autoridad civil que encabeza la entidad territorial en la que se realice la protesta social y la manifestación pública y deberá constar en un informe escrito de acceso público, socializado en el marco de la Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>Las autoridades y funcionarios no podrán limitar ni restringir el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública con ocasión de la violencia esporádica cometida por personas o grupos de personas. Estos deberán ser advertidos, aislados y aprehendidos por medio de medidas proporcionales y diferenciadas sin que se afecte la totalidad de la protesta social y la manifestación pública y garantizando en todo caso su vida, integridad y debido proceso.</p> <p>PARÁGRAFO. En virtud del carácter disruptivo del derecho a la protesta social y la manifestación pública, los bloqueos a vías y los cortes de ruta no podrán ser dispersados. En todo caso, la autoridad y los funcionarios están en la obligación de asegurar rutas de movilidad alternas y promover el diálogo y la mediación con el fin de ponderar con derechos de terceros.</p> <p>ARTÍCULO 11. GARANTÍAS DE PROTECCIÓN AL DERECHO DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Es deber del Estado garantizar las libertades de expresar, difundir y manifestar opiniones, pensamientos e ideas en el marco de la protesta social y la manifestación pública. Se prohíbe el uso de cualquier mecanismo, estrategia u obstáculo para evitar la transmisión efectiva, veaz e inmediata de opiniones, hechos y motivaciones relacionados con las manifestaciones públicas y protestas sociales.</p>
<p>ARTÍCULO 12. PROTECCIÓN DE LOS PERIODISTAS, PERSONAS COMUNICADORAS Y MEDIOS ALTERNATIVOS Y COMUNITARIOS. Se reconoce y protege el derecho de periodistas, personas comunicadoras y medios de comunicación a ejercer su labor de manera libre, segura, sin interferencias y sin estigmatizaciones durante la cobertura de eventos relacionados con protestas sociales o manifestaciones públicas.</p> <p>Las autoridades competentes deberán garantizar la integridad física, la seguridad y la libertad de movimiento de periodistas y personas comunicadoras, evitando cualquier forma de violencia o represión arbitraria en su contra. Se garantizará la integridad y seguridad de sus elementos de trabajo, material o contenido recolectado. Se prohíbe el uso de medidas coercitivas o represivas, como la conducción, la detención o el arresto de periodistas y personas comunicadoras.</p> <p>PARÁGRAFO. Se reconocerán los diferentes medios de comunicación comunitarios, alternativos y populares como fuentes de información vitales, garantizando el uso y acceso a cualquier canal de difusión para visibilizar las protestas sociales y manifestaciones públicas, las demandas y las agendas de las organizaciones y movimientos sociales.</p> <p>ARTÍCULO 13. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN CONTEXTOS DE PROTESTA. En el contexto de la protesta social y la manifestación pública, se garantizará la protección de los datos personales de las personas participantes y de aquellas no involucradas. Las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el uso indebido de la información obtenida durante la protesta social y la manifestación pública, respetando los principios de privacidad, confidencialidad y <i>habeas data</i>. Deberá eliminarse el rastro digital en bases de datos de entidades públicas derivado de procesos penales archivados, precluidos o con sentencia absolutoria de aquellas personas que hayan sido investigadas o judicializadas penal o disciplinariamente en contextos de protesta social y manifestación pública.</p> <p>ARTÍCULO 14. PROTECCIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA FRENTE A SEÑALAMIENTOS INFUNDADOS. Con el fin de amparar el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, los funcionarios públicos se abstendrán de realizar señalamientos infundados o estigmatizantes contra las personas o grupos de personas que lo ejercen, respetando los derechos a la honra, el buen nombre, la libertad de expresión y a la dignidad humana.</p> <p>Los medios de comunicación, los funcionarios públicos, las instituciones educativas y la sociedad en general, concurrirán a promover el respeto y la tolerancia hacia las protestas sociales y las manifestaciones públicas como un derecho fundamental y como expresión del derecho a la participación ciudadana.</p> <p>ARTÍCULO 15. DERECHO A RÉPLICA Y RECTIFICACIÓN. Las personas y organizaciones que ejerzan el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública tendrán el derecho a la réplica en los medios de comunicación públicos y privados, frente a afirmaciones o comunicaciones que exprese cualquier funcionario o autoridad pública en relación con el ejercicio y desarrollo de protestas sociales y manifestaciones públicas. En tales</p>	<p>casos, las personas y organizaciones sociales tendrán las garantías necesarias para responder de forma oportuna y en las mismas condiciones en términos de medios de expresión, canales y audiencias respecto de las afirmaciones que suscitaron el ejercicio del derecho con amplia difusión</p> <p>El derecho a la rectificación se garantizará en condiciones de equidad y en los términos establecidos por la Constitución Política.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA</p> <p>ARTÍCULO 16. ATENCIÓN PERMANENTE DE DEMANDAS Y PROPUESTAS. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales diseñarán e implementarán un protocolo de atención permanente de las demandas y las propuestas derivadas del ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública, que tenga en cuenta los enfoques diferenciales e incluya mecanismos concretos para el seguimiento y la coordinación de acciones que tramiten de manera real y efectiva las exigencias, contando con la participación de las organizaciones sociales y comunitarias.</p> <p>ARTÍCULO 17. EJERCICIO DE VERIFICACIÓN E INTERLOCUCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES. Las autoridades y funcionarios reconocerán, respetarán y garantizarán el derecho de los pueblos, organizaciones y movimientos sociales y comunidades para componer distintas formas organizativas con el fin de observar, documentar y verificar el respeto de los derechos humanos en contextos de protesta social y manifestación pública, así como para interlocutar e interpellar a los funcionarios y autoridades en el ejercicio de sus funciones. Para el desarrollo de su labor, las autoridades y los funcionarios garantizarán el acceso a información necesaria y pertinente.</p> <p>PARÁGRAFO. Las autoridades y funcionarios en ningún caso podrán realizar actos de violencia institucional a quien ejerza estas acciones. De la misma manera, no podrán realizar acciones tendientes a sabotear o impedir el desarrollo de su labor, ni considerar su acción como obstrucción a la función pública.</p> <p>ARTÍCULO 18. ACOMPAÑAMIENTOS A LAS PROTESTAS SOCIALES Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS. Los funcionarios y autoridades que hagan acompañamiento de las protestas sociales y las manifestaciones públicas deberán tener capacitación y formación en derechos humanos. Asimismo, deberán contar con herramientas efectivas para interlocutar, dialogar y tomar decisiones alrededor de situaciones de protesta social y manifestación pública.</p> <p>ARTÍCULO 19. OBLIGATORIEDAD DE ACOMPAÑAMIENTO POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO. Los funcionarios y las autoridades del Ministerio Público, a nivel nacional y territorial, tienen la obligación de acompañar las jornadas de protesta social y de manifestación pública de manera previa, concomitante y posterior. Asimismo, tienen la obligación de vigilar la actuación de los funcionarios y las autoridades encargadas de atender y garantizar las protestas sociales y las manifestaciones públicas con el objetivo de velar por la garantía de los derechos humanos, registrar y documentar acciones u omisiones, así como iniciar las acciones constitucionales y legales a que haya lugar.</p>

<p>ARTÍCULO 20. ATENCIÓN DE PERSONAS HERIDAS, LESIONADAS O CON AFECTACIÓN PSICOLÓGICA Y PSICOSOCIAL. Las autoridades y funcionarios tienen la obligación de garantizar que las personas heridas, lesionadas o con afectación psicológica o psicosocial, reciban atención en salud médica y psicológica inmediata, proporcionada por las autoridades o funcionarios competentes o profesionales capacitados.</p> <p>En casos de violencias basadas en género o agresiones sexuales, las autoridades o funcionarios competentes o profesionales capacitados garantizarán que las personas afectadas reciban atención en salud médica y psicológica inmediata, evitando la revictimización y siguiendo los protocolos establecidos para la atención de estas violencias.</p> <p>ARTÍCULO 21. TERMINACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL O LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA. Se entiende por finalizada una protesta social y una manifestación pública, una vez las personas participantes así lo determinen y decidan retirarse del espacio donde se ejercía el derecho. Las autoridades y funcionarios están en la obligación de garantizar que ésta finalice voluntariamente y que las personas participantes cuenten con las garantías necesarias para abandonar el espacio.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV ACTUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS.</p> <p>ARTÍCULO 22. PRINCIPIOS DEL USO DE LA FUERZA. Conforme a las disposiciones generales contenidas en la presente Ley y en el artículo 93 constitucional, los principios sobre el uso de la fuerza: legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, diferenciación, no discriminación, neutralidad, uso de la fuerza como último recurso y rendición de cuentas, serán aplicados de acuerdo a lo previsto en la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, así como aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.</p> <p>ARTÍCULO 23. PRESENCIA POLICIAL EN CONTEXTOS DE PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA. Las autoridades y funcionarios evaluarán de manera permanente la necesidad de la presencia de personal de la Policía Nacional de que trata la presente Ley. En todo caso, la cantidad del personal policial no deberá superar la cantidad de personas que ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>ARTÍCULO 24. LISTADO DE MANDOS Y PERSONAL DE SERVICIO. Cuando se requiera cualquier participación de la Policía Nacional en protestas sociales o manifestaciones públicas, el Jefe Nacional de Servicio de Policía, o quien tenga esa competencia a nivel territorial, de manera previa y posterior a la intervención, deberá entregar el listado de los comandantes y personal de servicio asignado y sus funciones al Ministerio Público para que garantice el acceso ciudadano a esta información a través de los medios más expeditos.</p> <p>ARTÍCULO 25. AUTORIZACIÓN DE USO DE LA FUERZA. La orden de utilizar la fuerza ante la ocurrencia de daños graves, ciertos y verificables a la vida e integridad de las personas en contextos donde se ejerza el derecho a</p>	<p>la protesta social y manifestación pública sólo podrá ser proferida por la primera autoridad administrativa de la jurisdicción respectiva en desarrollo pleno del Puesto de Mando Unificado, valorando los criterios de quienes conforman esta instancia.</p> <p>Las decisiones operacionales sobre cómo deberá utilizarse la fuerza con el fin de atender las situaciones que representen una amenaza a la vida e integridad de las personas serán adoptadas por el comandante de los operativos, en concordancia con los principios, reglas y disposiciones contenidas en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 26 AVISO PREVIO DEL USO DE LA FUERZA. La Policía Nacional deberá dar aviso previo del uso de la fuerza a las personas que estén presentes en los lugares donde se desarrolle la protesta social y la manifestación pública a través de un medio que garantice la publicidad al mayor número de personas.</p> <p>ARTÍCULO 27. PARTICIPACIÓN EXCLUSIVA EN PROTESTAS DE PERSONAL CAPACITADO Y DEBIDAMENTE EQUIPADO. En el manejo de las protestas sociales y las manifestaciones públicas sólo podrá participar el personal de la Policía Nacional que se encuentre debidamente equipado y capacitado para proteger el derecho a la protesta social y la manifestación pública según los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. El personal será capacitado y actualizado de manera regular conforme a lo dispuesto en el siguiente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En los lugares donde la Policía Nacional, de manera excepcional, no cuente con el cuerpo especializado, deberá garantizar la participación de personal capacitado y debidamente equipado para la atención y acompañamiento de la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Se prohíbe el involucramiento de las Fuerzas Militares en actividades de atención e intervención de protestas sociales y manifestaciones públicas, así como cualquier tipo de cuerpo armado con funciones y equipamiento militar.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Se prohíbe el porte y uso de armas de fuego y cualquier otra arma o munición letal por parte de personal de la Policía Nacional en el contexto de protestas sociales y manifestaciones públicas.</p> <p>ARTÍCULO 28. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL. El Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior a través de sus respectivas Direcciones de Derechos Humanos, y la Policía Nacional, a través de la Dirección de Educación Policial, realizará formación, capacitación y actualización integral e interdisciplinaria, así como en derechos humanos, principios básicos sobre el uso de la fuerza, instrumentos internacionales, entrenamiento con enfoque de derechos humanos en empleo de armas y dispositivos menos letales de todo el personal de la institución y demás temáticas que resulten afines y transversales para la garantía del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, de tal manera que conduzcan al personal de policía a un actuar garantista del derecho a la protesta social y la manifestación pública, soportado en los principios y las reglas de la presente Ley.</p>
<p>El Ministerio Público, con participación de las organizaciones de la sociedad civil con presencia en la Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública de que trata la presente Ley, podrán hacer verificación de las fichas académicas, alusivas a los procesos de formación en Derechos Humanos de que trata el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 29. USO ADECUADO DE ARMAS, MUNICIONES, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL. La Policía Nacional sólo podrá utilizar las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales que hayan sido debidamente autorizados en concordancia con la constitución política, los estándares internacionales y el respeto de los derechos humanos.</p> <p>Siempre que haya modificaciones técnicas sobre las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, serán debidamente publicadas y justificadas, en cumplimiento con los estándares internacionales y normatividad nacionales. Asimismo, deberá reportarse periódicamente la cantidad, destinación y disposición final de las municiones vencidas.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se prohíbe el uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales que pongan en riesgo la vida e integridad de las personas y del ambiente. Asimismo, se creará un comité técnico para reglamentar la definición de las armas detalladamente permitidas en el contexto de la protesta social y la manifestación pública. Este comité tendrá participación multidisciplinaria de expertos sobre armas no letales, y participación de las organizaciones de la sociedad civil, y establecerá un concepto técnico previo obligatorio a la reglamentación que realice el Gobierno nacional sobre la materia.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Se entenderá como usos prohibidos, entre otras, las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disparar directamente a la cabeza, cara, cuello, genitales y glúteos de la persona con cualquier arma o munición menos letal, así como el uso cinético de municiones luminicas, acústicas y químicas. - Disparar desde un ángulo o distancia no autorizada, en modo automático, o el uso de armas, municiones, elementos y dispositivos no permitidos o que contengan material prohibido, vencido o alterado. - Usar armas, municiones, elementos y dispositivos que tienen un efecto indiscriminado en contextos donde se ejerza el derecho a la protesta social y la manifestación pública. - Usar armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales con agentes químicos en lugares cerrados o sin ventilación adecuada. - Usar armas, municiones, elementos o dispositivos menos letales en lugares en los que no se cuente con una salida de emergencia o con rutas de evacuación. - Usar elementos de grabación como drones o <i>bodycams</i> por fuera del protocolo para el procedimiento policial para perfilar, perseguir y hostigar a quienes ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública. <p>ARTÍCULO 30. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. En virtud de los principios desarrollados en esta Ley, la Policía Nacional tendrá la obligación de hacer un informe detallado sobre cualquier circunstancia donde se haya empleado el uso de la fuerza en contextos de protesta social y manifestación pública. Este informe deberá ser remitido a la Fiscalía y la Procuraduría, así como facilitado a las víctimas acreditadas en</p>	<p>procesos penales y disciplinarios relacionados con hechos en contextos de protesta social y de manifestación pública, y deberá contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se ejerció el uso de la fuerza. - Identificación del personal que emitió las órdenes operacionales del uso de la fuerza. - Detalle de los medios y medidas correctivas aplicadas. - Armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales utilizados y la identificación del personal de policía que las administró durante el operativo. - Razones que justifican la utilización del uso de la fuerza. - Constancias de la aplicación permanente de los mecanismos de diálogo y mediación <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V ARQUITECTURA INSTITUCIONAL</p> <p>ARTÍCULO 31. PUESTOS DE MANDO UNIFICADO. Los Puestos de Mando Unificados son instancias temporales para la coordinación interinstitucional, con el objetivo de articular, supervisar y tomar las acciones que consideren necesarias para la garantía de los derechos tanto de las personas que ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública, como de aquellas que no participan de ella.</p> <p>Dichas instancias deberán hacer seguimiento permanente, antes, durante y después, a las jornadas relacionadas con el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública. Estas instancias serán presididas y convocadas por la primera autoridad de policía de cada jurisdicción, y estarán conformadas, entre otros, por delegados del Ministerio Público, la Fiscalía, la sociedad civil y las organizaciones y movimientos sociales a quienes se les garantizará, en todo caso, condiciones de seguridad y movilidad.</p> <p>ARTÍCULO 32. MESA NACIONAL DE GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA. Se conformará una Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública, con el objetivo de garantizar la articulación interinstitucional, con participación de la sociedad civil, para realizar una evaluación permanente de las condiciones para el ejercicio de este derecho y el establecimiento de las medidas necesarias para su promoción y protección.</p> <p>PARÁGRAFO. Todas las gobernaciones y alcaldías podrán conformar y fortalecer espacios de articulación interinstitucional con participación de la sociedad civil para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>ARTÍCULO 33. COMPOSICIÓN DE LA MESA NACIONAL DE GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA. La Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública estará conformada por los siguientes integrantes:</p> <p>a. El Presidente de la República o quien delegue.</p>

<p>b. Ministro (a) o viceministro del Interior</p> <p>c. Ministro (a) de Defensa o quien delegue</p> <p>d. Director (a) General de la Policía o quien delegue.</p> <p>e. Defensor (a) del Pueblo o quien delegue.</p> <p>f. Procurador (a) General de la Nación o quien delegue.</p> <p>g. Fiscal General de la Nación o quien delegue.</p> <p>h. Dos (2) personas delegadas de las organizaciones afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros</p> <p>i. Dos (2) personas delegadas de las organizaciones indígenas</p> <p>j. Dos (2) personas delegadas de las organizaciones campesinas</p> <p>k. Dos (2) personas delegadas de los partidos declarados en oposición.</p> <p>l. Dos (2) personas delegadas de las organizaciones de mujeres.</p> <p>m. Dos (2) personas delegadas de las organizaciones de personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas.</p> <p>n. Dos (2) personas delegadas de las organizaciones y plataformas estudiantiles</p> <p>o. Dos (2) personas delegadas de organizaciones y movimientos sociales.</p> <p>p. Dos (2) personas delegadas de organizaciones sindicales.</p> <p>q. Dos (2) personas delegadas de organizaciones defensoras de derechos humanos.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Cualquier integrante de la Mesa podrá solicitar su convocatoria. Asimismo, podrán participar en calidad de invitadas a las reuniones, integrantes de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, u otros organismos internacionales, personas especialistas, académicos en materia de derechos humanos u otras personas de acuerdo con su pertinencia.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Las organizaciones afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros; organizaciones indígenas; organizaciones campesinas; organizaciones de mujeres; organizaciones de personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas; organizaciones y plataformas estudiantiles; organizaciones y movimientos sociales; organizaciones sindicales; organizaciones defensoras de derechos humanos y los partidos declarados en oposición elegirán a sus delegados de manera amplia y democrática para esta Mesa ejerciendo su plena autonomía.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Se deberá garantizar la paridad de género en la conformación de la Mesa nacional de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública</p> <p>ARTÍCULO 34. FUNCIONES DE LA MESA NACIONAL DE GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA. Las funciones de la Mesa Nacional de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública serán las siguientes:</p> <p>a. Contar con un registro de seguimiento de los casos de violaciones, limitaciones, restricciones o riesgos para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública, a cargo de la Defensoría del Pueblo, conforme al artículo 35 de la presente Ley.</p>	<p>b. Recomendar medidas administrativas, ajustes normativos, de política pública y de política criminal para garantizar y promover el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.</p> <p>c. Hacer seguimiento y formular recomendaciones para garantizar la eficacia de los programas de formación y capacitación de funcionarios de policía destinados a la atención de protestas sociales y manifestaciones públicas. Para ello, la Policía Nacional compartirá los contenidos programáticos que ejecutan para la educación policial en esta materia.</p> <p>d. Promover el fortalecimiento de los programas de acompañamiento integral a la protesta social y la manifestación pública que privilegien el diálogo y la mediación.</p> <p>e. Verificar el cumplimiento de los estándares internacionales, según los cuales los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las protestas sociales y las manifestaciones públicas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, mujeres, personas con orientación sexual e identidad y expresión de género diversas, y personas defensoras de derechos humanos, así como promover la investigación disciplinaria de esos casos.</p> <p>f. Verificar y hacer seguimiento del correcto cumplimiento de los estándares y protocolos internacionales respecto del uso de armas y municiones por parte de la Fuerza Pública.</p> <p>g. Darse su propio reglamento.</p> <p>h. Las demás funciones que requiera para el cumplimiento de su objeto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Las entidades, los funcionarios y las autoridades públicas del orden nacional deberán presentar a la Mesa Nacional de Garantías de manera previa cualquier proyecto de regulación normativa que incida en la garantía del derecho a la protesta social y la manifestación pública, con el fin de que sus integrantes presenten sus observaciones.</p> <p>ARTÍCULO 35. SECRETARÍA TÉCNICA DE LA MESA NACIONAL DE GARANTÍAS. La Mesa Nacional de Garantías tendrá una secretaría técnica que estará a cargo del Ministerio del Interior o quien delegue. Las funciones de la Secretaría Técnica serán definidas por la Mesa Nacional de Garantías, y serán exclusivamente de carácter operativo.</p> <p>ARTÍCULO 36. SISTEMA DE INFORMACIÓN. La Defensoría del Pueblo diseñará e implementará un sistema de información y evaluación permanente de las amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que pueden afectar el</p>
<p>ejercicio de la protesta social y la manifestación pública, que cuente con información desagregada en materia de territorio, género, edad, pertenencia étnico-racial, orientación sexual e identidad de género, ocupación, entre otros.</p> <p>Este sistema será de acceso público y permanente y se organizará bajo los lineamientos definidos por la Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública. Su fuente de documentación serán los informes de organismos internacionales, denuncias públicas, informes presentados por organizaciones y movimientos sociales, información periodística, así como los documentos remitidos por el Ministerio Público y la fiscalía general de la Nación, con quienes habrá permanente comunicación.</p> <p>Con base en la información recaudada, la Defensoría del Pueblo elaborará un informe público anual, que dé cuenta de los hallazgos encontrados, diferenciados por grupos poblacionales que, en el respectivo año, hicieron ejercicio del derecho, así como recomendaciones a las diferentes autoridades y funcionarios, para avanzar en la garantía del derecho a la protesta social y la manifestación pública. Dicho informe deberá ser remitido a la Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública y al Congreso de la República como anexo al informe anual. De la misma manera, este informe se deberá hacer público a través de los medios más idóneos conforme a las realidades territoriales.</p> <p>PARÁGRAFO. La implementación de este Sistema se realizará dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta Ley.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI</p> <p style="text-align: center;">DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y GARANTÍAS DE LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS</p> <p>ARTÍCULO 37. DERECHO A LA VERDAD. Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos, responsables y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en el caso de comisión de violaciones de derechos humanos en el marco de la protesta social y la manifestación pública. La verdad es un medio de reparación que deberá ser garantizado por el Estado de manera pronta y efectiva.</p> <p>ARTÍCULO 38. DERECHO A LA JUSTICIA. Es deber del Estado investigar, judicializar y sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos en contextos de protesta social y manifestación pública, bajo estándares de debida diligencia e imparcialidad, tomando en cuenta la responsabilidad de mando.</p> <p>Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta Ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, atendiendo a sus características específicas, tales como el género, la pertenencia étnico-racial, edad, entre otros.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Estado removerá los obstáculos para el acceso a recursos judiciales efectivos por parte de las víctimas e implementará mecanismos específicos para los grupos que lo necesitan.</p>	<p>PARÁGRAFO 2. Cualquier acto que vulnere la vida o la integridad de las personas manifestantes en el marco de la protesta social y la manifestación pública no serán consideradas como actos de servicio. Por lo tanto, no serán conocidas por la jurisdicción penal militar o policial.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las investigaciones penales que se inicien por actos que vulneren la vida e integridad de las personas en contextos de protesta social y manifestación pública, y que sean cometidas debido a un criterio discriminatorio, deberán tener el enfoque apropiado que permita esclarecer las circunstancias y modalidades en que este tipo de violencias se cometen.</p> <p>ARTÍCULO 39. FALTAS DISCIPLINARIAS. Es deber estatal investigar disciplinariamente, bajo estándares de debida diligencia, a los funcionarios y las autoridades públicas que incumplan sus deberes legales y constitucionales en escenarios de protesta y manifestación pública e imponer las sanciones establecidas en la ley.</p> <p>PARÁGRAFO. En caso de actos que atenten contra la vida e integridad de las personas que ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública, la Procuraduría General de la Nación hará ejercicio del poder preferente en materia disciplinaria de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política.</p> <p>ARTÍCULO 40. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. El Estado tiene el deber de prevenir que las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de la protesta social y la manifestación pública nunca vuelvan a ocurrir, implementando acciones y medidas estructurales de orden político, social, cultural y económico atendiendo a los enfoques diferenciales señalados en la presente Ley.</p> <p>PARÁGRAFO: Los funcionarios y las autoridades del Estado garantizarán el derecho a la memoria como una forma de garantía de no repetición a las víctimas, a través de medios y mecanismos que le permitan a la sociedad conocer sobre las violaciones de derechos humanos cometidos en el marco de la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>ARTÍCULO 41. GARANTÍA AL DERECHO A LA SALUD Y ATENCIÓN TEMPRANA. El Estado a través del Ministerio de Salud y Protección Social garantizará el derecho a la salud física y mental de las víctimas directas e indirectas de los hechos ocurridos en el marco de la protesta social y la manifestación pública. Es su deber brindar atención prioritaria e integral ante los actos que vulneren la vida e integridad de las personas que ejercen el derecho a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>Los servicios de salud y acompañamiento psicológico y psicosocial deberán ser brindados de manera oportuna, eficaz, con calidad y gratuidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud, mitigando el sufrimiento individual, colectivo y social, teniendo en cuenta las dimensiones específicas de grupos o personas con necesidades especiales, considerando los enfoques diferenciales contemplados en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 42. ACCESIBILIDAD Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA DE LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES. El Estado debe promover un entorno propicio para la participación ciudadana, eliminando prohibiciones, limitaciones, barreras y obstáculos</p>

materiales, operativos y jurídicos existentes en el marco de la protesta social y la manifestación pública. Por esta razón, deberá:

1. Dar prioridad en la atención y respuesta a las demandas presentadas por las organizaciones y movimientos sociales e instancias y mecanismos de participación, en vías a hacer realidad el principio de accesibilidad que permita garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana de manera plena, autónoma e independiente.
2. Garantizar la accesibilidad para todas las personas y la traducción a las lenguas y lenguajes, de los insumos y el funcionamiento de todos los espacios, mecanismos e instancias de participación ciudadana.
3. Garantizar a las personas con discapacidad que la información sea proporcionada en modos, medios y formatos accesibles, de acuerdo con cada tipo de discapacidad, y cuando la información esté en medios audiovisuales, se deberá contar con lengua de señas colombiana, subtítulos y audiodescripción.

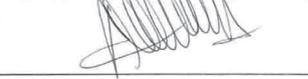
ARTÍCULO 43. RECONOCIMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES. El Estado en todos sus niveles debe garantizar, reconocer y respetar la autonomía de las organizaciones y movimientos sociales, así como la libertad de estas para gestionar sus propios recursos, tomar decisiones y emprender acciones frente a espacios de protesta social y de manifestación pública, incluyendo la autonomía para la producción y difusión de contenidos en los medios de comunicación, espacios públicos y redes sociales, así como cualquier otro medio que sea pertinente con el fin de promover una participación ciudadana efectiva y la garantía en el ejercicio efectivo de los derechos de asociación y libertad de expresión.

Asimismo, el Estado garantizará la visibilidad de los resultados del trabajo desarrollado en los espacios de participación ciudadana y de control social a la gestión pública por parte de las organizaciones y los movimientos sociales haciendo uso de los medios de comunicación institucionales, mediante prácticas comunicativas o cualquier otra estrategia que contribuya a revertir la estigmatización de estas organizaciones.

De la misma manera, el Estado garantizará el pleno ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública y a la participación de las organizaciones y movimientos sociales. Las organizaciones y movimientos sociales serán actores fundamentales de la construcción de paz y la convivencia.

ARTÍCULO 44. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables congresistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. ___ DE 2023

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

I. ANTECEDENTES.

En diversas ocasiones, se han presentado proyectos de ley en Colombia destinados a garantizar el derecho fundamental a la protesta pacífica y la manifestación pública. Uno de los antecedentes recientes es el Proyecto de Ley 281 de 2019, presentado por el Partido Conservador y liderado por Juan Diego Gómez. Este proyecto fue impulsado con el objetivo de salvaguardar de manera celosa el sagrado derecho a la manifestación social pacífica y legítima, tal como lo establece el artículo 37 de la Constitución Política. Buscaba resolver la tensión existente entre la democracia participativa y representativa.

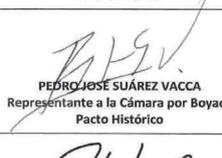
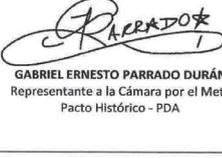
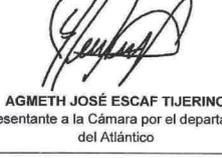
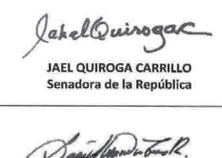
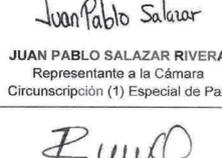
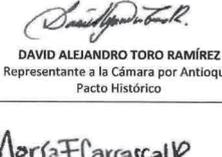
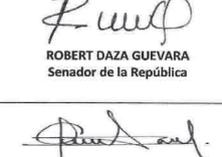
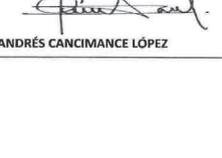
Este proyecto de ley tomó relevancia en un contexto de movilización social en el año 2018, donde diversos movimientos estudiantiles y universitarios lideraron protestas exigiendo al gobierno de Iván Duque garantías para contrarrestar la desfinanciación de las universidades públicas y controlar el aumento de las matrículas en universidades privadas. Estas manifestaciones, que expresaban preocupaciones legítimas, culminaron en una serie de enfrentamientos con la represión estatal, dejando como saldo afectaciones físicas a los manifestantes.

Posteriormente, se exacerbó la inestabilidad social y económica, afectando de manera desigual a sectores vulnerables. Esto llevó a las centrales obreras a convocar protestas y manifestaciones el 21 de noviembre de 2019, con demandas que incluían mejoras en el sector social y económico, así como la plena implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP de 2016. Estas manifestaciones se extendieron a pesar de las restricciones impuestas por el gobierno, convirtiéndose en espacios de ollas comunitarias, discusión, asambleas y tribunales populares.

En este contexto, el 25 de noviembre de 2019, el joven Dylan Cruz fue víctima de homicidio perpetrado por un agente del ESMAD en Bogotá, lo que provocó un aumento en las protestas y la represión policial, incluyendo toques de queda y militarización en varias ciudades. Desde 2019, el país ha experimentado picos de movilización social, motivados en parte por los excesos de la fuerza pública, especialmente el ESMAD, también se reclama por parte de quienes están protestando y manifestándose un mecanismo idóneo para afrontar las consecuencias de la pandemia, la crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia de COVID-19 incrementa las desigualdades y por ende ampliamente y en todo el país, se ejerce el derecho a la protesta social y la manifestación pública, en rechazo las reformas laborales, educativas y pensionales propuestas por el Gobierno de Iván Duque en este contexto.

El Proyecto de Ley 27 de 2021, presentado por el senador Iván Cepeda y acompañado por el Comité Nacional de Paro (CNP), fundamenta su exposición de motivos en la responsabilidad del Estado de saldar una deuda histórica, reflejada en la Constitución Nacional, el acuerdo final de paz y la jurisprudencia nacional. Este proyecto cuestiona el tratamiento militar y represivo a los ejercicios de protesta y movilización, que persisten desde la Guerra Fría en Colombia.

En el año 2021, Colombia se encontraba bajo la mirada atenta de diversos organismos internacionales debido a numerosas denuncias de vulneraciones de los derechos humanos por parte de organizaciones defensoras de estos

EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico
 IAEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República	 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Circunscripción (1) Especial de Paz
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República
 MORRIS CARRASQUERO	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ

derechos. En este contexto, el 28 de abril de 2021, poco antes de la presentación de la reforma tributaria por parte del gobierno de Iván Duque ante el Congreso, diversos grupos de la sociedad colombiana, incluyendo colectividades, centrales obreras, grupos culturales, sectores campesinos e indígenas, jóvenes, artistas, estudiantes, mujeres, y diversidades de género, así como un amplio espectro político liderado principalmente por partidos de centro-izquierda como Alianza Verde y de izquierda como la UP y el Partido Comunista, convocaron a una jornada de paro nacional. El propósito de esta movilización era rechazar la reforma tributaria y exigir garantías sociales para la amplia población. Las protestas se extendieron hasta octubre en ciudades como Cali, Medellín, Barranquilla y Bogotá. Durante este período, se registraron numerosas vulneraciones de derechos humanos, incluyendo el trágico asesinato de Lucas Villa, estudiante y artista de la Universidad Tecnológica de Pereira, quien perdió la vida el 5 de mayo mientras participaba en una manifestación en el viaducto de la ciudad, un triste ejemplo de abuso de la fuerza pública en escenarios de protesta social.

Un tercer proyecto de ley, presentado en el año 2022, fue impulsado por la bancada de Comunes y compartió un objeto muy similar al presentado por el CNP y el Senador Iván Cepeda. La radicación de este proyecto ocurrió en un contexto en el que un amplio sector de la sociedad consolidó diversas demandas en el país. Además, este período estuvo marcado por la salida de Duque de la presidencia y la llegada de Gustavo Petro, lo que abrió la posibilidad de cambios significativos que involucran la reforma a la policía, la reorganización del ESMAD y el debate sobre el fortalecimiento de las garantías para la protesta social y la manifestación pública. Para la construcción de la presente exposición de motivos del proyecto de ley, se hace uso de elementos planteados en éste proyecto, así como en los proyectos previamente descritos.

Estos acontecimientos y antecedentes históricos reflejan la complejidad y la importancia del derecho a la protesta social y la manifestación pública en Colombia, así como la necesidad de una legislación que garantice y proteja adecuadamente este derecho fundamental en el marco de la democracia y de los derechos humanos, con el que se establezcan enfoques y garantías claras y respetando los principios democráticos de los derechos humanos y el derecho internacional de los derechos humanos.

ESPACIOS PARTICIPATIVOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley retoma los aprendizajes evidenciados en el transcurso de los debates de proyectos anteriormente presentados ante el Congreso de la República para su discusión; desarrolla las recomendaciones establecidas en el marco de seguimiento a compromisos internacionales, así como responsabilidades adquiridas por medio de sentencias judiciales; y es producto de un proceso de construcción colectiva con plataformas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y diferentes sectores de la sociedad que aportaron valiosos elementos por medio de consultas ciudadanas virtuales, diálogos sectoriales, encuentros de diálogo y consulta ampliados y audiencias públicas.

Así, el proceso generó un articulado final que comprende un total de seis (6) capítulos, que recogen (44) artículos que se considera permiten establecer garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social en el plano de la comprensión del alcance de una ley estatutaria.

De esta forma, el Capítulo I (DISPOSICIONES GENERALES) recoge los artículos 1 a 5 del articulado, establece el objeto de la ley, la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, las definiciones que se utilizarán en la ley, así como los principios y enfoques diferenciales que deberán ser incorporados en la garantía del derecho.

<p>El Capítulo II (DEBERES Y OBLIGACIONES DE RESPETO, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA), abarca los artículos 6 a 15, y ordena de forma clara las obligaciones del Estado y de las entidades territoriales en lo referente a la garantía del derecho, al tiempo que establece instrumentos prioritarios para la atención de la protesta social y las manifestaciones públicas como el diálogo, la interlocución, la mediación y el trato pacífico y no violento.</p> <p>Este capítulo desarrolla también la naturaleza y carácter vinculante de las actas y compromisos establecidos entre el Estado y las comunidades y/u organizaciones en escenarios de concertación; ubica el marco legal en el que se pueden realizar desconcentraciones en una protesta social; y establece garantías para la protección al derecho de libertad de expresión, así como protección de datos personales en el ejercicio del derecho y el reconocimiento y protección del ejercicio del periodismo en el contexto de una protesta social. Finalmente, se establecen parámetros para el ejercicio del derecho a réplica por parte de personas y organizaciones que ejerzan el derecho a la protesta social.</p> <p>El Capítulo III (EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA), compuesto por los artículos 16 a 21, desarrolla los componentes requeridos para la garantía del ejercicio del derecho a la protesta, pasando por la atención permanente de demandas y propuestas al ejercicio de verificación e interlocución de organizaciones y movimientos frente al actuar de las autoridades. En el proceso, también se señalan responsabilidades de acompañamiento estatal a las protestas sociales, el papel que deberá desarrollar el Ministerio Público y la obligación de autoridades y funcionarios de atender inmediatamente a personas que resulten heridas, lesionadas o con afectación psicológica o psicosocial en el ejercicio de su derecho a la protesta social; asimismo, se señala cuando se puede entender por terminado un ejercicio de protesta social y/o manifestación pública.</p> <p>El Capítulo IV (ACTUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS) que recoge los artículos 22 a 30, establece las pautas y orientaciones para el accionar legal, necesario, proporcional, preventivo, diferencial, no discriminatorio y neutral de la Policía Nacional en la garantía del derecho. Además de identificar los principios del accionar de esta fuerza, establece indicaciones para definir la presencia policial en las manifestaciones, la responsabilidad de entregar previamente un listado de los comandantes y personal de servicio asignado y sus funciones al Ministerio Público, para facilitar su acceso de parte de la ciudadanía.</p> <p>Este capítulo también aborda el contexto requerido para autorizar el uso de la fuerza, sus condiciones, las calidades y entrenamiento del personal que deberá estar involucrado en el despliegue de la acción, así como los elementos que deberá utilizar la Policía Nacional en su desarrollo. Finalmente, se definen las obligaciones de la Policía Nacional en lo relacionado con transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>El Capítulo V (ARQUITECTURA INSTITUCIONAL) compuesto por los artículos 31 a 36, reglamenta el carácter y las tareas de los Puestos de Mando Unificado (PMU), crea la Mesa Nacional de Garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública, con el objetivo de garantizar la articulación interinstitucional, con participación de la sociedad civil, para realizar una evaluación permanente de las condiciones para el ejercicio de este derecho y el establecimiento de las medidas necesarias para su promoción y protección, también establece la composición de esta instancia y sus funciones, y crea un Sistema de información y evaluación permanente de las amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que pueden afectar el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>Para finalizar, el Capítulo VI (DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y GARANTÍAS DE LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS), que retoma los artículos 37 a 44, establece los derechos a la verdad, a la justicia, a la salud y atención</p>	<p>temprana como el centro de los derechos de las víctimas. Al mismo tiempo, establece la responsabilidad estatal de investigar disciplinariamente a funcionarios que incumplan sus deberes legales en relación con la garantía del derecho. Este capítulo también recoge disposiciones para garantizar la no repetición, la eliminación de barreras para la participación ciudadana en el marco de la protesta social y la movilización pública, y el reconocimiento de la autonomía y representatividad de las organizaciones y movimientos sociales. El artículo 44 establece la vigencia y las derogatorias correspondientes.</p> <p>II. JUSTIFICACIÓN.</p> <p>La protesta social y la manifestación pública, pilar de la expresión ciudadana, es un derecho fundamental consagrado tanto en el ordenamiento jurídico colombiano como en el derecho internacional. Este derecho no sólo es una parte vital de la identidad democrática de Colombia, sino que también fue establecido como herramienta necesaria para la construcción de garantías democráticas y participativas en los Acuerdos de La Habana. Su propósito trasciende lo meramente legal: busca abordar las causas profundas del conflicto en Colombia y convertir al Estado en un garante de los derechos humanos, reconocedor de las diversas formas de expresión de sus ciudadanos. Así, Colombia podrá aspirar a recoger las legítimas demandas de su población para avanzar hacia una sociedad más justa, inclusiva y evolucionada democráticamente. La necesidad de una ley estatutaria que desarrolle estos derechos se presenta como un paso crucial en este camino hacia una Colombia más democrática y equitativa. Con el objetivo de comprender la necesidad y la urgencia de presentar el presente proyecto de ley, se enlistan a continuación una serie de postulados básicos para el desarrollo de la democracia en Colombia, y compromisos que ha asumido el Estado en lo relacionado con el desarrollo de este derecho, compromisos que el Estado hoy está en mora de asumir.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de Acuerdos de Paz (Acuerdos de La Habana, 2016): <p>Uno de los motivos fundamentales para desarrollar el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia se relaciona con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de La Habana en 2016. Estos acuerdos representan un hito histórico en la búsqueda de la reconciliación y la paz en Colombia. Sin embargo, para que los principios y compromisos acordados en La Habana se materialicen plenamente, es esencial contar con una normativa específica que garantice el ejercicio del derecho a la protesta social y manifestación pública de manera democrática y respetuosa de los derechos fundamentales.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Protección de los Derechos Fundamentales y Mandatos Internacionales: <p>La duda histórica que ha persistido debido a la falta de desarrollo normativo del artículo 37 de la Constitución ha resultado en violaciones y vulneraciones de los derechos fundamentales y los derechos humanos en Colombia en relación con la protesta social y manifestación pública. Tanto las altas cortes, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, como organismos internacionales como la ONU y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han expresado la necesidad imperante de una legislación que garantice el ejercicio de este derecho. La protección de este derecho es esencial para mantener y fortalecer el respeto a los principios democráticos y los estándares internacionales de derechos humanos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Ampliación del Marco Democrático: <p>Otro factor de relevancia que se presenta para este desarrollo normativo es su potencial para ampliar el marco democrático en Colombia. La protesta social y la manifestación pública no son simplemente un derecho fundamental, sino también un mecanismo de participación democrática fundamental, igual de legítimo que cualquier otro. Al desarrollar de manera integral el derecho a la protesta social y manifestación pública, se establecen mecanismos legales</p>
<p>que permiten una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Además, esta legislación busca fomentar una relación más profunda y transparente entre el Estado y la sociedad civil, enriqueciendo así el tejido democrático de Colombia. Reconociendo que la protesta es un medio legítimo de expresión de preocupaciones y demandas ciudadanas, esta ley perfecciona la democracia al garantizar el espacio necesario para que todas las voces sean escuchadas y todas las opiniones sean consideradas.</p> <p>En resumen, la necesidad de esta ley estatutaria radica en la urgencia de desarrollar el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia, es esencial para cumplir con los acuerdos de paz, proteger los derechos fundamentales, satisfacer mandatos internacionales y fortalecer y ampliar el marco democrático en el país. Esta medida se alinea con el compromiso de Colombia hacia la consolidación de una sociedad más justa, pacífica y profundamente democrática, donde la participación ciudadana sea un pilar fundamental de su evolución democrática.</p> <p>EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN LA HISTORIA COMO PIEDRA ANGULAR DE LA DEMOCRACIA MODERNA.</p> <p>El derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública se ha erigido como piedra angular de las sociedades democráticas y como un instrumento poderoso para impulsar cambios sociales y políticos significativos a lo largo de la historia. Este derecho fundamental, que permite a los ciudadanos expresar su descontento y disenso, ha desempeñado un papel esencial en la lucha por la justicia, la igualdad y la libertad en todo el mundo.</p> <p>Uno de los aspectos más significativos del derecho a la protesta social y la manifestación pública es su capacidad para dar voz a aquellos que de otro modo serían marginados o silenciados en una sociedad. La protesta social y la manifestación pública permiten a las minorías y a los menos favorecidos expresar sus preocupaciones y demandas de manera visible y colectiva. Este aspecto se vuelve particularmente relevante en contextos en los que las instituciones gubernamentales o sociales no están respondiendo adecuadamente a las necesidades de la población. Históricamente, las protestas han sido el medio a través de los cual grupos oprimidos han luchado por sus derechos, consiguiendo con ello la ampliación de la cobertura democrática.</p> <p>La historia está llena de ejemplos en los que el derecho a protestar ha sido un catalizador de cambios políticos significativos. Uno de los casos más emblemáticos es el Movimiento por los Derechos Civiles en los Estados Unidos en la década de 1960. A través de manifestaciones pacíficas, desobediencia civil y protestas masivas, este movimiento logró poner fin a la segregación racial y promulgar leyes de derechos civiles, que garantizaban la igualdad de todos los ciudadanos, independientemente de su raza. La protesta no solo cambió las leyes, sino también la conciencia de la sociedad y su percepción de la justicia.</p> <p>Además de su impacto en la política, la protesta social y la manifestación pública también han sido un motor de cambio social. Movimientos como el feminista, el movimiento LGBTQ+ y la lucha por los derechos laborales han utilizado la protesta social y la manifestación pública como una herramienta para cambiar las normas sociales y culturales. Por ejemplo, las manifestaciones de mujeres en busca del derecho al voto a principios del siglo XX no solo llevaron a la aprobación de leyes de sufragio, sino que también contribuyeron a un cambio profundo en la percepción que la sociedad tenía de las mujeres.</p> <p>Es importante destacar que el derecho a protestar y manifestarse se basa en la premisa de que la falta de reconocimiento de este derecho, erosiona la posibilidad de su realización pública y abierta, además da lugar a una dura represión por parte de las autoridades. El reconocimiento de la protesta social y la manifestación pública, en cambio, permite que las demandas sean escuchadas sin recurrir a la violencia, promoviendo la construcción de soluciones basadas en el diálogo y la cooperación.</p>	<p>El derecho humano a protestar y manifestarse es una herramienta esencial para el progreso social y político. Ha sido fundamental en la lucha por la igualdad, la justicia y la libertad en todo el mundo. A lo largo de la historia, las protestas han demostrado su capacidad para dar voz a los marginados, impulsar cambios políticos significativos y transformar las normas sociales. En un mundo en constante cambio, el derecho a protestar y manifestarse sigue siendo un pilar fundamental de la democracia y un medio crucial para impulsar la evolución y mejora de las sociedades democráticas.</p> <p>III. OBJETO.</p> <p>La presente ley tiene por objeto regular el conjunto de principios, mecanismos y disposiciones indispensables para asegurar la garantía y el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, en el marco del artículo 37 de la Constitución Política, los estándares y obligaciones internacionales que rigen la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, así como reconocer la labor de organizaciones y movimientos sociales en el país.</p> <p>IV. CONTEXTO.</p> <p>La Importancia Histórica de la Protesta social y la manifestación pública:</p> <p>La protesta es un pilar fundamental en la evolución de la sociedad y la búsqueda de justicia. A lo largo de la historia, numerosos eventos han demostrado cómo las manifestaciones y las luchas colectivas pueden tener un impacto duradero en la configuración de nuestro mundo. Cuatro ejemplos emblemáticos ilustran la trascendental importancia de la protesta en la historia: la Toma de la Bastilla, las protestas laborales de Chicago, las sufragistas y la Marcha de la Sal.</p> <p>Toma de la Bastilla (1789): La Chispa de la Revolución Francesa. Los ciudadanos parisinos tomaron la prisión de la Bastilla, un símbolo del absolutismo monárquico francés. Este acto marcó el inicio de la Revolución Francesa y llevó a la abolición del sistema feudal, la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y la caída de la monarquía. La Toma de la Bastilla se convirtió en un faro de esperanza para quienes buscaban la igualdad y los derechos humanos en todo el mundo.</p> <p>Protestas Laborales de Chicago (1886): Lucha por las Ocho Horas Laborales. Las protestas laborales de Chicago en 1886 fueron un hito en la lucha por los derechos de los trabajadores. Trabajadores de todo Estados Unidos se unieron para exigir una jornada laboral de ocho horas. A pesar de la tragedia de la revuelta de Haymarket Square, donde murieron varios manifestantes y policías, este movimiento sentó las bases para futuras leyes laborales y derechos de los trabajadores que hoy se conciben como derechos laborales para los trabajadores de todo el planeta.</p> <p>Sufragistas (siglo XIX-XX): La Lucha por el Derecho al Voto. Las sufragistas lideraron una lucha tenaz para obtener el derecho al voto para las mujeres. A través de campañas, manifestaciones y activismo, estas mujeres cambiaron la percepción social y política de género. Su persistencia llevó a la aprobación de la Decimonovena Enmienda de los Estados Unidos en 1920, que otorgó a las mujeres el derecho al voto, un hito en la lucha por la igualdad de género en todo el mundo.</p> <p>Marcha de la Sal (1930): La Lucha No Violenta por la Independencia India. La Marcha de la Sal, liderada por Mahatma Gandhi en la India, fue un ejemplo de protesta pacífica que desafió el dominio colonial británico. Los manifestantes se levantaron contra los impuestos injustos sobre la sal y sentaron las</p>

<p>bases para el movimiento de independencia indio. Esta protesta mostró al mundo el poder de la resistencia no violenta como instrumento de cambio social y político.</p> <p>Estos eventos históricos demuestran que la protesta es una herramienta poderosa para el cambio. Desde la lucha por la igualdad hasta la resistencia contra la opresión, la protesta ha dado forma a la historia y ha forjado un camino hacia un mundo más justo y equitativo. Estos logros históricos son recordatorios perennes de que el poder de la acción colectiva puede transformar sociedades y marcar un camino hacia un futuro mejor.</p> <p>LA GRAVE SITUACIÓN DE VULNERACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LAS PROTESTAS SOCIALES Y LAS MANIFESTACIONES PÚBLICAS DEL 2021 EN COLOMBIA.</p> <p>Es fundamental resaltar que, en este contexto, se ha puesto un énfasis significativo en incorporar las valiosas lecciones aprendidas de proyectos de ley previamente presentados en el Congreso de la República, como lo fue el 090 Senado de 2022, presentado por la bancada de Comunes y otros, también el proyecto 079 de 2021 presentado por el senador Iván Cepeda, entre otros, los cuales se recogen a continuación. Estos proyectos anteriores desempeñaron un papel fundamental al catalizar debates y discusiones sobre la protección del derecho a la protesta social y la manifestación pública en nuestra nación.</p> <p>En un esfuerzo por perfeccionar la legislación en esta área y adaptarla a las cambiantes necesidades de nuestra sociedad, se ha revisado cuidadosamente la retroalimentación y los aportes generados por estos proyectos anteriores para así recogerlos. Estos esfuerzos de mejora son evidencia del compromiso continuo de nuestro sistema legislativo para garantizar que la voz de la ciudadanía sea respetada y protegida en el ejercicio de su derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>Esta revisión minuciosa también se ha basado en recomendaciones y estándares establecidos en el marco de seguimiento a compromisos internacionales y en respuesta a responsabilidades derivadas de sentencias judiciales. Estos compromisos y obligaciones internacionales nos impulsan a continuar mejorando nuestras leyes y prácticas para salvar este derecho fundamental y garantizar que sea ejercido de manera pacífica y respetuosa de los derechos humanos.</p> <p>Finalmente debemos resaltar que, el proceso de revisión y construcción de este proyecto de ley ha sido profundamente colaborativo. Se ha llevado a cabo un diálogo abierto y participativo con una amplia gama de actores, incluyendo plataformas ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y miembros de la comunidad. Estos actores han aportado ideas valiosas y perspectivas diversas que han contribuido enriquecedora a la formulación del proyecto.</p> <p>El derecho a la protesta social y la manifestación pública, constituye una manifestación de las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libre asociación. En Colombia, su ejercicio se encuentra vinculado a su vez con el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el cual está reconocido en el artículo 37 superior, conforme al cual se determina que solo la ley puede establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar.</p> <p>De conformidad con la jurisprudencia constitucional, estos derechos tienen una naturaleza disruptiva que se expresa en lo público mediante un componente estético (reunión) y uno dinámico (manifestación), ambos resultan ser determinantes para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo.</p>	<p>En ese contexto, y retomando lo planteado en la exposición de motivos de los PL 79 de 2021 y 90 de 2022, el <i>Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera</i> establece en el punto 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta con fundamento en un conjunto de garantías relativas a la aplicación y el respeto de los derechos humanos, la libertad de información, el diálogo como forma de respuesta estatal mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación, entre otras.</p> <p>Cuando se revisa este compromiso adquirido y se da una mirada al marco de regulación que hoy rige los elementos relacionados con el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública, 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 la protesta social y la manifestación pública como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o se manifiestan o de quienes se vean afectados o afectadas”, no existen medidas normativas concretas que sirvan como fuente precisa para el goce efectivo de este derecho.</p> <p>Debemos destacar, que 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 la protesta social y la manifestación pública desarrollados por diversos sectores de la sociedad. En esa dirección, el Ejército se “especializó” en tareas de control del orden público, desconociendo que el ámbito de intervención de las Fuerzas Militares se encuentra restringido en los términos del artículo 217 superior para defender la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, de la misma manera la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando su carácter de cuerpo civil cuya finalidad es asegurar la convivencia en paz de todas las personas habitantes de Colombia, y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.</p> <p>Ahora bien, los escenarios de protesta social han cobrado una potencia inusitada en Colombia desde noviembre de 2019, debido de los excesos de la fuerza pública, en especial, aquellos cometidos por las unidades del Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD-, hoy Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden –UNDMO-.</p> <p>Este escenario llevó a que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ordenara, en septiembre de 2020, la creación de una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a la protesta social y la manifestación pública, haciendo énfasis en conjurar, prevenir y sancionar: (i) la intervención sistemática, violenta y arbitraria del cuerpo policial en manifestaciones y protestas; (ii) la estigmatización frente a quienes salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) el uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) las detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) los ataques contra la libertad de expresión y de prensa.</p> <p>Para ello, la decisión judicial ordenó la realización de un protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores denominado “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado, y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”, con la participación directa de la ciudadanía,</p>
<p>órganos de control y mandatarios regionales y locales. Específicamente, señaló que le corresponde a la Defensoría del Pueblo constatar que el ESMAD (hoy UNDMO) está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las personas que intervengan o no en protestas sociales y manifestaciones públicas, de manera que debe llevar a cabo un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos.</p> <p>No obstante, en septiembre de 2020, con ocasión de la muerte de Javier Ordoñez a manos de agentes de la Policía Nacional, se desató una ola de protestas que fue reprimida dejando un saldo de al menos 13 civiles asesinados por la fuerza pública, y posteriormente, las jornadas de movilización enmarcadas en el paro nacional que tuvo inicio el 28 de abril de 2021, han visibilizado de modo contundente la necesidad de avanzar en un marco regulatorio de las condiciones para limitar este derecho.</p> <p>A manera de ilustración, iniciativas como la “Campaña Defender la Libertad asunto de todas” con fecha de corte 12 de diciembre de 2021¹ documentaron 7620 casos de agresiones, aún más de tallado el informe del 30 de junio de 2021² en el que se registraron 1790 casos de personas heridas por el accionar desproporcionado de agentes policiales y civiles armados no identificados entre los que se cuentan 84 casos de lesiones oculares y 114 casos de personas heridas por armas de fuego, y por lo menos, 84 homicidios de personas civiles en el marco de la protesta social, de los cuales 28 son atribuibles presuntamente a la institución policial, y 7 son presuntamente atribuibles a civiles particulares sin identificar. Asimismo, según cifras de la Defensoría del Pueblo se presentan 106 casos de violencias basadas en género ejercidas por la institución policial en contra de mujeres y población con orientación sexual y/o identidad de género diversas, entre los cuales hay 23 casos de violencia sexual³.</p> <p>Este complejo panorama en materia de derechos humanos derivado de la multiplicidad de peticiones, reivindicaciones y demandas sociales estructurales e históricas de índole nacional, regional y municipal, vinculadas con la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza extrema agravada con los impactos de la pandemia de la COVID-19, que para el omento en que estos hechos tuvieron lugar, motivó una visita de trabajo por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que se realizó del 8 al 10 de junio de 2021.</p> <p>Entre los principales hallazgos que la CIDH identificó en el marco de la protesta se encuentran el uso desproporcionado de la fuerza; violencias basadas en género; violencias de carácter étnico – racial; violencias contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en traslados por protección y denuncias de</p>	<p>desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.</p> <p>Aun acogiendo las cifras del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, el organismo tomó nota de las disparidades entre el registro oficial de 54 personas fallecidas⁴, 1140 personas civiles lesionadas y 84 personas desaparecidas, cuya incertidumbre en su paradero permanencia vigente para el 10 de junio de ese año, y los hechos documentados por organizaciones de la sociedad civil advirtiendo que esas inconsistencias pueden causar desconfianza de la ciudadanía en las autoridades, además de representar un obstáculo en el acceso a la justicia de las víctimas.</p> <p>Por otra parte, dado el elevado número de detenciones realizadas en el contexto de las protestas mediante la figura de traslado por protección (más de 7020 según información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales), la CIDH recordó que nuestra Corte Constitucional al analizar dicho mecanismo –previsto en el artículo 155 del Código Nacional de Convivencia Seguridad Ciudadana– consideró que no ofrece suficientes garantías para el debido proceso, ni previas, ni posteriores a la captura (sentencia C- 281/17), por lo que condicionó su constitucionalidad bajo la observancia de ciertos condicionantes, por ejemplo, su carácter excepcional y en lugares distintos a los destinados para la privación de la libertad. A ello se suma, denuncias sobre tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos en contra de las personas capturadas por encontrarse participando en las protestas sociales y las manifestaciones públicas.</p> <p>También el informe de la CIDH señala que recibió denuncias acerca de actuaciones del ESMAD (hoy UNDMO) para impedir la atención oportuna de personas manifestantes heridas y el temor de estas para acudir a centros de salud debido al riesgo de llegar a ser judicializadas.</p> <p>El reporte de personas desaparecidas en el marco de las protestas no es menor incluso adoptando las cifras más conservadoras: según la Fiscalía General de la Nación, para el momento había 84 casos activos con el Mecanismo de Búsqueda Urgente, y extrema preocupación despertaron informes de que algunas de las personas reportadas, cuyo paradero era desconocido, fueron encontradas sin vida, conforme lo constató la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada en al menos cinco casos.</p> <p>Acercas de la decisión gubernamental de acudir a la asistencia militar, la CIDH estimó que la prohibición absoluta de todo bloqueo, constituye una restricción desproporcionada a la libertad de expresión, manifestación y reunión, así como desvirtuar que la participación de las fuerzas militares debe ser excepcional, pues no permite que se establezcan límites operativos ni temporales explícitos.</p> <p>Sobre este particular, vale decir que pese la atención de las jornadas de protesta social y manifestación pública del paro nacional de 2021 que estuvo a cargo de la Policía Nacional, mediante el Decreto 575 de 2021 se acudió a la figura de la “asistencia militar”, prevista en el Código Nacional de Policía y Convivencia, para que gobernadores de 8</p>

¹ Disponible en: <https://acrobata.dohs.com/link?tracksum=num%3A33&id%3A33&cd%3A138%3A33&710368-4494-4907-929b-65a51172a584>
² Ver: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10144/23-reportes-de-violencia-sexual-la-concejo-la-Defensoria-Ce-ADA-del-Pueblo-en-el-marco-de-la-protesta-social-violencia-sexual-protesta-social.html>
³ Ver: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10144/23-reportes-de-violencia-sexual-la-concejo-la-Defensoria-Ce-ADA-del-Pueblo-en-el-marco-de-la-protesta-social-violencia-sexual-protesta-social.html>

⁴ Temblores ONG suministró un reporte de 73 personas fallecidas y la Campaña Defender la Libertad Asunto de Todas denunció el fallecimiento de 84 personas en el marco de las manifestaciones.

<p>departamentos y alcaldes de 13 municipios del país tuvieron que coordinar con las autoridades militares y de policía las instrucciones para restablecer y conservar el orden público alterado por las manifestaciones del paro nacional.</p> <p>La anterior decisión del ejecutivo se adoptó aun cuando podía dar lugar a agudizar el –ya de por sí– alarmante panorama de graves violaciones a derechos humanos cometidas por agentes de la fuerza pública en el marco del paro nacional de 2021 que para esos días completaba más de un mes de movilizaciones. Por las razones expuestas, se hace imprescindible avanzar en la aprobación de una Ley Estatutaria que avance en la consolidación de garantías para el goce efectivo del derecho a la protesta social y la manifestación pública, de tal manera que el Estado cumpla con su obligación de protegerla como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia y la apertura política, al comprender que este derecho es también un mecanismo de participación ciudadana indispensable para la democracia y la vida política del país.</p> <p>A continuación, y retomando lo planteado en proyectos de ley anteriores se abordarán cuatro (4) grandes bloques referidos a las condiciones que configuran la situación actual de Colombia en materia de garantías para la movilización y la protesta social. En primer lugar, se presentará una breve revisión sobre la debilidad normativa que caracteriza el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública; en segundo lugar, se revisarán los procedimientos que regulan la actuación de la Fuerza Pública en el desarrollo de la protesta social y la manifestación pública; en tercer lugar, se dará un vistazo a las principales cifras que revelan el aumento de la protesta social y la manifestación pública a partir de las últimas 2 décadas; por último, en cuarto lugar, se revisará la normatividad emitida por el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como las recomendaciones emitidas en el marco de estos dos Sistemas.</p> <p>1.1. La Protesta social y la manifestación pública: Un derecho fundamental sin desarrollo normativo.</p> <p>Pese a que la Constitución redactada por Asamblea Nacional Constituyente de 1991 significó un avance importante frente a su predecesora, pues limitó las condiciones bajo las cuales se podían declarar los estados de excepción, así como reconoció en su artículo 20 el derecho a la libertad de expresión y en su artículo 37 el derecho fundamental del pueblo a reunirse pública y pacíficamente⁵, no logró acabar con la tradición restrictiva de la protesta social que la venía criminalizando bajo el amparo del Estado de Sitio.</p> <p>A diferencia de la Constitución de 1886 que en su artículo 46, paralelamente al reconocimiento del derecho a reunirse, habilitaba a las autoridades para “disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas”, la Constitución de 1991 establece que sólo la Ley puede definir expresamente los casos en los que puede limitarse el ejercicio de este derecho. Sin embargo, esta última aseveración es la que ha permitido que con el tiempo la Carta Política pierda su espíritu garantista y que, tanto en el plano normativo como en el práctico, el ejercicio de este derecho quedará sujeto a múltiples obstáculos justificados en la búsqueda del mantenimiento del orden público.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el orden público debe ser entendido como el “conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos</p>	<p>humanos”⁶. Es claro que dicha definición establece un marco de interpretación demasiado amplio que permite justificar la limitación del ejercicio de la protesta social y la manifestación pública casi en cualquier circunstancia con potencial de afectar dichas condiciones.</p> <p>No obstante, en la misma sentencia se señala 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”; es decir, el poder de la policía debe orientarse prioritariamente hacia la protección de los derechos de la ciudadanía.</p> <p>A pesar de esta aclaración siguen existiendo vacíos que en lo concreto afectan el ejercicio de la protesta social y la manifestación pública. Por ejemplo, no hay criterios claros, más allá de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que de por sí siguen siendo confusos, sobre el papel que deben cumplir las autoridades en las situaciones en las que puede existir una contradicción entre el derecho a reunirse y manifestarse pública, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de otros derechos por parte de otros ciudadanos⁷.</p> <p>Continuando con la tradición restrictiva frente al ejercicio de la protesta social, el Código Nacional de Policía y Convivencia -aprobado mediante la Ley 1801 de 2016- pretendió reglamentar el derecho a reunirse y manifestarse públicamente estableciendo nuevas limitaciones a su ejercicio. Empero, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable los artículos 47 al 75 de dicha Ley porque, al tratarse de un derecho fundamental, su reglamentación debía establecerse por medio de una ley estatutaria y no por ley ordinaria⁸. En la misma sentencia la Corte le otorgó un plazo de 2 años al Congreso para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales, expidiera la norma correspondiente.</p> <p>En este apartado se ha presentado una síntesis del estado actual de la protesta social y la manifestación pública en las normas colombianas. Como se puede observar, las Altas Cortes han reconocido los avances que la Constitución de 1991 trajo para el ejercicio de las libertades democráticas, entre las cuales el derecho a la protesta social y a la manifestación pública todavía encuentra pendiente un desarrollo normativo respecto de su ejercicio y limitaciones a cargo del poder legislativo.</p> <p>1.2. Los procedimientos sistemáticos de violencia desproporcionada que rodean la actuación de los cuerpos de policía alrededor del ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>En 1999, tras el paro cocalero del sur del país, se crea por medio de la directiva transitoria 0205 del 24 de febrero de la Dirección General de la Policía Nacional el Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD- (hoy UNDMO). Posteriormente, se formaliza su creación con la resolución No. 01363 del 14 de abril del mismo año⁹.</p> <p>A partir de ese momento la Policía Nacional ha perfeccionado sus técnicas para el “control” y “dispersión” de las protestas sociales y las manifestaciones públicas, hasta llegar a la expedición de la resolución No. 00448 del 2015, la</p> <p>⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, MS Alejandro Martínez Caballero</p> <p>⁶ Al respecto, la Corte Constitucional lo único que menciona es que “será tarea de las fuerzas estudiar las limitaciones constitucionales aplicables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos de derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el goce de los derechos fundamentales de los demás. Sentencia T-456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz</p> <p>⁷ Vale la pena mencionar que la Corte no declaró inexecutable el numeral 9 del artículo 103 del Código de Policía que prohíbe las aglomeraciones de público en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.</p> <p>⁸ Resolución 01363</p>
<p>cial reglamenta el uso de la fuerza y el empleo de elementos, dispositivos, municiones y armas no letales, y la resolución No. 05228 del 2015 o Manual de control de manifestaciones y disturbios. Resoluciones que han establecido el marco de interpretación y los procedimientos bajo los cuales se permite el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional. 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 por sí”¹⁰.</p> <p>Resulta problemático que dentro del articulado de las dos resoluciones se citen como fundamento normativo los pactos, convenios, declaraciones, convenciones y demás normas que componen el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Debe mencionarse esto porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y cada una de sus herramientas, es un instrumento que <i>permite</i> avanzar en la protección del ejercicio de la protesta social y la manifestación pública, es así que el problema fundamental se ubica en la precisión de los procedimientos y criterios concretos que regulan la intervención policial y los mecanismos para su control, ocasionando un grave problema al no existir un marco de garantías que limite el actuar arbitrario de los cuerpos de policía que intervienen y no permiten el desarrollo de garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>Mauricio Archila¹¹ sostiene que 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 trabajadoras y trabajados, 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 año¹². No obstante, el pico más alto desde 1975 fue alcanzado el año 2013 con un total de 1027 protestas¹³. Otras fuentes, basadas en informes de la Policía Nacional, mencionan que durante el año 2010 1142 movilizaciones, y que en octubre de 2011 se contabilizaban 1573¹⁴.</p> <p>Por lo tanto, 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 ciudadanas para activar la defensa pública de sus intereses políticos y la visibilización de sus necesidades sociales, económicas o de cualquier otro tipo en el marco de la crisis del sistema político.</p>	<p>Pese a la vitalidad actual e histórica de estas expresiones ciudadanas, una de las principales denuncias por parte de las organizaciones y los movimientos sociales es el despliegue autoritario y el tratamiento violento del Estado y sus organizaciones frente al derecho consagrado a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>Lo que ha quedado en evidencia en diferentes informes como; el de la recopilación de casos realizada por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)¹⁵ quienes expresaron 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 en que se sostuvo el Paro campesino, 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 o herida, y cinco (5) ciudadanos con heridas graves que implicaron incapacidad parcial o total¹⁶. Para ese mismo periodo, la Defensoría del Pueblo¹⁷ registró la recepción de ciento tres (103) quejas por tratamiento violento por parte de miembros de la Fuerza Pública.</p> <p>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 casos¹⁸.</p> <p>En el año 2023, durante una sesión de la comisión accidental encargada de dar seguimiento a las protestas, el mismo representante, quien preside esta comisión, informó que, al momento de presentar el informe, se tenía conocimiento de 310 casos de vulneraciones a personas protestantes y manifestantes relacionados con el estallido social de 2021. Entre estos casos, se registraron 3 homicidios, 55 personas en libertad, 152 personas bajo detención carcelaria, 49 sujetos en prisión domiciliaria, y 50 casos en los que no se contaba con información sobre su condición. Estas cifras ponen de manifiesto la grave situación de vulneración de los derechos humanos de quienes ejercen su derecho a la protesta social y la manifestación pública en Colombia. Además, resaltan una preocupante tendencia hacia una respuesta punitiva excesiva y una actitud de criminalización por parte del Estado colombiano que afecta la comprensión del ejercicio de este derecho fundamental.</p> <p>¹⁰ MOVICE (2013). Brutalidad policial y legal para frenar la movilización social en Colombia. Nota de prensa (15 Diciembre). Bogotá. Disponible en línea: http://www.movicedeldefensor.org/versionanuncia/index.php?option=com_k2&view=item&id=3553</p> <p>¹¹ Archila, M. (2003). <i>Colombia 1975-2000: De Crisis en Crisis</i>. ARCHILA, M. et al. (2003). <i>25 años de luchas sociales en Colombia. 1975-2000</i>. Bogotá: CINEP, pp. 11-44</p> <p>¹² CINEP (2009). <i>La Protesta social 2002-2008. En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez</i>. Bogotá (Informe Especial). Disponible en línea: https://issuu.com/cineppp/docs/la_protesta_social_2002_2008_june_2009/5</p> <p>¹³ CINEP (2014). <i>Luchas sociales en Colombia 2013 (Informe Especial)</i>. Bogotá: CINEP. Disponible en línea: http://comunicacion.difc.gov.co/IMG/pdf/informe_especial_cinep_protestas_2013.pdf</p> <p>¹⁴ CRUZ, Edwin (2014). <i>Dignidad en movimiento. El ascenso de la movilización social en Colombia (2010-2014)</i>. CONTRALUZ Vol. 6, No. 2, 2014, pp. 241-273, ISSN: 2036-0967, Departamento de Lenguaje, Letterature e Culture Moderne, Università di Bologna</p> <p>¹⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013). <i>Vigésimo primer Informe Administrativo y Financiero del Defensor del Pueblo al Congreso de la República (Primer Paro)</i>. Enero-diciembre 2013. Disponible en línea: http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/2211/Informes-al-congreso.htm</p> <p>¹⁶ 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</p>

<p>Aunque no existe un consolidado de todas las cifras relacionadas con agresiones a manifestantes, es claro que, tal y como se mencionó arriba, existe un clima de represión del ejercicio de la protesta social y de impunidad frente a los abusos ejercidos por parte de la fuerza pública. En especial preocupa que el Estado colombiano destine una gran cantidad de recursos para el sostenimiento de una fuerza como el ESMAD¹⁹ (hoy UNDMO), cuyos miembros han estado involucrados en varios hechos que hoy son materia de investigación por parte de la CIDH.</p> <p>Sumado a todo ello, el reciente “estallido social”, dio cuenta de múltiples vulneraciones a los derechos humanos por parte de la fuerza pública, tal como lo señala el informe presentado por la Comisión Interamericana de derechos humanos, en el que se destaca entre otras cosas:</p> <p><i>En el marco de la visita de trabajo, la Comisión Interamericana recibió información sobre graves violaciones a los derechos humanos y distintos obstáculos para garantizar la protesta social. De igual manera, observó el impacto que la polarización y la estigmatización tienen sobre los derechos humanos de las personas manifestantes. Como principales preocupaciones identificó: el uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.</i></p> <p>De igual manera, el informe realiza un énfasis especial en la necesidad de garantizar el derecho a la protesta, resaltando el papel de los Estados en términos de esas garantías, esto debido a su preocupación por los 1.106 civiles y 1.253 policías que resultaron lesionados que con la visita pudieron documentar.</p> <p>1.3. Estructura Institucional desarrollada para el control del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>El Decreto 262 de 2000 “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación”, le asigna a esta institución funciones de protección y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, como se puede corroborar en las cifras presentadas anteriormente, la impunidad frente a agresiones graves en contra de manifestantes y protestantes por parte de la fuerza pública ha sido la constante. La razón fundamental por la que esto ocurre es la ausencia de mecanismos concretos que obliguen a sus funcionarios a realizar acompañamiento y control permanente de la intervención de la Policía en escenarios de movilización y protesta, y la apertura de procesos investigativos y sancionatorios cuando sea necesario.</p> <p>En el Código Único Disciplinario y en la Ley 1015 de 2006 (Régimen disciplinario de la Policía Nacional) se mencionan sanciones para servidores públicos relacionadas con la violación a la Ley y la Constitución. Ese marco normativo permitiría sancionar a aquellos funcionarios que en el ejercicio de sus funciones violen el derecho a reunirse y manifestarse públicamente. Sin embargo, teniendo en cuenta la ausencia de regulación y la ambigüedad que existe en la legislación nacional sobre la aplicación de este derecho y la tradición restrictiva enunciada anteriormente, es importante avanzar hacia la inclusión dentro de estas normas de sanciones concretas para los servidores públicos que incurran en conductas violatorias del derecho</p> <p><small>¹⁹ Según el Ministerio de Defensa Nacional, entre 2003 y 2013 el Estado gastó 95.382.032.961 de pesos en mantenimiento de vehículos, adquisición de vehículos y elementos de dotación para el ESMAD. Fuente: Rozo, W. (2015). Esmad, arma letal. Cien Días 80, 39-43.</small></p>	<p>a la protesta, así como el establecimiento de un mecanismo concreto, que bien podría ser la creación de una procuraduría delegada para este asunto, que obligue a la procuraduría a investigar y sancionar de manera oportuna.</p> <p>Para el caso de la Defensoría del Pueblo, se requiere al menos de tres medidas. En primer lugar, es urgente la construcción de un sistema de información específico para el tema de protesta social que permita evaluar permanentemente las amenazas, vulneraciones, limitaciones y riesgos que pueden afectar el ejercicio de la protesta en el nivel territorial. En segundo lugar, se le debe brindar garantías a la Defensoría del Pueblo para que sus consideraciones tengan carácter vinculante para todas las entidades del Estado. Y, en tercer lugar, como institución encargada de prevenir violaciones a los derechos humanos debe tener capacidades vinculantes en su ejercicio de interlocución con la fuerza pública, así como en el establecimiento de acuerdos que permitan mitigar los efectos de escenarios en los que se presente tensión de derechos entre los manifestantes y los demás ciudadanos.</p> <p>En este contexto es menester que se establezcan los mecanismos y condiciones para que revise, ajuste, derogue o modifique las diversas Resoluciones y normas expedidas y en vigencia, cuya finalidad es priorizar el control a la protesta social y la manifestación pública que el ejercicio del derecho como tal. El Proyecto de Ley Estatutaria contenido en el presente texto incluye la conformación de una Comisión Nacional de Garantía que tiene entre sus funciones la descrita anteriormente.</p> <p>1.4. El marco normativo del Sistema Universal y sistema interamericano de los Derechos Humanos con respecto a la protesta social y la manifestación pública.</p> <p>A continuación se presenta un análisis de las disposiciones más relevantes relacionadas con el ejercicio y la protección de la protesta social y la manifestación pública, contenidas en las normas más importantes del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, vale la pena insistir en que estas normas, se deben reconocer como una herramienta fundamental para la protección de todos los derechos humanos, además de que hoy establecen prohibiciones y regulaciones concisas al uso de la fuerza por parte del estado en contra de la protesta social y la manifestación pública. Incluso, los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley” aunque hacen un llamado a evitarla y utilizar el diálogo como el mecanismo idóneo.</p> <p>Derecho a la Protesta social y la Manifestación pública: 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</p>
<p>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.</p> <p>Tortura: Declaración Universal de los Derechos 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, inflija 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...</p> <p>Detención Arbitraria: Declaración Universal de los Derechos 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</p>	<p>garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. (Actuación en caso de reuniones ilícitas) 13 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.</p> <p>De esta manera podemos establecer que se reconoce internacionalmente el derecho humano a la protesta social y la manifestación pública y que además le son propios, dadas las disposiciones anteriormente mencionadas, los siguientes elementos:</p> <p>Fundamento en los Derechos Humanos: El derecho a la protesta social y la manifestación pública es un componente esencial de la libertad de expresión y asociación, dos derechos humanos fundamentales reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en otros tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esto refleja la importancia de estas actividades como medios para expresar preocupaciones, aspiraciones y descontento.</p> <p>Garantía de Pluralismo y Diversidad de Opiniones: El derecho a la protesta social y la manifestación pública contribuye a garantizar el pluralismo y la diversidad de opiniones en una sociedad democrática. Esto es esencial para un debate público abierto y la rendición de cuentas de las autoridades. Así, el derecho a protestar y manifestarse se vincula con el concepto de democracia y gobernanza participativa, como se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados regionales.</p> <p>Limitaciones y Proporcionalidad: Aunque el derecho a la protesta es un derecho fundamental, los Estados tienen la autoridad para establecer ciertas limitaciones en su ejercicio. Estas limitaciones deben ser legítimas, estar establecidas por ley, perseguir un objetivo legítimo y ser proporcionales. La Corte Europea de Derechos Humanos ha establecido que las restricciones a la protesta y manifestación deben estar en línea con los principios de una sociedad democrática.</p> <p>Responsabilidad del Estado: El derecho internacional establece que los Estados tienen la responsabilidad de proteger y garantizar el ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública. Esto implica asegurar la seguridad de los manifestantes y prevenir la violencia policial o la represión desproporcionada. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han emitido sentencias que subrayan la obligación del Estado de garantizar un entorno seguro y respetuoso para la protesta.</p> <p>Acceso a la Justicia y Recurso Efectivo: El derecho internacional también garantiza que las personas tengan acceso a la justicia y un recurso efectivo en caso de violación de su derecho a la protesta social y la manifestación pública. Esto permite que quienes han sufrido represión injustificada puedan buscar reparación, justicia, verdad y garantías de no repetición.</p> <p>El derecho a la protesta social y la manifestación pública es un derecho humano fundamental reconocido en el derecho internacional. Su importancia radica en su contribución al pluralismo, la democracia y la rendición de cuentas. Además, el derecho internacional establece la responsabilidad del Estado para proteger y garantizar su ejercicio, lo que refleja su relevancia en la promoción de sociedades democráticas y respetuosas de los derechos humanos.</p>

<p>Sentencia STC 7113-2020</p>	<p>Impugna el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia el 7 de julio de 2020. El fallo impugnado resuelve el conflicto de competencia entre el Juez 289 de Instrucción Penal Militar y la Fiscalía 189 Seccional, relacionado con la investigación del homicidio de Dilan Cruz Medina. La sentencia STC 7113-2020 solicita la nulidad de la providencia</p>	<p>e higiene indignas. La Corte destaca la necesidad de una política criminal preventiva y respetuosa de los derechos humanos, así como la construcción de más cupos carcelarios y la mejora de las condiciones de reclusión.</p> <p>La Corte emitió diversas órdenes para abordar estas problemáticas, incluyendo la creación de un comité interdisciplinario para garantizar una reclusión digna, la prohibición de iniciativas legislativas que vayan en contra de una política criminal sostenible, y la creación de un sistema de información confiable sobre los reclusos. Sin embargo, se cuestiona la efectividad de estas órdenes y se critica que la Corte no asuma responsabilidad en la crisis carcelaria.</p> <p>En conclusión, la sentencia T-762 de 2015 reconoce la existencia de una crisis carcelaria en Colombia y destaca las problemáticas principales que la causan. La Corte emite órdenes para abordar estas problemáticas, pero se cuestiona su efectividad y se critica la falta de asunción de responsabilidad por parte de la Corte en la crisis carcelaria.</p>	<p>garanticen una reclusión digna.</p> <p>Prohibir iniciativas legislativas que vayan en contra de una política criminal sostenible y respetuosa de los derechos humanos.</p> <p>Crear un sistema de información confiable sobre los reclusos, que incluya datos sobre su situación jurídica, condiciones de reclusión y acceso a servicios básicos.</p> <p>Mejorar los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, garantizando el acceso a atención médica adecuada.</p> <p>Construir más cupos carcelarios para reducir el hacinamiento en las cárceles.</p> <p>Estas órdenes buscan abordar las problemáticas identificadas por la Corte Constitucional en el sistema penitenciario y carcelario de Colombia y garantizar una reclusión digna y respetuosa de los derechos humanos.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, CONFIRMA la sentencia objeto de impugnación.</p>	<p>profunda el 12 de diciembre de 2019 y la remisión del expediente a la Fiscalía General de la Nación para que asuma la investigación.</p>	<p>La Corte Constitucional encontró que se había incurrido en un defecto fáctico al no valorar las declaraciones de testigos de los hechos investigados. A continuación, se presentan apartes textuales importantes con contexto sobre la protesta y manifestación:</p> <p>"La solicitante, a través de apoderado, invoca el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, 'juiz natural', la 'verdad' y 'a un recurso efectivo', presuntamente vulnerados por la sala jurisdiccional convocada."</p> <p>"La determinación se proferió con los elementos obrantes en el plenario." (Explicación de la determinación)</p> <p>"El proveído en discusión tuvo fundamento en los elementos de prueba que le fueron entregados [...] como parte de las diligencias." (Fundamento del proveído)</p> <p>"En la medida en que alega que para definir la colisión de jurisdicciones no existió una valoración integral de los medios de prueba adosados, y en concreto de los testimonios recaudados por el Cuerpo entre otras en STC 10993-2016, 10 ago. 2016, rad. 02110-00, y STC 18073-2017, 2 nov. 2017, rad. 00458-01." (Argumento de la reclamante)</p> <p>"La Corte anticipa que respaldará el fallo impugnado, es decir, la concesión del amparo, acogiendo la tesis de la Sala a quo que advirtió de la determinación objeto del resguardo, una apreciación incompleta de los elementos de conocimiento recaudados por la Fiscalía encargada del caso." (Respaldó del fallo impugnado)</p> <p>En la sentencia STC 7113-2020, la Corte Constitucional encontró que se incurrió en un defecto fáctico al omitir valorar las declaraciones de testigos presenciales en la investigación penal. La Corte respaldó</p>	
<p>STC 7641-2020</p>	<p>Sentencia de primera instancia que resuelve en contra de los accionantes.</p>	<p>el fallo impugnado y concedió el amparo, acogiendo la tesis de la Sala a quo.</p> <p>Los accionantes alegan que desde 2005 hasta la fecha, el Estado ha vulnerado sistemáticamente sus derechos a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso y libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento.</p> <p>Describen hechos como intervención violenta de la fuerza pública en manifestaciones, uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias, ataques contra la prensa y estigmatización de la protesta social por parte de funcionarios.</p> <p>Presentan como pruebas recortes de prensa, videos y otros registros sobre incidentes ocurridos en varias manifestaciones entre 2005 y 2019.</p> <p>Solicitan medidas como reestructurar las directrices sobre uso de la fuerza, que las autoridades se abstengan de incurrir en estas conductas, acompañamiento del Ministerio Público en protestas y verificación de capturas por organizaciones de DDHH.</p> <p>El juez de primera instancia negó el amparo argumentando falta de pruebas sobre algunos hechos denunciados y falta de subsidiariedad por existir otros medios de defensa judicial.</p> <p>En segunda instancia, la Corte Constitucional confirmó la decisión de negar el amparo, por considerar que no se demostró vulneración de derechos fundamentales y que existen otros mecanismos judiciales disponibles.</p> <p>Por estas razones la Corte decide basado en lo siguiente:</p> <p>La Corte encontró probados los cargos de los accionantes sobre la existencia de una intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública, especialmente del ESMAD, en manifestaciones y protestas, que</p>	<p>REVOCAR la sentencia impugnada, para CONCEDER la protección rogada por los accionantes, en consecuencia la corte ordena a las autoridades demandadas abstenerse de incurrir en conductas que vulneren el derecho a la protesta pacífica.</p> <p>Ordena publicar el contenido de la sentencia en sus páginas web.</p> <p>Ordena al Ministro de Defensa pedir disculpas públicas por excesos de la fuerza pública en protestas.</p> <p>Ordena al Gobierno Nacional mantener neutralidad frente a protestas, facilitar el derecho a la protesta pacífica, y conformar una mesa de diálogo al respecto.</p> <p>Ordena al Gobierno Nacional crear un protocolo sobre uso de la fuerza en protestas, con participación ciudadana.</p> <p>Ordena a la Policía, Fiscalía y Procuraduría crear protocolos para verificación de capturas en protestas.</p> <p>Ordena al Defensor del Pueblo ejercer control del ESMAD en protestas.</p> <p>Ordena suspender uso de escopetas calibre 12 por el ESMAD.</p> <p>Ordena al Defensor informar sobre el cumplimiento de estas órdenes.</p> <p>Conclusiones:</p>	<p>constituye una amenaza al derecho fundamental a la protesta pacífica.</p> <p>Señala que el uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y químicas, así como detenciones ilegales y abusivas, evidencia problemas en relación con la falta de una ley estatutaria que regule la fuerza pública en manifestaciones. La violación sistemática del derecho a la protesta por el ESMAD, la falta de neutralidad del Gobierno frente a las protestas, la estigmatización de manifestantes, allanamientos masivos previos a las protestas, etc.</p> <p>Considera que no hay respuesta idónea del Estado frente a esta problemática, por lo cual acoge parcialmente las pretensiones de la demanda de tutela. Ordena a las autoridades abstenerse de incurrir en las conductas denunciadas y adopta otras medidas.</p> <p>La Corte realiza un extenso análisis sobre el derecho a la protesta pacífica como manifestación de la libertad de expresión, señalando que tiene una dimensión individual y colectiva, estática y dinámica. Resalta que la protesta social tiene una función democrática de participación ciudadana.</p> <p>Indica que la protesta pacífica goza de especial protección, pero no ampara manifestaciones violentas. Señala límites como la apología de la guerra, el odio discriminatorio, la pornografía infantil. El Estado sólo puede limitarla por ley estatutaria.</p> <p>Analiza precedentes sobre uso de la fuerza y facultades de policía. Señala que el fin de la policía es proteger derechos, no suprimir libertades. La fuerza sólo puede usarse excepcionalmente.</p> <p>Concluye que el actuar del ESMAD representa una amenaza actual y cierta al derecho a la protesta. Ordena protocolos sobre uso de la fuerza y verificar legalidad</p>	<p>El derecho a la protesta pacífica tiene especial protección constitucional e internacional.</p> <p>Se probó un uso abusivo y sistemático de la fuerza pública en protestas.</p> <p>Las autoridades no han dado una respuesta adecuada a esta problemática.</p> <p>Se requiere una ley estatutaria sobre uso de la fuerza en manifestaciones.</p> <p>Es necesario crear protocolos y mejorar la capacitación sobre derechos humanos de la fuerza pública.</p>	

	de actuaciones policiales. Protege el derecho a la protesta pacífica.
--	---

V. IMPACTO FISCAL.

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo. La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:

"El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".

En atención a lo dispuesto en la ley 819 de 2003 conforme a la cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito el impacto fiscal del mismo, se debe indicar que el presente proyecto no genera impacto fiscal, al no ordenar gasto público. La estructuración del sistema no implica la creación de nuevas entidades, sino que a partir de las ya existentes, mejorar la articulación y coordinación entre estas.

VI. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

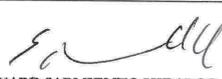
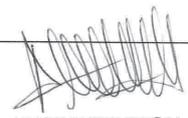
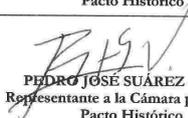
Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 *"el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Esto serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar".*

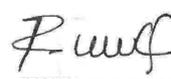
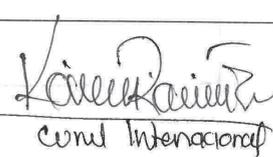
Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

VII. CONCLUSIONES.

El análisis realizado nos permite concluir, que la situación política de Colombia en materia de derechos humanos es desfavorable en lo que respecta al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, la implementación de los acuerdos de la Habana sigue inconclusa, en especial a lo referente al punto 2.2.2 de garantías de participación, al día se adelantan conversaciones con el ELN, donde uno de los puntos de discusión también es el reconocimiento de este derecho y la deuda histórica en la que las cortes y los tribunales han solicitado se implementen para el ejercicio de este derecho garantías en el ordenamiento jurídico colombiano sigue pendiente, hace que se considere pertinente y necesario construir una herramienta normativa que garantice y proteja el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública en Colombia.

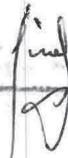
Por los honorables congresistas,

 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico
 JAEI QUIROGA CARRILLO Senadora de la República	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico
JAEI QUIROGA CARRILLO	

Senadora de la República	
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República	Juan Pablo Salazar JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Circunscripción (1) Especial de Paz
 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
 SUSANA GÓMEZ Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia	 Karen Patricia Constituyente Internacional
 Cristian Paredano	

COMITÉ DE REPRESENTANTES -
ASAMBLEA GENERAL

El día 04 de Octubre del año 2023
Ha sido convocada con este documento el
Bogotá de las 7 Gacetas Legislativas
Por 270 de sus correspondientes
Representantes de Bogotá, suscrito Por: HR Eduard Sarmiento Hidalgo y otros firmas



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

<p>Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se reduce de forma permanente la tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos"</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presentamos ante el Senado de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE DE FORMA PERMANENTE LA TARIFA DEL IVA PARA LOS TIQUETES AÉREOS DE PASAJEROS, SERVICIOS CONEXOS Y LA TARIFA ADMINISTRATIVA ASOCIADA A LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS MISMOS", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.</p> <p>Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.</p>  <p>GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República</p>	<p>PROYECTO DE LEY N° ____ de 2.023</p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE DE FORMA PERMANENTE LA TARIFA DEL IVA PARA LOS TIQUETES AÉREOS DE PASAJEROS, SERVICIOS CONEXOS Y LA TARIFA ADMINISTRATIVA ASOCIADA A LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS MISMOS"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto reducir, de forma permanente, la tarifa del impuesto sobre las ventas –IVA- para los tiquetes aéreos, los servicios conexos o complementarios y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.</p> <p>Artículo 2. Adiciónese un numeral al artículo 468 – 3 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p>"5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos"</p> <p>Artículo 3. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>  <p>GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República</p>
<p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>La presente ley tiene por objeto reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas –IVA- al 5% para los tiquetes aéreos y sus servicios complementarios, así como, la tarifa administrativa asociada a la comercialización de estos, con el propósito de recuperar la competitividad del sector aéreo en el país, estimular el transporte aéreo en pro de los derechos de los usuarios, impulsar el crecimiento del mercado y de la industria aérea y, muy especialmente, del turismo como sector clave en el desarrollo social y económico del país.</p> <p>2. MARCO NORMATIVO</p> <p>Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONSTITUCIONALES <p>Artículos: 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 26, 27, 28, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 58, 61, 67, 70, 71, 80, 83, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.</p> <ul style="list-style-type: none"> • LEGALES <p>Estatuto Tributario – Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"</p> <p>Ley 2068 de 2020 "Por la cual se modifica la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones"</p> <p>3. JUSTIFICACIÓN</p> <p>El sector aéreo ha sido clave para incentivar el turismo en el país, el cual contribuye aproximadamente al 2,7% del PIB nacional con un aporte estimado anual de \$10,5 mil millones de pesos¹. Así mismo, ha sido incluido en el Plan Estratégico Aeronáutico 2030 a través de su visión que involucra la movilización de más de 100 millones de pasajeros, todo esto en el marco de las dinámicas mundiales, en función de fortalecer las condiciones globales que ha presentado el transporte aéreo en el mundo y respondiendo a su contribución en el crecimiento de la economía.</p> <p>Para el primer semestre de 2023, se movilizaron alrededor de 27.461.000 pasajeros², lo que significó un incremento del 0,2% comparado con el año anterior y registrando un aumento de 49.000 personas; sin embargo, en relación con los destinos domésticos, la aeronáutica civil señaló el movimiento de 14.160.000 pasajeros, que comparativamente con el año anterior, decreció en un 11,6% (con un registro estimado de 16.022.000 pasajeros en 2022).</p> <p>Dicha reducción responde a factores como:</p> <p>¹ Tomado de cifras de IATA (International Air Transport Association). ² Cifras tomadas de MIntransporte (2023).</p>	<p>1. El alza en el precio de los combustibles, los costos operacionales y de los mantenimientos (cotizados en dólares) que sufrieron incrementos durante el aumento del dólar, lo que impactó fuertemente a la industria aérea durante el primer semestre del año.</p> <p>2. En el caso del transporte aéreo colombiano existe una carga impositiva alta, compuesta por tasas y contribuciones que se tienen que cobrar en la venta del tiquete, creando así barreras artificiales que elevan los precios para los consumidores. En este último escenario, los impuestos y tarifas pueden llegar fácilmente al 50% del precio total del billete.</p> <p>De acuerdo con estimaciones elaborados por la IATA, se generaría una reducción de 4,9 millones de pasajeros domésticos (15,4%) y 1,9 millones de pasajeros internacionales (13%) por el regreso del IVA al 19%, considerando que la reducción del Impuesto al Valor Agregado entre 2020 y 2022 aliviaron los costos de operación (IVA combustible) y los costos de los usuarios (IVA tiquetes aéreos), de forma que el decremento del IVA en 14 puntos porcentuales podría generar un aumento del 15,4% (4,9 millones) en la demanda doméstica y cerca del 13% (1,9 millones) en la internacional; de esta manera, se incentivaría el transporte a destinos domésticos.</p> <p>Por otro lado, este impuesto estaría penalizando a las personas de ingresos medio-bajos, teniendo en cuenta que el perfil del viajero aéreo estima que el 75% de las personas que declaran viajar en avión en el último año pertenecen al estrato 2 y 3, de forma que se tasa el ingreso promedio por persona alrededor de \$2.444.079 e ingresos promedios por hogar de \$2.586.203 pesos.</p> <p>Así mismo, el aporte del sector aéreo al PIB nacional se vería impactado directamente en un estimado de \$290 millones de dólares de contribución y afectaría alrededor de 9.500 empleos directos.</p> <p>Dicho lo anterior, la disminución del IVA a los tiquetes aéreos dinamizaría la economía nacional e incrementaría el consumo en el sector hotelero y en restaurantes, en la medida que se piense en las metas establecidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo y su implicancia con el sector turístico en el país.</p> <p>Según estudios internacionales realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico³ y el Foro Económico Mundial, la recuperación del sector será lenta considerando las restricciones de viaje que aún existen en ciertos destinos e igualmente, teniendo en cuenta las consecuencias ocasionadas por la inflación mundial; en el caso colombiano, el cese de operaciones de dos aerolíneas de bajo costo durante marzo de 2023 (Viva Air con una participación del 20,8% y Ultra Air con 8,1%)⁴ que ocupaban alrededor del 30% del total de la oferta en el sector de las aerolíneas y repercutió en las 34 rutas nacionales donde ambas participaban, ocasionaron una caída en el turismo e incrementaron el valor de los tiquetes para los consumidores debido a la reducción de la oferta.</p> <p>³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2022). ⁴ CNN Latinoamérica - Colombia (2023).</p>

Actualmente, un destino como San Andrés que mensualmente recibía alrededor de 131 mil turistas, ha visto una reducción del 68% pues la isla pasó de tener 37 vuelos diarios a 15, de forma que para el mes de agosto la conectividad fue de 137 frecuencias semanales directas, un 29% menos en comparación con el mismo mes en 2022, ocasionando pérdidas por más de 75 mil millones de pesos⁵, registrando una caída del 55,6%.

Además, Coltelco reveló que julio, un mes clave por la temporada de vacaciones, la ocupación hotelera en San Andrés fue del 61,03%, observándose una disminución de 4,93 puntos porcentuales comparativamente con 2022 y se evidenciaron comportamientos negativos en la tasa de ocupación en 17 regiones del país, siendo San Andrés y Providencia, Cesar, Norte de Santander, Valle del Cauca y Meta las que tuvieron mayores impactos.

Se debe tener en cuenta que la reducción del IVA ayudará a cerrar la brecha entre los precios con impuestos y los precios de mercado, de forma que se incentivaría la demanda y acceso a los servicios aéreos y contribuiría a cumplir con las metas establecidas por el Gobierno Nacional y el Plan 2030 de la Aeronáutica Civil considerando que Colombia es uno de los países de Latinoamérica con mayor número de impuestos en el pago del transporte aéreo⁶, actualmente se pagan tasas administrativas, aeroportuaria, el IVA y el impuesto al Carbono.

DERECHO COMPARADO

A título de ejemplo, es importante relievár dos casos de dos mercados similares al colombiano en el cual se optó por la reducción permanente de tasas asociadas a los servicios de transporte aéreo como herramienta o medio para fortalecer e impulsar el sector aéreo.

- En Ecuador, el Gobierno recientemente redujo dos impuestos que son: Potencia Turística, aplicado para ecuatorianos que viajan al exterior y el Eco Delta al 5%, para extranjeros que viajan a dicho país, el precio del billete aéreo se redujo aproximadamente en un 13%, de forma que para marzo de 2023 Quito alcanzó una recuperación del 89% de su conectividad aérea regular⁷.
- Actualmente en Costa Rica, donde los tiquetes aéreos tienen un IVA del 4%, se estima que el tráfico aéreo comercial creció a una tasa del 6% anual⁸ recibiendo alrededor de 968 mil turistas por vía aérea y ubicándolo como uno de los países que mayor cantidad de turistas extranjeros que recibe en Latinoamérica.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

⁵ Tomado de las cifras presentadas en el Congreso Nacional de Anato (2023).
⁶ Tomado de un estudio realizado por la Asociación del Transporte Aéreo de Colombia (2017).
⁷ Swiss Info (2023).
⁸ Cifras tomadas de Cepal (2017).

interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que, para lograr un mercado y un sector aéreo más competitivo y más eficiente en pro de los derechos de los usuarios y así garantizar el acceso a los servicios de transporte aéreo a las personas más vulnerables, es necesario reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas para tiquetes aéreos y servicios complementarios tal como se demostró en el pasado con la expedición de la ley 2068/20, cuyos incentivos y beneficios lograron reactivar y recuperar económicamente a los sectores más afectados por la pandemia COVID – 19, esto es, al sector turismo y al sector del transporte aéreo.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad de un sector tan importante para el empleo y el desarrollo económico y social del país.

Cordialmente,



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias determine la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

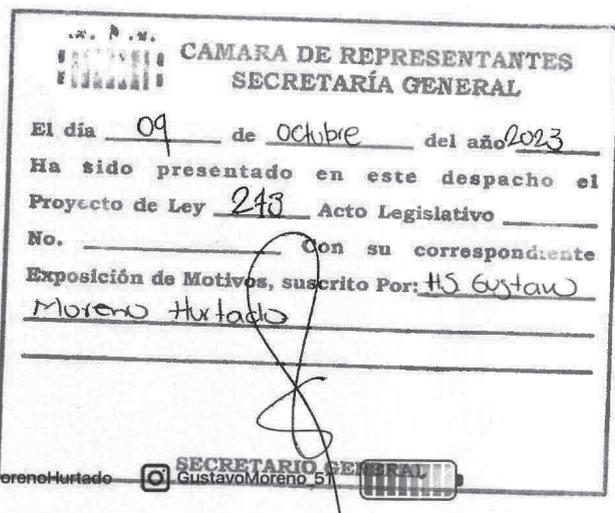
Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

3. IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 09 de octubre del año 2023

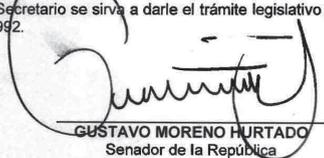
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 248 Acto Legislativo

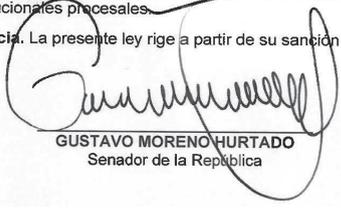
No. _____ Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Gustavo Moreno Hurtado

SECRETARIO GENERAL
Gustavo Moreno

PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se definen aspectos relacionados con la supervisión y el control al cumplimiento de las normas de tránsito, el derecho de defensa del propietario del vehículo en los procesos contravencionales de fotodetección y se dictan otras disposiciones.

<p>Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Ciudad</p> <p>Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se definen aspectos relacionados con la supervisión y el control al cumplimiento de las normas de tránsito, el derecho de defensa del propietario del vehículo en los procesos contravencionales de fotodetección y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEFINEN ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SUPERVISIÓN Y EL CONTROL AL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO, EL DERECHO DE DEFENSA DEL PROPIETARIO DEL VEHÍCULO EN LOS PROCESOS CONTRAVENCIONALES DE FOTODETECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.</p> <p>Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.</p>  <p>GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República</p>	<p>PROYECTO DE LEY N° ____ de 2.023</p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE DEFINEN ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SUPERVISIÓN Y EL CONTROL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO, EL DERECHO DE DEFENSA DEL PROPIETARIO DEL VEHÍCULO EN LOS PROCESOS CONTRAVENCIONALES DE FOTODETECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones relacionadas con la supervisión y el control para el cumplimiento de las normas de tránsito, se establecen obligaciones para quienes toman parte en el tránsito en las vías y consagra aspectos sancionatorios que deberán tenerse en cuenta en el proceso administrativo derivado del uso de ayudas tecnológicas para la detección de presuntas infracciones al tránsito.</p> <p>Artículo 2. Principios rectores. La presente ley se fundamenta en las disposiciones constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas sancionatorias, así como en los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) De la vida: Es deber del Estado adoptar acciones para la salvaguarda del derecho fundamental e inviolable de la vida de los actores viales. b) Efectividad estatal: El Estado debe implementar medidas encaminadas a ejercer el control y la supervisión efectiva para el cumplimiento de las normas de tránsito, orientado a lograr al cumplimiento de los fines esenciales que por mandato constitucional le han sido asignados. c) Responsabilidad social: Las acciones sancionatorias buscan la prevención de conductas que atentan contra la vida, integridad y salud de los ciudadanos, así como de aquellas que dificultan la salvaguarda de los derechos fundamentales. d) Debido proceso: Las actuaciones sancionatorias administrativas derivadas del incumplimiento de las normas de tránsito deben ajustarse a las garantías que la Constitución y la ley les otorgan a los ciudadanos. <p>Artículo 3. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 8. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas.</p> <p>La autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la comisión de la presunta infracción, validará y emitirá la orden de comparendo a nombre del propietario del vehículo y la notificará dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a</p>
<p>su emisión junto con la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo al propietario del vehículo y/o a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público, a la última dirección registrada en el sistema del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT-. Ante la imposibilidad de realizar la notificación personal, dará lugar a la notificación con publicación en el portal web de la respectiva autoridad de tránsito.</p> <p>Dentro de la respectiva notificación, se le ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir de la entrega del mismo. Si no se presentare el citado a rendir sus descargos, ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito –SIMIT- máximo, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la fecha de la ejecutoria de la resolución a través de la cual se le declaró infractor.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Con el propósito de respetar y garantizar el derecho a la defensa, las autoridades de tránsito dispondrán para su uso o del presunto infractor, de herramientas técnicas adicionales que constituyan medios probatorios que permitan y conduzcan a sancionar o a absolver al presunto infractor en audiencia pública bajo claros principios de imparcialidad, oportunidad, transparencia y equidad.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Las autoridades de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Es deber de los propietarios de vehículos, así como de toda persona con licencia de conducción, informar la dirección de notificación en el Sistema del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT- y mantenerla actualizada.</p> <p>En caso que el propietario del vehículo no cumpla con esta obligación, la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el sistema del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT-, quedando vinculado al proceso contravencional y, en consecuencia, ejercerá su derecho de defensa en el mismo."</p> <p>Artículo 4. Comparecencia virtual. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1843 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 12. Comparecencia virtual. Las autoridades de tránsito que hayan obtenido autorización por parte del Ministerio de Transporte para la operación de SAST, deberán implementar mecanismos electrónicos que gestionen digitalmente el agendamiento, desarrollo, trazabilidad, consulta y archivo de audiencias dentro del proceso contravencional, que le permitan al presunto infractor la opción de comparecer virtualmente si así lo prefiere y deberán informarle sobre los mecanismos disponibles y la forma de acceder a ellos, en el momento en que le sea notificada la orden de comparendo, sin que el costo que el presunto infractor deba asumir por la comparecencia virtual pueda superar (1) una UVT. El envío de la notificación del comparendo se deberá efectuar dentro de los 10 días hábiles</p>	<p>siguientes a la fecha en que ocurrieron los hechos generadores de la presunta infracción.</p> <p>Parágrafo Primero. Para garantizar el debido proceso, la transparencia, la integridad, la seguridad y la disponibilidad de la información gestionada por los mecanismos electrónicos que permitan la comparecencia virtual descrita en este artículo, las autoridades de tránsito deberán garantizar la interoperabilidad con el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito – SIMIT.</p> <p>Parágrafo Segundo. La comparecencia virtual de la que trata el presente artículo no exime del deber que cada autoridad de tránsito tiene de disponer del personal y medios para atender las audiencias presenciales dentro del proceso contravencional de tránsito."</p> <p>Artículo 5. Organismos de Tránsito. Adiciónese el parágrafo 4 al artículo 6 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>"PARÁGRAFO 4. Cuando un municipio no tenga conformado un organismo de tránsito, el Alcalde, como autoridad de tránsito, deberá conformar una dependencia orientada al cumplimiento de las funciones de autoridad de tránsito y disponer de agentes de tránsito para efectuar el control al cumplimiento de las normas de tránsito en la vía.</p> <p>Para efecto de sufragar los emolumentos de quienes integren la dependencia descrita, se podrán comprometer recursos provenientes de las multas impuestas por infracciones de tránsito."</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 55 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 55. Comportamiento del propietario, conductor, pasajero o peatón.</p> <p>Toda persona que tome parte en el tránsito como conductor, pasajero o peatón, debe comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a las demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito.</p> <p>El propietario de un vehículo tendrá las siguientes obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Permitir o facilitar el uso de su vehículo únicamente a personas que cuenten con licencia de conducción correspondiente y vigente. b) En aquellos eventos en que el propietario no ejerza la conducción de su vehículo y a través de ayudas tecnológicas se registre una posible conducta contraria a las normas de tránsito, el propietario suministrará a la autoridad información veraz que permita la identificación de la persona a la cual le permitió o facilitó el uso del vehículo en el momento de la detección de la presunta infracción. El propietario indicará el nombre completo, domicilio e identificación del conductor del vehículo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Política.

<p>PARÁGRAFO. El propietario del vehículo podrá ser vinculado en el procedimiento administrativo sancionatorio con ocasión de las infracciones de tránsito detectadas a través de ayudas tecnológicas, a menos que, en cumplimiento del principio de personalidad de las sanciones, acredite que en el momento de la detección de la infracción no ejercía la conducción del vehículo de su propiedad, caso en el cual, deberá informar lo establecido en el literal b del presente artículo, o que el vehículo le fue sustraído de forma ilícita o que transfirió la titularidad a otra persona."</p> <p>Artículo 7. Responsabilidad Solidaria del propietario del vehículo y el conductor. Adiciónese el artículo 131 – A a la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 131 – A: El propietario y el conductor del vehículo con el cual se cometió la infracción de tránsito, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas previstas para las infracciones C – 35 y D – 2 consagradas en el artículo 131 de la presente ley.</p> <p>Tratándose de vehículos dados en arrendamiento financiero, en arrendamiento sin opción de compra y/o en operaciones de renta, serán solidariamente responsables de la infracción el conductor y el locatario o arrendatario, caso en el cual podrán ejercer su derecho de defensa, demostrando que fueron privados ilícitamente de la disposición del vehículo."</p> <p>Artículo 8. Adiciónese un parágrafo al artículo 137 de la Ley 769 de 2002, así:</p> <p>"PARÁGRAFO 2. En los procedimientos adelantados por las autoridades de tránsito antela comisión de una infracción detectada por sistemas de ayudas tecnológicas, prevalecerá la aplicación de las normas especiales establecidas para ello."</p> <p>Artículo 9. Cobro persuasivo. Adiciónese el parágrafo único al artículo 140 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>"PARÁGRAFO. En los procesos sancionatorios por infracciones de tránsito en los que se hayan utilizado ayudas tecnológicas se deberán adelantar actividades de cobro persuasivo, encaminadas a facilitar el pago voluntario de la multa. No obstante, cuando se evidencie que están próximas a operar los términos de prescripción de las infracciones o la caducidad de la acción por contravención, deberá procederse con el cobro coactivo de forma inmediata."</p> <p>Artículo 10. Incumplimiento de criterios para la instalación y operación de ayudas tecnológicas. Adiciónese el artículo 158 – A a la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 158 – A. Incumplimiento de criterios de seguridad vial para la instalación y operación de ayudas tecnológicas. Las autoridades de tránsito serán sancionadas con multa equivalente al doble del valor recaudado por concepto de las multas impuestas en los procesos sancionatorios derivados de las infracciones detectadas con ayudas tecnológicas, en aquellos casos en que se utilicen dichas ayudas sin el cumplimiento de los criterios de seguridad vial para su instalación y operación establecidos por el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial.</p>	<p>Todas aquellas multas impuestas durante el periodo en el cual no se contó con la autorización, deberán ser revocadas de forma oficiosa por parte de la autoridad de tránsito y sin necesidad de la autorización expresa del afectado, dentro de un término que, en ningún caso, podrá superar los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en la cual haya quedado en firme la decisión que para el efecto haya proferido la Superintendencia de Transporte.</p> <p>Los recursos provenientes de la multa prevista en el presente artículo entrarán a formar parte del presupuesto de la Superintendencia de Transporte.</p> <p>PARÁGRAFO. Aquellos organismos de tránsito que cuenten con más de una ayuda tecnológica, la sanción a la que hace referencia este artículo se determinará teniendo en cuenta únicamente aquellas ayudas tecnológicas que no cumplan con los criterios de seguridad vial para su instalación y operación.</p> <p>Artículo 11. Evaluación del impacto de las ayudas tecnológicas en los accidentes de tránsito. Las autoridades de tránsito en cuya jurisdicción operen ayudas tecnológicas para la detección de infracciones de tránsito deberán implementar estrategias que permitan evaluar el impacto generado a partir de su incorporación en términos de los cambios en el número de accidentes de tránsito, lesionados y fallecidos en la zona de influencia de los equipos en operación.</p> <p>Parágrafo Único. La Agencia Nacional de Seguridad Vial diseñará e implementará una estrategia que le permita recopilar y analizar los resultados de las anteriores evaluaciones con el fin de contar con la información que permita establecer acciones pertinentes para avanzar en la consecución de los objetivos planteados en materia de seguridad vial.</p> <p>Artículo 12. Implementación de nuevas tecnologías: Las autoridades de tránsito del nivel nacional y local están obligadas a actualizar y a adquirir, de acuerdo a la oferta y disponibilidad del mercado, herramientas tecnológicas para la detección de infracciones al tránsito que permitan la plena identificación del verdadero infractor para así llevar a cabo el proceso contravencional atendiendo los derechos, principios y garantías constitucionales procesales.</p> <p>Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.</p> <p style="text-align: center;">  GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República </p>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>La protección del derecho a la vida y a la integridad humana ha sido consagrada como labor fundamental del Estado y, por lo tanto, demanda de su parte la definición y el ejercicio de acciones que permitan superar aquellas situaciones que dificultan su amparo.</p> <p>En los últimos años, las autoridades han tenido que enfrentarse al reto de la accidentalidad vial como una problemática de importantes dimensiones dada la afectación que genera sobre los mencionados derechos. Al respecto, se estima que en el mundo mueren aproximadamente 1,35 millones de personas cada año por causa de los accidentes de tránsito, de los cuales, el 90% se producen en los países de bajos y medianos ingresos.</p> <p>En Colombia, los retos en materia de seguridad persisten, lo cual requiere que de manera prioritaria se formulen políticas públicas para avanzar, de forma eficiente y en mayor medida, en las metas relacionadas con la reducción de víctimas en accidentes de tránsito.</p> <p>En este sentido, diferentes análisis investigativos, sumados a experiencias internacionales exitosas, demuestran que las acciones de vigilancia y control al cumplimiento de las normas de tránsito son estrategias indispensables para este propósito.</p> <p>En virtud de lo anterior y ante los avances tecnológicos actuales, este proyecto de ley pone a consideración la aprobación de elementos necesarios para el ejercicio del control y vigilancia por parte del Estado. Particularmente, esta iniciativa reconoce que las ayudas tecnológicas son una herramienta fundamental para observar la sujeción de los actores de la movilidad a las disposiciones en materia de seguridad vial y, con ello, disuadir comportamientos que ponen en riesgo la vida de los usuarios de la infraestructura vial.</p> <p>Así las cosas, esta propuesta se enmarca en el fortalecimiento de la estrategia de control y vigilancia para reducir de forma progresiva las conductas temerarias por parte de los usuarios de la vía. En este sentido, esta propuesta tiene una finalidad esencial, cual es la disminución de la accidentalidad en las vías.</p> <p>Al respecto, se hace necesario definir elementos inherentes al proceso sancionatorio efectuado cuando la detección de infracciones de tránsito se realice a partir de ayudas tecnológicas, con el fin de implementar una estrategia integral en materia de control y vigilancia sujeta a las disposiciones de la Constitución Nacional.</p> <p>2. MARCO NORMATIVO</p> <p>Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional, legal y, especialmente, jurisprudencial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONSTITUCIONALES 	<p>Artículos: 2, 6, 11, 15, 24, 28, 29, 33, 53, 58, 70, 74, 78, 82, 83, 84, 95, 98, 114, 136, 150 (No. 1, 8, 12, 23, 25) 152, 154, 157, 209, 297, 311, 345, 365, 366 y 367.</p> <ul style="list-style-type: none"> • LEGALES - Ley 769 de 2.002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones" - Ley 1843 de 1.996 "Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones". • JURISPRUDENCIALES - Corte Constitucional Sentencia C – 038 de 2020 MP: Alejandro Linares Cantillo - Corte Constitucional Sentencia C – 321 de 2022 MP: Jorge Enrique Ibáñez Najer <p>3. JUSTIFICACIÓN</p> <p>1. Seguridad vial</p> <p>La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual plantea el compromiso de todos los países de movilizar los recursos necesarios para su implementación. Específicamente el Objetivo número 3 "Salud y Bienestar", incluye como meta específica la siguiente: "Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tránsito a nivel global", enmarcada en el enfoque visión cero o sistema seguro cuya idea es evitar la totalidad de las muertes o de las lesiones graves (Figura 1).</p> <p style="text-align: center;">  Figura 1. Enfoque visión cero Fuente: Banco Mundial, 2018. </p> <p>Por su parte, la Declaración de Estocolmo, dada en la Tercera Conferencia Ministerial Mundial sobre Seguridad Vial, motivó a los países a seguir promoviendo un enfoque</p>

integral para la seguridad vial de sistema seguro y visión cero, continuar en la búsqueda de soluciones de seguridad sostenible y a largo plazo.

De igual forma, se reiteró el firme compromiso de alcanzar los objetivos mundiales para 2030 y se hizo hincapié en la responsabilidad compartida. Así las cosas, a través de la Declaración de Estocolmo se instan a los estados miembros, entre otros aspectos, a lo siguiente:

- I. Reducir las muertes por accidentes de tránsito en un 50 % entre 2020 y 2030.
- II. Implementar y promover disposiciones normativas compatibles con los principios de seguridad vial y se hagan cumplir.
- III. Aumentar el compromiso político para abordar la carga inaceptable que representan las lesiones de tránsito en niños y jóvenes.
- IV. Mantener el enfoque en la gestión de la velocidad como estrategia indispensable para reducir el número de víctimas en accidentes de tránsito.

A través de la mencionada declaración se exhortó a los países a incorporar la seguridad vial y particularmente el enfoque de sistema seguro como elemento integral de la gobernanza. Este objetivo, de acuerdo con los gobiernos de los países participantes en esta convención, puede ser alcanzado, entre otros aspectos, a través de la formulación de disposiciones normativas de seguridad vial y, por supuesto, de acciones que logren su aplicación.

A nivel nacional, este compromiso se incorpora con la expedición del Plan Nacional de Seguridad Vial, el cual cumple como instrumento de política pública en materia de seguridad vial, consolidando un conjunto de acciones coordinadas entre sí para alcanzar una meta común, la cual se orienta a que, con las acciones y actividades plasmadas en el plan, se logre disminuir las cifras de mortalidad en las vías.

Así las cosas, con el Decreto 1430 del 29 de julio de 2022, se aprueba el Plan Nacional de Seguridad Vial, con una vigencia de 10 años con revisiones cada dos años, lo cual comprende la década de 2022 a 2031.

El Plan Nacional de Seguridad Vial se consolida como un llamado a todos los responsables de la seguridad vial a actuar en favor de la prevención, mitigación y superación de las afectaciones de la siniestralidad vial.

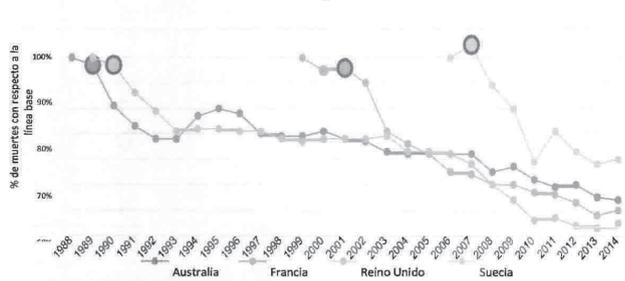
Al respecto, Colombia ha reconocido la necesidad de fortalecer sus procesos de vigilancia y control con el fin de favorecer el cumplimiento de la normatividad de tránsito como herramienta necesaria para la prevención de accidentes viales. En este sentido, y como se analizará a continuación, la política pública en materia de control y vigilancia ha buscado responder a la problemática de accidentalidad a la vez que se adapta a los cambios socioeconómicos y tecnológicos que afronta el país.

1.1. Experiencia internacional y nacional frente al uso de ayudas tecnológicas

Argentina y Chile con tasas de fallecidos en accidentes de tránsito superiores a 10 por cada 100.000 habitantes, tienen en común una disponibilidad de cámaras de fotodetección inferior a 1 cámara/km². Así mismo, y con contadas excepciones, aquellas regiones con menores tasas de fallecidos en accidentes de tránsito presentan la mayor densidad de ayudas tecnológicas en sus territorios.

Las bondades del uso de ayudas tecnológicas en los procesos de detección de presuntas infracciones de tránsito frente a la disminución de accidentes de tránsito, se encuentra reconocida a nivel mundial. En países como Suecia, Australia, Reino Unido y Francia las cámaras redujeron las víctimas fatales en más del 30 %, en tan solo los tres primeros años de implementadas (Figura 4).

Figura 4. Tendencias de fatalidades en el mundo a partir del uso de ayudas tecnológicas



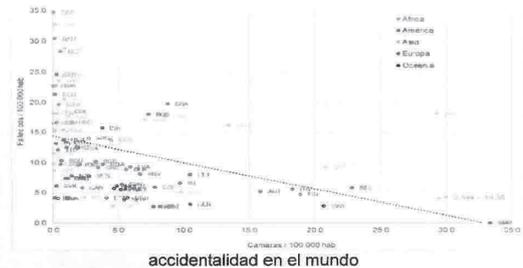
Fuente: ANSV de Colombia con base en (Richter, Berman, Friedman, & Ben-David, 2006) Speed, road injury and public health; & Trafikverket (2020).

Así mismo, la implementación de ayudas tecnológicas en el mundo, ha permitido identificar elementos claves, a continuación, se describen algunos de ellos:

- En España, el propietario tiene la posibilidad de responder a la administración manifestando que no era el conductor al momento de la infracción, e incorporando la información de la persona que tenía el control del carro en el momento de la detección.
- En Reino Unido: El propietario del vehículo debe dar certeza de la información del conductor infractor, puesto que la emisión de información incierta tiene consecuencias penales.
- Australia: El propietario puede exonerarse de responsabilidad si declara que

Las ayudas tecnológicas en la detección de presuntas infracciones de tránsito son una herramienta común en un alto número de países del mundo, siendo posible destacar que aquellos con menores tasas de fallecidos en accidentes de tránsito, cuentan con mayor número de ayudas tecnológicas. En la siguiente figura, es posible identificar la tendencia mundial de menor cantidad de fallecidos por cada 100.000 habitantes cuando se cuentan con ayudas tecnológicas. Se ha logrado determinar que a mayor cantidad de cámaras menor cantidad de víctimas fatales.

Figura 2. Relación de tasa por cada 100.000 habitantes de cámaras y de



Fuente: ANSV de Colombia con base en (Organización Mundial de la Salud, 2018) y (Speed Camera Database)

En la Figura 3, se relacionan las cámaras de fotodetección instaladas cada 1.000 km² y el número de fallecidos por cada 100.000 habitantes en 38 países del mundo.

Figura 3. Relación de accidentalidad con cámaras instaladas en el mundo



Fuente: ANSV de Colombia con base en (Speed Camera Database)

De acuerdo con esta información, países como Ecuador, Colombia, Uruguay,

no conducía el vehículo en el momento de la infracción y suministra la información del conductor.

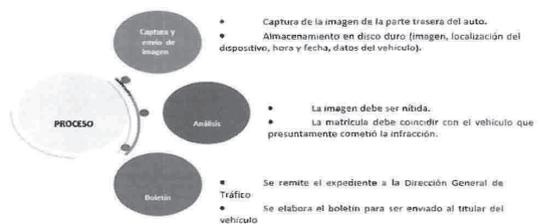
- Francia: El propietario puede solicitar la exoneración de la multa si manifiesta que el vehículo le fue hurtado al momento de la detección de la infracción o que el vehículo era conducido por otra persona y brinda su información.
- Estados Unidos: El propietario del vehículo tiene la obligación por ley de pagar la multa a menos que identifique plenamente al conductor que manejaba el vehículo en el momento de la detección de la infracción.
- Chile: Tiene priorización la protección del derecho a la privacidad durante el uso de los equipos de fiscalización electrónica.
- Costa Rica: El propietario del vehículo como responsable, dado que en términos de materia civil aplica el principio de la responsabilidad indirecta.

El sistema de fiscalización vial en España, es visto como un sistema de gestión pública que garantiza el cumplimiento de la norma de tráfico y está compuesto por cuatro componentes: gobernanza pública, procedimiento sancionador, policía y plataforma y tecnología.

En relación con este último componente, es preciso señalar que el objetivo español fue cambiar el comportamiento de conducir con exceso de velocidad; con este fin, se han instalado cerca de 1.200 radares fijos y móviles, que en conjunto con la creación y operación del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas ha favorecido la reducción de cerca del 70 % de fallecidos a causa de accidentes de tránsito desde el año 2004.

Las ayudas tecnológicas en España son instaladas en los lugares de mayor accidentalidad y donde se alcanzan mayores velocidades. Las cámaras instaladas se rotan periódicamente, sin que las cabinas que las cubren sean movidas o retiradas, lo cual genera una mayor sensación de control y permite persuadir el comportamiento de los conductores en las vías. Según la Dirección General de Tráfico, una de cada tres cabinas ubicadas en las vías nacionales contiene una cámara de fotodetección. EN la Figura 5, se describen los pasos del funcionamiento del sistema.

Figura 5. Procedimiento sancionatorio español en infracciones detectadas con ayudas tecnológicas



Fuente: ANSV de Colombia con base en Dirección General de Tráfico de España.

El tiempo medio de tramitación de las sanciones es de 12 o 15 días, lo cual ha permitido no solo hacer más eficiente y transparente todo el proceso sancionador; si no que también se ha logrado que en el 95 % de los casos no haya reclamación por parte del infractor a la sanción impuesta.

En cuando al procedimiento sancionatorio por exceso de velocidad detectado por radares, existe el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, "por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial" en España, contiene el sistema de responsabilidad que da cobertura jurídica a las infracciones/denuncias por exceso de velocidad detectadas por los radares cuando no se reconoce al conductor. Al respecto, la norma contiene lo siguiente:

- **Obligaciones del titular de un vehículo:** El sistema jurídico español establece la obligación que tiene el propietario de un vehículo de facilitar a la administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse la presunta infracción:

"Artículo 11. Obligaciones del titular del vehículo y del conductor habitual.

1. El titular de un vehículo tiene las siguientes obligaciones:

Facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico. Si el conductor no figura inscrito en el aludido Registro de Conductores e Infractores, el titular deberá disponer de copia de la autorización administrativa que le habilite a conducir en España y facilitarla a la Administración cuando le sea requerida. Si el titular fuese una empresa de alquiler de vehículos sin conductor, la copia de la autorización administrativa podrá sustituirse por la copia del contrato de arrendamiento."

De acuerdo con el procedimiento establecido en las disposiciones normativas de España, en aquellos casos en que el conductor del vehículo fuese una persona diferente al propietario, el propietario tiene la posibilidad de responder a la administración manifestando esta situación, e incorporando la información de la persona que tenía el control del carro en el momento de la detección.

Si el propietario incumple con la obligación de identificar al conductor del vehículo, incurrirá en una conducta sancionable, tal y como lo expone la Ley sobre Tráfico de España. Es pertinente aclarar, que esta sanción es diferente a la que se impondría al sujeto responsable de exceder la velocidad. Así las cosas, la sanción por no identificar al conductor corresponde al doble o triple de la sanción correspondiente a la multa por exceder velocidad.

A inicios de la década de los noventa, se instalaron las primeras cámaras de control de velocidad en Reino Unido. Estas estuvieron sujetas a varios tipos dentro de los cuales se destacaban:

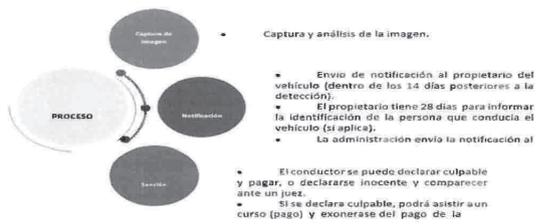
- **Cámara fija de velocidad:** cámara instalada permanentemente en la infraestructura vial que se utiliza para monitorear e identificar los vehículos que exceden el límite de velocidad.
- **Cámara móvil de velocidad:** cámara que puede trasladarse a diferentes ubicaciones para identificar la velocidad de los vehículos; requiere la intervención humana para funcionar.
- **Cámara de velocidad media:** cámara que se utiliza para identificar la velocidad promedio de circulación de los vehículos mediante la medición de la velocidad en dos puntos de la vía.
- **Cámara de luz roja:** cámara que detecta los vehículos que no se han detenido ante la luz roja de un semáforo.
- **Cámara de luz roja y velocidad:** cámara que se utiliza para identificar los vehículos que exceden los límites de velocidad y no se detienen ante la luz roja de un semáforo.

Se pudo constatar que las cámaras que controlan velocidad habían tenido un impacto positivo en la seguridad vial en Reino Unido, toda vez que redujeron la cantidad de accidentes y muertes en la vía. De acuerdo con la investigación realizada por London School of Economics and Political Science (LSE) en el 2017, para el periodo comprendido entre los años 1992 y 2016, en las zonas ubicadas a menos de 500 metros de las cámaras, los accidentes disminuyeron entre un 17 % y un 39 % y las muertes entre un 58 % y un 68 %. En la Figura 6, se explica el funcionamiento del sistema.

Figura 6. Procedimiento sancionatorio británico en infracciones detectadas con ayudas

1 Tang. C.K. Do speed cameras safe lives? London School of Economic. 2017.

tecnológicas



Fuente: ANSV de Colombia con base en Road Traffic Act 1988.

Si en el desarrollo del anterior procedimiento, el propietario del vehículo no atiende el requerimiento de la autoridad de tránsito, o no identifica al conductor, deberá comparecer ante un juez. Así, podrá enfrentar un cargo adicional por no notificar los detalles del conductor, que corresponde a una sanción de seis (6) puntos de penalización a la licencia y una multa de hasta 1,000 GBP².

En cumplimiento de la normatividad de Reino Unido, el propietario del vehículo debe dar certeza de la información del conductor infractor, puesto que la emisión de información incierta tiene consecuencias penales. No obstante, el propietario podrá manifestar en la declaración legal la dificultad para identificar al conductor y sustentar las razones para ello.

Las cámaras de Australia surgen como un elemento complementario de control y disuasión de la fuerza policial en el estado de New South Wales (NSW), con el fin de mejorar la seguridad de las vías, reduciendo la velocidad, el número y la severidad de los accidentes.

Existen cuatro tipos de sistemas utilizados en NSW para alentar a los conductores al cumplimiento de la velocidad máxima permitida: dispositivos fijos, de velocidad y luz roja, móviles y punto a punto (Ver Tabla 1). Todas las cámaras de velocidad se prueban regularmente para garantizar que miden las velocidades con precisión. La certificación de dispositivos de medición de velocidad es administrada por Roads and Maritime Services para garantizar la precisión y confiabilidad de las cámaras de velocidad móviles. Adicionalmente, se revisa periódicamente, que los ingresos generados por las cámaras de velocidad se destinen directamente a mejorar la seguridad vial.

Tabla 1. Tipo de ayudas tecnológicas en Australia

² Government Kingdom United. Speeding penalties.

Tipo de sistema	Propósito principal	Año de implementación	Número de puntos
Fijos	Detección de exceso de velocidad en puntos negros / tramos críticos o de alto riesgo, zonas escolares, túneles y autopistas.	1997	139 cámaras en 110 puntos.
De velocidad y luz roja	Detección de paso en rojo o exceso de velocidad en intersecciones de alto riesgo.	2009	191 cámaras en 171 intersecciones.
Móviles	Efectos disuasorios generales en la red. Se mueven alrededor de la red de carreteras y se utilizan en todo el estado, en todo tipo de carreteras, en todo momento del día. Al igual que la aplicación policial, la ubicación exacta de la aplicación de la cámara de velocidad móvil es impredecible.	Reintegrado en 2010 (Inicia en 1991, pero detiene su operación en 2008)	1024 puntos, 7000 horas de control al mes
Punto a punto (Velocidad promedio)	Fortalecimiento del control en ruta (Solo para vehículos pesados). Funcionan calculando la velocidad promedio de un conductor entre dos puntos. Si la velocidad promedio es más alta que el límite reglamentado, se puede emitir una infracción por exceso de velocidad.	2010	25 secciones de Control

Fuente: ANSV de Colombia con base en (Transport for NSW, 2012)

Las imágenes detectadas por las cámaras de velocidad muestran el color, el tipo, la marca y la placa de matrícula del vehículo y registran la siguiente información:

- ✓ Fecha de la infracción
- ✓ Hora de la infracción
- ✓ Detalles de ubicación de la cámara que tomó la foto
- ✓ Dirección de desplazamiento del vehículo infractor.
- ✓ Velocidad del vehículo infractor.

- ✓ Límite de velocidad aplicable a la carretera donde se encuentra la cámara.
- ✓ Otros parámetros de seguridad e integridad.

En la Figura 7, se evidencia la disminución gradual de los accidentes en NSW a lo largo de los últimos 30 años, producido, entre otros, por la inclusión de diferentes medidas de control, las cuales han influido en la disminución de la velocidad de los conductores y en la reducción de conductas temerarias.

Figura 7. Accidentes de tránsito en NSW e inclusión de ayudas tecnológicas



Fuente: Elaboración propia con base en (Center for Road Safety. Transport for NSW, 2020)

Al respecto, la reducción de víctimas fallecidas ha sido hasta de un 80 %, y de víctimas heridas de un 37 %, en cuanto a la reducción de accidentes, se evidencia una reducción entre un 22 y 32 % en las zonas con ayudas tecnológicas implementadas. Adicionalmente se observa que el cumplimiento de la norma por parte de los conductores ha mejorado sustancialmente.

Tabla 2. Efectividad de las ayudas tecnológicas. NSW

Tipo de cámara	Accidentes	Fallecidos	Heridos	Peatonales	Ahorros asociados (Millones de USD)
Fija de velocidad	-32 %	-80 %	-37 %	NA	339.42
Luz roja	-38 %	-74 %	-40 %	-48 %	107.57
Velocidad	-22	-44	-4	NA	85.32

ad media	
Móviles de velocidad ad	Disminución en % vehículos a exceso de velocidad
	Infracciones disminuyen un 27% (2016 a 2017)
	99% de los vehículos que allí circulan respetan el límite de velocidad.

Fuente: ANSV de Colombia con base en (Transport for NSW, 2012)

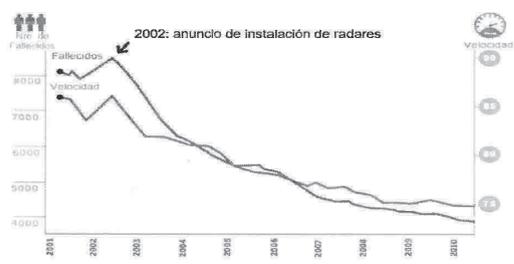
La implementación de las ayudas tecnológicas se fortalece con una estrategia de evaluación y seguimiento al desempeño de todas las cámaras (según el tipo de sistema) que se encuentran en funcionamiento a partir de indicadores como el número de accidentes, de fallecidos, lesionados, entre otros. Esto se hace para medir la efectividad de la cámara y brindar una herramienta a los tomadores de decisión de la continuación o suspensión de los dispositivos.

Las ayudas tecnológicas para la detección de infracciones de tránsito en Francia se conocen como «Controles automatizados» y son empleados para controlar límites de velocidad y cruces semafóricos. La Agencia Nacional para el Tratamiento Automatizado de Infracciones (ANTAI), es la entidad encargada de su instalación en todo el país, de publicar el mapa georreferenciado de los radares que se encuentran en funcionamiento, gestionar los equipos, enviar notificaciones y en general, ser responsable de todo el proceso sancionatorio, incluido el pago, salvo en aquellos casos en que se debata la legalidad de la sanción, en cuyo caso se remite a otras autoridades.

De acuerdo con información del Ministerio del Interior de Francia, con la instalación de las ayudas tecnológicas para la detección de infracciones de tránsito se ha generado un impacto positivo en la accidentalidad vial debido a que los conductores han reducido significativamente su velocidad promedio, pasando de 91 km/h a 80 km/h.

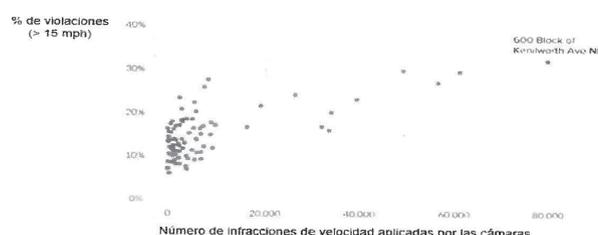
De acuerdo con los análisis presentados, los cambios comportamentales como producto de las acciones de control y vigilancia contribuyeron a una caída promedio de accidentes fatales del 66 %, cifra que representa cerca de 23.000 vidas salvadas desde el 2003 que se dio inicio al programa. La Ilustración 10 describe la caída de la mortalidad, frente a la disminución de la velocidad.

Figura 8. Reducción de la mortalidad en accidentes de tránsito como resultado de la instalación de radares



Reducción del 66 % en el número de fallecidos cerca de los radares
Fuente: ANSV a partir de (Delegación de la Seguridad Vial)

Figura 9. Infracciones por exceso de velocidad en zonas con ayudas tecnológicas (Washington)



Fuente: (D.C. Policy Center, 2018)

De acuerdo con el procedimiento sancionatorio establecido en Francia, el propietario puede solicitar la exoneración de la multa si manifiesta que el vehículo le fue hurtado al momento de la detección de la infracción o que el vehículo era conducido por otra persona. En este último caso, deberá suministrar la información del conductor y acto seguido, el Centro Nacional de Tratamiento de Infracciones de Tránsito envía el aviso de contravención a la persona señalada.

En el caso francés, la existencia de una única entidad que lidere todo el tema en el país facilita una coordinación integral del procedimiento y la unidad de criterio frente a la instalación de los equipos y su operación, así como un mejor entendimiento ciudadano frente a cualquier tipo de requerimiento.

En los Estados Unidos, la National Highway Traffic Administration (NHTSA) y la Federal Highway Administration (FHWA) emprendieron un programa para detección electrónica del límite de velocidad, el cual cuenta con una guía para identificar y planificar la ubicación de ayudas tecnológicas y comunicar a la comunidad las estrategias que serán utilizadas en su implementación. Actualmente, en 12 estados operan ayudas tecnológicas para la detección de infracciones, así como en el Distrito de Columbia y las Islas Vírgenes.

De acuerdo con información del Centro de Policía de Washington D.C., el comportamiento de las violaciones a los límites de velocidad en los puntos donde se ubican cámaras es bajo, en comparación con las zonas en las que hay ausencia o menor cantidad de estos dispositivos (Figura 9).

En la mayoría de los estados en los cuales se permite el uso de cámaras para detección de infracciones de tránsito, el costo de la infracción detectada por cámaras es diferente al costo de la infracción impuesta en el sitio por un oficial de tránsito; en algunos casos los costos son inferiores al 50 %, en otros alrededor del 75% y en unas pocas excepciones se tienen costos superiores.

Asimismo, debido a que estas infracciones (exceso de velocidad y no respetar la luz roja) constituyen un crimen en EE. UU., siempre que sean detectadas por medios electrónicos no serán tenidas en cuenta para el récord criminal del responsable de la sanción, dado que la infracción es impuesta al propietario del vehículo, con algunas excepciones.

Adicionalmente en la mayoría de los estados en que funcionan estos dispositivos, no se quitan puntos de la licencia como se hace en los casos de las infracciones impuestas personalmente.

En relación con el sujeto responsable de la sanción, el propietario del vehículo tiene la obligación por ley de pagar la multa a menos que identifique plenamente al conductor que manejaba el vehículo en el momento de la detección de la infracción.

La Ley de Tránsito de Chile³ autoriza el uso de equipos de registro y detección de infracciones, en la forma que determine el Ministerio de Transportes y

³ Ley 18290 de 1984. Ley de Tránsito.

<p>Telecomunicaciones. Los equipos de registro de infracciones podrán consistir en películas cinematográficas, fotográficas, fonográficas u otras formas que permitan dar fe de la infracción.</p> <p>Las cámaras de fiscalización del Ministerio de Transportes se utilizan para detectar exclusivamente, los siguientes tipos de infracciones (todas las infracciones que detectan las cámaras de fiscalización son consideradas como graves según la Ley del Tránsito chilena):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso indebido de pistas solo buses. - Prohibición de tránsito de transporte de carga. - Circulación de autos con restricción vehicular. <p>El uso de ayudas tecnológicas para la detección de estas infracciones exige la disposición de una adecuada señalización, la reglamentación de los estándares técnicos de los vehículos y la prohibición del uso de imágenes que permitan identificar a los ocupantes del vehículo como garantía del respeto por la vida privada.</p> <p>Este último aspecto exigido en la norma chilena se fundamenta en la priorización de la protección del derecho a la privacidad durante el uso de los equipos de fiscalización electrónica, dejando en un segundo plano la discusión sobre cómo ejercerá el derecho de defensa el propietario del vehículo en el cual se cometió la infracción.</p> <p>La Ley de Tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial de Costa Rica⁴ admite el uso de cualquier equipo tecnológico para la detección de infracciones de tránsito, bajo el cumplimiento de las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las vías públicas en las cuales se instalan estos dispositivos deben estar determinadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y encontrarse debidamente señalizadas, con no menos de sesenta (60) metros de antelación y no más de ciento cincuenta (150) metros de antelación. 2. Los equipos de registro de infracciones podrán consistir en fotografías u otras formas de reproducción de la imagen y el sonido, que se constituyan como medios aptos para comprobar la falta. 3. Los estándares técnicos de dichos equipos, las medidas de confiabilidad y certeza del sistema, las condiciones de uso y los responsables de su operación deben ser establecidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte. 4. El registro de la infracción detectada por medios electrónicos se efectúa como cualquier otro comparendo, aun cuando el infractor no esté presente. <p>⁴ Ley 9078 de 2012.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 5. El propietario del vehículo será responsable de cancelar todas las multas que gravenal vehículo por la comisión de las infracciones detectadas por medios electrónicos, salvo que se individualice al responsable del hecho o que el propietario demuestre que el vehículo fue vendido, traspasado a un tercero, sustraído o que con anterioridad a la ocurrencia del hecho no se encuentra en su poder. En este último caso, el proceso sancionatorio se dirigirá al nuevo adquirente, poseedor o apoderado. 6. La notificación de la infracción a los propietarios de los vehículos se debe efectuar en un plazo máximo de diez días hábiles siguientes al registro electrónico del hecho infractor. La comunicación deberá acompañarse de los documentos que comprueben la comisión de la infracción o la indicación de los medios por los cuales el propietario pueda consultarlos de forma ágil, bajo pena de la nulidad del acto. <p>Esta ley consagra directamente al propietario del vehículo como responsable, dando aplicación a lo que en materia civil se conoce como el principio de la responsabilidad indirecta. Este tipo de responsabilidad se imputa por disposición de la ley a una persona que, a pesar de no ser la causante inmediata del daño, está llamada a repararlo por el incumplimiento de su deber de vigilar, elegir o educar al causante inmediato del mismo.</p> <p>A partir de la revisión de los anteriores casos expuestos es posible evidenciar que la incorporación de ayudas tecnológicas ha permitido que en varios países o estados se generen impactos positivos en materia de reducción de la accidentalidad. Al respecto, España, Reino Unido, New South Wales (Australia) y Francia son ejemplo de lo anterior, al haber logrado entre un 60% y un 80% de reducciones en accidentes de tránsito fatales.</p> <p>Un elemento común en los casos analizados corresponde a que la implementación de ayudas tecnológicas para la vigilancia al cumplimiento de las normas de tránsito se acompaña de estrategias que permitan materializar las acciones correctivas en aquellos casos en que se ha detectado la infracción de la norma.</p> <p>En este sentido, los propietarios de los vehículos son los primeros llamados a vincularse en el procedimiento sancionatorio, quienes serán responsables de la sanción a menos que, en ejercicio de su derecho a la defensa, declaren que no son responsables de la multa por cuanto no conducían el vehículo en el momento de su comisión. Ante esta situación, y en ejercicio de su deber de gestor del vehículo, deberá proporcionar los datos de la persona que tenía su control, salvo la ocurrencia de causas que le impidan conocer la identidad del conductor.</p> <p>Así las cosas, las normativas internacionales analizadas contemplan un proceso que inicia con la detección de la infracción y finaliza con la efectiva aplicación de la medida correctiva a que haya lugar. Finalmente, se observa la realización de un constante seguimiento a las cifras de accidentalidad en las zonas de influencia de los sistemas de detección, lo que ha permitido a los gobiernos</p>
<p>evaluar la efectividad de sus programas y a partir de los resultados, darles continuidad y fortalecerlos.</p> <p>1.2. Experiencia nacional de las ayudas tecnológicas para la detección de infracciones al tránsito.</p> <p>1.2.1. Antecedentes y fundamentos normativos domésticos y pronunciamientos jurisprudenciales</p> <p>El artículo 24 de la Constitución Política dispone que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, con sujeción a las limitaciones que establezca la Ley. Bajo este mandato, a través de la Ley 769 de 2002¹, Código Nacional de Tránsito Terrestre (CNTT) se regula la circulación de los diferentes actores de la movilidad, así como la actuación de las autoridades de tránsito.</p> <p>El CNTT tiene como finalidad propiciar la adecuada circulación de los diferentes usuarios de las vías y, por lo tanto, evitar la práctica de comportamientos riesgosos que atenten contra su propia integridad o la de terceras personas. Lo anterior, bajo el entendido que la conducción es considerada como una actividad peligrosa y por lo tanto, el legislador tiene la facultad y la obligación de establecer los mecanismos necesarios para que aquella se desarrolle bajo condiciones de seguridad. Se trata entonces de una normativa especialmente consagrada para proteger el derecho fundamental a la vida de todos los actores viales.</p> <p>En esta línea, la Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 2011 señaló que el transporte terrestre es una actividad que requiere una estricta regulación, dada la posible afectación de derechos fundamentales como la vida, la integridad y la seguridad, a tal punto que la intervención del Estado se da con el fin de proteger estos derechos. De igual manera, esta misma entidad, a través de la Sentencia C-969 de 2012, reiteró el deber asignado al Estado de proteger la vida, honra, derechos y libertades de las personas, para lo cual la regulación del legislador en materia de tránsito resulta indispensable por los riesgos que implica esta actividad.</p> <p>En este sentido, además de establecer lineamientos de comportamiento en materia de conducción, la normatividad colombiana incorporó elementos para ejercer vigilancia y control y con esto, dotar a las autoridades de herramientas para velar por el cumplimiento de la ley.</p> <p>▪ Control Operativo</p> <p>De acuerdo con lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 769 de 2002, la facultad para ejercer el control operativo al cumplimiento de las normas de tránsito recae sobre el Ministerio de Transporte, secretarías departamentales, municipales y distritales de tránsito, cada una de conformidad con su jurisdicción. Esta competencia de control puede ser ejercida a través de agentes de tránsito, los cuales, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1310 de 2009, son empleados públicos investidos de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y</p>	<p>transporte en su respectiva jurisdicción.</p> <p>Así mismo, y con el fin de aumentar la eficiencia en la vigilancia y control para el cumplimiento de las normas de tránsito, la ley ha posibilitado el uso de herramientas o ayudas tecnológicas para la detección de infracciones a las normas de tránsito.</p> <p>▪ Ayudas tecnológicas para la detección de infracciones a las normas de tránsito</p> <p>Ante la gran dificultad de ejercer el control y vigilancia de forma exclusiva con agentes de tránsito, el artículo 129 del CNTT establece que las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto, podrán dar lugar a la imposición de un comparendo.</p> <p>Al respecto, el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010⁵, que modifica el artículo 135 del CNTT, establece que las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora y precisa aspectos relacionados con el proceso contravencional.</p> <p>Esta normativa fue desarrollada con mayor detalle en la Ley 1843 de 2017³, con el fin de dotar a la figura de un marco jurídico claro en el cual se propendiera por el uso de ayudas tecnológicas a favor de la seguridad vial, toda vez que, como se detallará más adelante, el uso de estas herramientas impacta positivamente la disminución de accidentes de tránsito y por consiguiente, el número de lesionados y fallecidos en dichos accidentes.</p> <p>▪ Análisis de constitucionalidad</p> <p>Según el parágrafo 1 del artículo 1843 de 2017, el legislador establece una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor por infracciones de tránsito detectadas por medios electrónicos "Fotomultas". La Corte aborda el tema basado en los principios constitucionales del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la carta magna, el debido proceso y el derecho a la defensa, lo que quiere decir que este tribunal se remite a principios del derecho sancionatorio en materia administrativa que no dista mucho del derecho penal por ser este también de carácter sancionatorio. En este orden tenemos que la responsabilidad en esta materia se rige por el derecho de acto, o de autor es decir que la persona responde individualmente por el hecho ejecutado y esta responsabilidad no se le puede trasladar a otra persona. Ya que la</p> <p>⁵ Por la cual se reforma la ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.</p>

<p>solidaridad está expresamente regulada en la legislación civil, en el código del comercio y en el derecho tributario, siendo excluida esta del derecho sancionatorio administrativo.</p> <p>La corte a través de su análisis, aborda el tema también desde el punto del principio de tipicidad, al considerar que el parágrafo 1 del artículo 8 de la ley 1843, es una norma abierta la que no precisa en qué tipo de sanción o sanciones se predica la responsabilidad solidaria del propietario del vehículo en la infracción cometida por el conductor, lo que quiere decir que la norma es ambigua, no clara.</p> <p>Otro tema abordado por la corte es el de que la norma establece una responsabilidad objetiva proscrita en el artículo 29 de la C.N., establece el alto tribunal que el juicio de reproche en materia sancionatoria es personalísimo imputación por el acto propio y trae el artículo 6 de la constitución nacional. Los particulares son responsables ante las autoridades por infracción a la constitución, las leyes y el principio del derecho penal "Nulla Poena Sine Culpa".</p> <p>A través de la Sentencia C-530 de 2023 la Corte Constitucional resolvió la demanda contra el artículo 129 del CNTT, en la cual se afirmaba que el texto subrayado a continuación vulneraba la Constitución Nacional al quebrantar la presunción de inocencia del propietario.</p> <p>"Artículo 129. De los informes de tránsito. Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones prevista en este código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpaado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; <u>si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación.</u>"</p> <p>En este fallo, la Corte Constitucional declaró la asequibilidad condicionada del texto subrayado, del cual son destacables los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Viabilidad: El propietario deberá ser notificado de la infracción de tránsito solo si no es posible identificar o notificar al conductor y si existen elementos probatorios para inferir que el propietario es responsable de la infracción. o Responsabilidad del propietario: A través de la notificación se busca que el propietario del vehículo se defienda en el proceso y pueda tomar las medidas pertinentes para aclarar la situación, lo cual implica que la ley acusada no incorpora la responsabilidad directa del propietario. 	<ul style="list-style-type: none"> o Debido proceso: La notificación tiene como fin asegurar el derecho a la defensa en el proceso, pues así tendrá la oportunidad de rendir sus descargos. <p>De conformidad con la demanda analizada por la Corte Constitucional En la Sentencia C- 980 de 2010 a través de esta sentencia, el texto subrayado del artículo 135 del CNTT relacionado con el procedimiento para la imposición de un comparendo, vulnera los principios de igualdad y debido proceso.</p> <p>"Artículo 135. Procedimiento. (...) No obstante, lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. <u>En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.</u> (...)"</p> <p>En este fallo, la Corte Constitucional declara exequible el aparte subrayado, teniendo en cuenta los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Notificación: Es constitucional que sea al propietario del vehículo a quien se notifique la orden de comparendo, por ser el "directamente responsable de las obligaciones que se deriven del mal uso que pueda dársele al automotor". ▪ Debido proceso: Debe entenderse que estará obligado al pago de la multa, solosi ejerció previamente su derecho de defensa y fue derrotado en dicho proceso. ▪ Responsabilidad: Enviar por correo el comparendo no implica que la sanción se produce de forma automática, pues esta solo puede ser el resultado de una actuación en la que se demuestre su responsabilidad. <p>De las sentencias anteriormente expuestas, es posible concluir que en Colombia el uso de ayudas tecnológicas para la detección de infracciones se ajusta a la Constitución y a las normas de tránsito. Así mismo, se concluye que, el hecho de notificar al propietario del vehículo de la posible comisión de una infracción, no implica la imposición de una sanción ni la vulneración del debido proceso, toda vez que este puede ejercer su derecho de defensa y demostrar que no fue la persona que cometió la infracción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalación y puesta en marcha de ayudas tecnológicas para la detección de presuntas infracciones de tránsito. 				
<p>La Ley 1843 de 2017 regula el uso de ayudas tecnológicas para la detección de infracciones de tránsito para lo cual establece, entre otros aspectos, la obligación de incorporar señalización que advierta la existencia de estas ayudas tecnológicas, disponibilidad de mecanismos para la comparecencia virtual, obligación de contar con una autorización para la instalación y operación de dispositivos electrónicos para la detección de infracciones de tránsito <u>y la solidaridad del propietario y el conductor del vehículo, frente a las infracciones de tránsito detectadas.</u></p> <p>Este último aspecto, contenido en el parágrafo primero del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, la cual declaró su inexecutable a través del fallo C – 038 de 2020.</p> <p>"Artículo 8. (...) PARÁGRAFO 1o. El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa."</p> <p>A juicio de la Corte, la solidaridad en materia sancionatoria administrativa sería constitucional, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:</p> <table border="0" data-bbox="256 1868 768 2184"> <tr> <td data-bbox="256 1868 563 2052"> <p>Garantizar el debido proceso de los obligados</p> <p>Al Estado le corresponde la carga de la prueba. Los inculpaados deben ser vinculados al procedimiento para ejercer su derecho a la debida defensa.</p> </td> <td data-bbox="563 1868 768 2052"> <p>Principio de responsabilidad personal</p> <p>Implica demostrar que la infracción fue cometida por aquel a quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización.</p> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="256 2052 768 2184"> <p>Culpabilidad en la infracción</p> <p>Demostrar que la infracción fue cometida de manera culpable, es decir, sin que sea factible una forma de responsabilidad objetiva.</p> </td> </tr> </table> <p>Finalmente, la Corte también precisó que "esta decisión no implica la inconstitucionalidad del sistema de detección automática de infracciones de tránsito y se predica, únicamente, de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria prevista en la norma bajo control de constitucionalidad" y por lo tanto, puede seguir en funcionamiento, lo cual implica que la declaratoria de inexecutable no cobija ningún otro aparte del artículo ni de la Ley 1843 de 2017 ni del CNTT, en los cuales se regula la materia.</p>	<p>Garantizar el debido proceso de los obligados</p> <p>Al Estado le corresponde la carga de la prueba. Los inculpaados deben ser vinculados al procedimiento para ejercer su derecho a la debida defensa.</p>	<p>Principio de responsabilidad personal</p> <p>Implica demostrar que la infracción fue cometida por aquel a quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización.</p>	<p>Culpabilidad en la infracción</p> <p>Demostrar que la infracción fue cometida de manera culpable, es decir, sin que sea factible una forma de responsabilidad objetiva.</p>		<p>Las ayudas tecnológicas para la detección de infracciones de tránsito son conocidas en la Ley colombiana como "sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones de tránsito" y corresponden a dispositivos electrónicos que permiten indicar con precisión la identificación de un vehículo o un conductor, los cuales son válidos como prueba de la presunta ocurrencia de una infracción de tránsito.</p> <p>Están concebidas como una herramienta de control y vigilancia frente al cumplimiento de las normas de tránsito, sirviendo como instrumento de apoyo al agente de tránsito, toda vez que permiten realizar un seguimiento constante y en tiempo real de conductas de riesgo. Dada su eficiencia tecnológica, pueden identificar un vehículo infractor y generar un comparendo basado en evidencia sustentable, trabajando las 24 horas del día los 7 días de la semana.</p> <p>Los equipos utilizados permiten detectar la placa o el conductor por medio de una imagen o video, y a través de información cifrada que es transferida a un centro de control, en el cual el agente de tránsito la analiza y la válida para dar inicio al proceso sancionatorio.</p> <p>Figura 10. Proceso de detección con ayudas tecnológicas en Colombia</p>  <p>Fuente: ANSV de Colombia</p> <p>❖ Tipos de sistemas de ayudas tecnológicas</p> <p>Los sistemas de ayudas tecnológicas para la detección de infracciones pueden ser dispositivos de instalación fija, móvil, o de operación de tipo automática o semiautomática.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispositivo de instalación fija: equipo instalado en una infraestructura fija como, por ejemplo, señales de tránsito, postes, puentes y demás elementos de la vía. • Dispositivo de instalación móvil: equipo que puede trasladarse constantemente sin requerir soportes fijos y permanentes en la vía. • Dispositivo automático: dispositivo que una vez instalado y ajustado no necesita la intervención del operador en ninguna de las fases de
<p>Garantizar el debido proceso de los obligados</p> <p>Al Estado le corresponde la carga de la prueba. Los inculpaados deben ser vinculados al procedimiento para ejercer su derecho a la debida defensa.</p>	<p>Principio de responsabilidad personal</p> <p>Implica demostrar que la infracción fue cometida por aquel a quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización.</p>				
<p>Culpabilidad en la infracción</p> <p>Demostrar que la infracción fue cometida de manera culpable, es decir, sin que sea factible una forma de responsabilidad objetiva.</p>					

funcionamiento para la detección de la presunta infracción.

- **Dispositivo semiautomático:** dispositivo que una vez instalado y ajustado necesita la intervención del operador en alguna de las fases de funcionamiento para la detección de la presunta infracción.

La instalación de sistemas de ayudas tecnológicas en el territorio nacional exige serie de estándares técnicos que justifiquen la necesidad de operación con fines preventivos y correctivos en puntos de alta accidentalidad o exposición al riesgo de los usuarios viales, y a su vez, brinde confiabilidad de las mediciones, la presunta infracción detectada y demás información capturada por este medio.

En cuanto a la localización del punto de instalación del dispositivo de medición, la autoridad de tránsito, dentro de su jurisdicción, deberá sustentar la necesidad del punto mediante criterios técnicos de seguridad vial (de prevención, accidentalidad y/o historial de infracciones) según el entorno y el tipo de vía en el cual se localizan. Adicionalmente, todo corredor con ayudas tecnológicas debe ser avisado previamente al conductor mediante señalización informativa de detección electrónica en vía, incluyendo toda la señalización preventiva, informativa, y/o reglamentaria, de acuerdo con las condiciones establecidas en la infraestructura y el entorno y las necesidades requeridas por el organismo de tránsito.

En términos generales, el sistema se compone de una cámara de captura de imágenes y video para la identificación de la placa del vehículo instalada en una infraestructura fija o móvil (postes, trípodes, pórticos, entre otros), la cual viene acompañada de otros componentes adicionales para el almacenamiento de información, las comunicaciones con el centro de control, la conectividad para la transferencia de información en tiempo real, la cadena de custodia y la encriptación de la información almacenada y capturada, entre otros.

De acuerdo con la infracción por detectar, estos sistemas pueden contar con dispositivos o algoritmos adicionales que permitan la detección automática de algunas infracciones de tránsito (entre ellas exceso de velocidad, seguro obligatorio, revisión técnico-mecánica, paso de luz roja).

Adicionalmente, todo equipo que detecte velocidad deberá dar confiabilidad de las mediciones realizadas, para ello se debe demostrar trazabilidad de todos los equipos medidores de acuerdo con los patrones de referencia nacional, definidos por el Instituto Nacional de Metrología. Además de ello, estos equipos deben encontrarse debidamente calibrados por laboratorios de calibración debidamente acreditados, ya sea por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC o por un laboratorio que haga parte de los acuerdos de reconocimiento multilateral suscritos por ONAC.

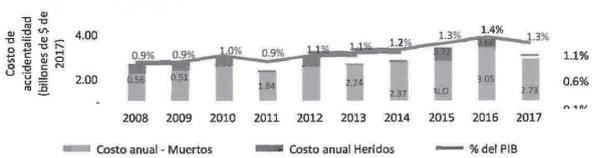
Empresarios de Colombia⁶.

La tasa de accidentalidad para el año 2021, según datos de la Agencia nacional de Seguridad Vial, reportó 274 accidentes por cada 100.000 habitantes para este año. Otro dato importante en el año 2021 fue el reporte de la cantidad de accidentes por tránsito, se registraron 1,2 millones de accidentes. Las ciudades con los índices más altos de accidentalidad fueron Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Según los datos de la Secretaría de Movilidad de Bogotá, en este mismo año, se registraron 92.051 accidentes de tránsito en la ciudad.

En cuanto a los gastos que generan los accidentes, Según el Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal, el Sistema de Información de Red de Desaparecidos y Cadáveres – sin peatones y el estudio “Desarrollo de Metodología de Valoración del Costo Económico de la Accidentalidad Vial en Colombia y Cálculo para el Periodo 2008-2010” de la Universidad de los Andes, el Fondo de Prevención Vial (2011) y el DANE, se estimó que el costo anual de motociclistas lesionados en Colombia para el año 2017 fue de 0,65 billones de pesos y en fallecidos representando 2,73 billones de pesos para ese mismo año.

El estudio en mención plantea que los costos de accidentalidad vial en motocicletas en Colombia entre el año 2015 y el año 2017 representaron entre el 1,3 % y el 1,4 % del PIB; esto indica que, si los motociclistas en el país representan aproximadamente el 50 % de las víctimas, se podría estimar que los costos totales de la accidentalidad vial en el país para el mismo periodo representaron entre el 2,6 % y el 2,8 % del total del PIB nacional.

Figura 12. Costos de accidentalidad vial en motos como porcentaje del PIB



Fuente: Departamento Nacional de Planeación a partir del INMLCF⁷

⁶ Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. Cámara de la Industria Automotriz. 2017.

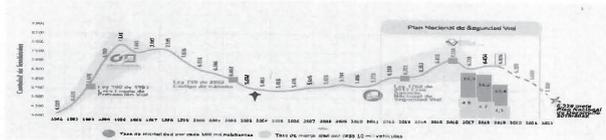
⁷ Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres - Sin peatones y el estudio “Desarrollo de Metodología de

1.2.2. Diagnostico Nacional

De acuerdo con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV), la accidentalidad en las vías de Colombia ha tenido una tendencia creciente desde el año 2005.

Si bien se han implementado acciones y medidas para reducir las cifras de accidentalidad vial, los últimos doce (12) años han estado caracterizados por un crecimiento sostenido en el número de víctimas fatales. Tan solo en el año 2019, el ONSV registró 6.634 personas fallecidas (cifras preliminares), lo cual representa un aumento de 2,44 % con respecto al año 2018 (Figura 11).

Figura 11. Fatalidades por accidentes de tránsito en Colombia 1991 – 2019



Fuente: ANSV de Colombia con base en Observatorio Nacional de Seguridad Vial.

Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en 2021 en Colombia hubo 18.548 muertes por accidentes. En promedio, se pudo determinar un promedio de 50 muertes por día. Además, hubo 158.876 personas lesionadas por accidentes de tránsito.

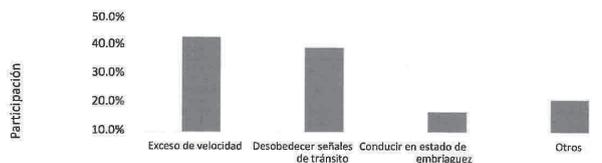
La cifra de muertes por accidentes de tránsito es preocupante, ya que el 95% de dichas muertes fueron causadas por conductores en estado de embriaguez, exceso de velocidad y falta de precaución al conducir.

Del total de víctimas fatales, el 52 % de los fallecidos eran motociclistas y el 25 % peatones, lo que evidencia la alta vulnerabilidad de estos actores. Así mismo, el 82 % de las víctimas eran hombres y el restante 18 % correspondía a mujeres.

Con lo anterior, se hace evidente que el actor vial más afectado son los motociclistas hombres que, por lo general, se encuentran en un rango de edad entre 18 y 35 años y provienen de los sectores sociales con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, tal como lo manifiesta la Asociación Nacional de

En la Figura 13, se presentan las causas de fatalidades por accidentes de tránsito en Colombia de acuerdo con cálculos del ONSV con base en las hipótesis de causa probable del Informe Policial de Accidente de Tránsito (IPAT), correspondiente al 24,8% del total de los casos con víctimas.

Figura 13. Causas de fatalidades por accidentes de tránsito en Colombia



Fuente: ANSV de Colombia con base en cifras del ONSV

A pesar de la clara necesidad de garantizar un adecuado control a las normas de tránsito debido a la necesidad de disminución de comportamientos riesgosos en las vías, según la ANSV, de los 1.103 de municipios del país en Colombia, en 2019 solo 138 contaban con agentes de tránsito en sus estructuras administrativas; adicionalmente, en algunos de estos municipios existe tan solo un agente para realizar las labores de control.

Algunos municipios y departamentos que no cuentan con agentes de tránsito propios han suscrito convenios con la Policía Nacional, para que a través de dicha entidad se pueda dotar a los municipios de agentes que realicen el control operativo al tránsito.

Para el mes de marzo de 2020, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional (DITRA) ha suscrito 27 convenios con entidades territoriales para ejercer control operativo, con una cobertura de 197 municipios; esto significa que, en total, en Colombia existen solo 335 municipios con control (138 con agentes de tránsito propios y 197 a través de convenio con la DITRA). Este hecho evidencia que el 70 % de los municipios del territorio nacional carecen de control operativo al tránsito.

Valoración del Costo Económico de la Accidentalidad Vial en Colombia y Cálculo para el Periodo 2008-2010” Universidad de los Andes – Fondo de Prevención Vial (2011) y DANE.

Figura 14. Municipios con control operativo en Colombia



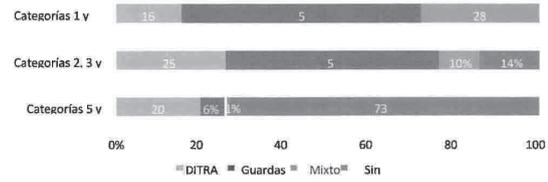
Fuente: ANSV de Colombia con base en datos suministrados por la DITRA.

De conformidad con la categorización establecida de los municipios y distritos en la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", todos los municipios clasificados en la primera categoría y especial, cuya población es superior a los 100.000 habitantes, presentan cuerpos de control, ya sean policías de tránsito, guardas o agentes o un control mixto que comprende la presencia tanto de agentes como de policías.

El mayor porcentaje de municipios de estas categorías (56 %) ejerce el control al tránsito mediante agentes o guardas, seguido por el control mixto, con el 28%. Para el caso de los municipios de segunda, tercera y cuarta categoría, cuya población se encuentra entre los 30.001 y 100.000 habitantes, el 86 % de los municipios presentan organismos de control, que en su mayoría corresponden a organismos conformados por agentes de tránsito.

En contraste, para los municipios de quinta y sexta categoría, con una población inferior a los 30.000 habitantes, solo el 27 % cuenta con cuerpos de control, en mayor porcentaje asociados al control ejercido por la policía de tránsito.

Figura 15. Tipo de control implementado en los municipios de Colombia



Fuente: ANSV de Colombia con base en ONSV.

Ahora bien, una vez comparadas las tasas de fallecidos y lesionados por cada 100.000 habitantes con el control ejercido según las categorías municipales, se evidencia que los municipios de primera categoría y especial presentan las tasas más altas de lesionados; no obstante, son los municipios de quinta y sexta categoría, que corresponden a las entidades con menor tasa de agentes por cada 100.000 habitantes, y por consiguiente de menor control, en donde se presentan las tasas de fallecidos más elevadas.

Figura 16. Tasa de fallecidos por grupos, según tipo de control (enero – marzo 2020)



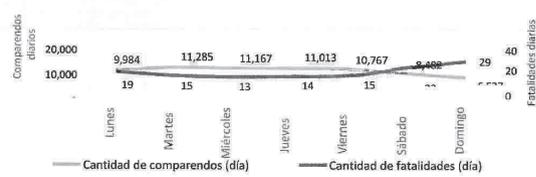
Fuente: ANSV de Colombia con base en ONSV.

1.2.3. Vigilancia y control de las normas de tránsito

La implementación de estrategias de vigilancia y control tiene por objeto evitar y

reducir las conductas riesgosas y contrarias a las normas de tránsito ejercidas por parte de los actores viales, y con esto disminuir la cantidad de accidentes de tránsito del país. En este sentido, su efectividad se refleja con la reducción de los accidentes de tránsito en el área de influencia del sistema de fotodetección. La ausencia de control permite evidenciar la importancia de estas estrategias, de tal forma que en circunstancias en las que se ejerce menor vigilancia y control, la accidentalidad vial aumenta. Ejemplo de lo anterior son las cifras de accidentes de tránsito ocurridas durante los fines de semana en los cuales fallece un mayor número de víctimas en este tipo de accidentes. Estos días son los periodos en los que menos vigilancia y control operativo se ejerce en los municipios (Figura 17).

Figura 17. Comportamiento de comparendos y fatalidades durante la semana, enero – diciembre 2019 (p)



Fuente: ANSV de Colombia con base en ONSV.

Es importante resaltar que, en ejercicio de la vigilancia al cumplimiento de las normas de tránsito, surge la necesidad de aplicar medidas correctivas para generar consecuencias a las personas que infringen las disposiciones del CNTT.

Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional que las sanciones administrativas son la respuesta del Estado ante el incumplimiento de reglas que han sido establecidas con una finalidad preventiva.⁹ Esta misma entidad ha señalado que las multas, entendidas como sanciones jurídicas, pretenden lograr el acatamiento de la Ley y, por lo tanto, se requieren mecanismos para lograr su pago, "pues de lo contrario perderían su fuerza disuasoria".

En este sentido, existe preocupación por parte los municipios en relación con el bajo nivel de pago de las multas impuestas en el país, que en algunos casos no llega a ser superior al 31 % de los comparendos impuestos. Específicamente en aquellas asociadas a conductas de mayor riesgo para la seguridad vial solo se paga el 28 % de los mismos (cálculos realizados para el año 2018).

✓ **Infracciones objeto de fiscalización electrónica en Colombia**

Durante los últimos años, las diferentes autoridades de transporte han aumentado el uso de sistemas de detección electrónica como respuesta a su necesidad de realizar de formamás eficiente las labores de control y vigilancia que les competen.

Según datos reportados por el SIMIT, en Colombia para los años 2017, 2018 y 2019, el 59% de comparendos (2.503.003) han sido impuestos de forma manual, en tanto que el 41% restante (1.723.867) se ha realizado mediante detección electrónica, distribución que se ha mantenido relativamente estable desde el 2015, año en el que la imposición de comparendos mediante detección electrónica paso del 34% (981.241) en 2014 a representar el 48,4% (1.691.565) del total de comparendos impuestos en 2015.

A. Exceso de los límites de velocidad

Según datos del ONSV, en el año 2019 del total de víctimas registradas con hipótesis de causa probable, aproximadamente el 40 % son por exceso de velocidad, siendo esta la principal causa, en la que el usuario de motocicleta tiene una participación del 64%, seguido del peatón con un 21%. En el año hubo 2.063 accidentes de tránsito por exceso de velocidad, de los cuales 119 causaron muertes, 877 lesiones graves y las restantes, lesiones leves y solo daños.

En el período de enero a marzo de 2020, se registraron 145 víctimas asociadas al exceso de velocidad, el motociclista es el actor vial que ha sido víctima de accidentes de tránsito en mayor medida (65% del total) comparado con otros, como consecuencia del exceso en la velocidad máxima permitida, evidenciando la preocupación por este usuario y la necesidad latente para su atención y control en la vía.

Según la gravedad del accidente, el porcentaje de accidentes por exceso de velocidad aumenta considerablemente en los accidentes con muertos (aproximadamente 13% del total en los últimos 4 años) a diferencia de los heridos y accidentes con solo daños (2.5% y 2.4% respectivamente). Es decir, que el exceso de velocidad en la mayoría de los casos está asociado a choques que involucran víctimas fatales, y existe una necesidad latente para la educación y el control de estos comportamientos, como parte de las metas que se planteen para la reducción de muertes asociadas al tránsito.

Figura 18. Porcentaje de accidentes por velocidad según gravedad

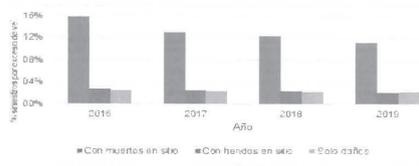


Figura 19. Comparendos más recurrentes en Colombia con ayudas tecnológicas



Fuente: Elaboración propia con base en el ONSV.

Lo anterior refleja la urgente necesidad de gestionar la velocidad en el país, con lo cual se lograría una disminución significativa en el número de accidentes, muertes y lesiones en el tránsito.

También es importante mencionar que la velocidad se constituye como un factor de riesgo que incrementa diversas consecuencias negativas como: la severidad de los daños, la tasa de ocurrencia de los accidentes, la fatalidad, entre otros. Es claro que existe una relación entre esta y la probabilidad de sobrevivir a un choque, la distancia de frenado y el cono de visión, lo que afecta el tiempo de reacción y la percepción del entorno cambian, por tanto el riesgo de tener un accidente y su gravedad incrementan a medida que aumenta la velocidad.

generadas en accidentes de tránsito, acciones terroristas, catástrofes naturales, entre otros, de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 19 de 2012; así mismo el 3% del valor de la prima de este seguro se destina al Fondo Nacional de Seguridad Vial para dar cumplimiento a las funciones asignadas a la ANSV, tal y como lo establece la Ley 1702 de 2013⁹.

Según datos del Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, en Colombia, a diciembre de 2019, se contaba con un parque automotor de 15,3 millones de vehículos (incluye automóviles, motocicletas, buses, camiones y otros), de los cuales 8,3 millones de vehículos contaban con seguro vigente; esto quiere decir que aproximadamente 7,0 millones de vehículos no cuentan con SOAT, lo que equivale a una evasión del 46%. Al respecto, el porcentaje de evasión de las motos es del 59,7%, situación preocupante, si se tiene en cuenta que, en Colombia, para el año 2019, el 52,1% de los fallecidos fueron motociclistas. Por lo anterior, y según datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, en el año 2019 se dejaron de recibir recursos por un valor superior a \$ 3.61 billones de pesos. Lo anterior implica, de conformidad con la distribución de los ingresos percibidos por el SOAT que, en este periodo, dejaron de ingresar cerca de 1,5 billones de pesos al sistema de salud (ADRES) y cerca de 72 mil millones de pesos al Fondo Nacional de Seguridad Vial.

1.3. Impacto del control con ayudas tecnológicas en la disminución de los accidentes de tránsito

En Colombia, el comportamiento ha marcado una tendencia en igual sentido. Según estadísticas estimadas por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, se ha logrado establecer que en los lugares donde se han implementado ayudas tecnológicas para detección de presuntas infracciones de tránsito, se han logrado salvar 33 vidas en 2019, comparando las cifras reportadas del año 2018.

De igual forma, se presentan casos con reducción del 100% de fatalidades como Montería, La Dorada (Caldas) y Palmar de Varela (Atlántico); en Yotoco (Valle) se presentó una reducción del 75%; en Bello (Antioquia), Sitio Nuevo (Magdalena) y Barrancabermeja (Santander) un 50% aproximadamente; en Cajicá (Cundinamarca) y Cúcuta un 33% y Medellín el 25%.

- Recaudo por comparendos

Según datos procesados por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial a partir de información suministrada por SIMIT, en Colombia el porcentaje de pago de comparendos es muy bajo. En el año 2017 del total de comparendos impuestos se pagó solo el 33%, en el año 2018 aumentó al 35% y según las cifras

⁹ Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.

Figura 20. Impactos de la velocidad ante un accidente

Chocar a...	es como caer de...	sobrevive el...	para frenar necesita...
110 km/h	15 Pisos	1%	81,5 m
100 km/h	13 Pisos	1%	67,5 m
90 km/h	11 Pisos	1%	55,0 m
80 km/h	9 Pisos	1%	43,5 m
70 km/h	7 Pisos	2%	33,5 m
60 km/h	5 Pisos	10%	24,5 m
50 km/h	4 Pisos	40%	17,0 m
40 km/h	3 Pisos	75%	11,0 m
30 km/h	2 Pisos	99%	6,9 m
20 km/h	1 Pisos	97%	3,9 m
10 km/h	1 Pisos	99%	1,9 m

Fuente: ANSV de Colombia a partir de (Dirección General de Tránsito, 2015), (Hidalgo, 2017) y (Prati & NACTO, 2017).

De tal manera que la velocidad se encuentra directamente relacionada con el riesgo de muertes, es así como al chocar a 30 km/h o menos, la posibilidad de sobrevivir es mayor al 90%, cuando la velocidad es de 50 km/h la probabilidad de sobrevivir disminuye al 40%; en conclusión, un aumento de 10 km/h en la velocidad puede significar una reducción a un cuarto de las posibilidades de supervivencia ante un choque.

B. Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito

La importancia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) radica en la finalidad social que persigue este instrumento dado que la destinación de los recursos está dirigida al amparo de los daños corporales causados a toda persona involucrada en un accidente de tránsito y a favorecer la implementación de políticas públicas en materia de salud y seguridad vial.

En este sentido, el incumplimiento de esta obligación representa un gran reto para el Gobierno nacional al afectar de forma directa el sistema de salud nacional. En primer lugar, la evasión del SOAT le genera al Estado enormes dificultades para atender sus obligaciones ante la necesidad de dirigir recursos con otra destinación al cubrimiento de los gastos requeridos para la atención de víctimas de accidentes de tránsito. En segundo lugar, impone limitaciones financieras al desarrollo de programas y proyectos encaminados a la prevención de accidentes de tránsito.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que el 42% de los recursos percibidos por cuenta de las tarifas del SOAT son dirigidos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad en Salud (Adres) con el fin de atender las urgencias

preliminares para el año 2019 se ha pagado el 34% de los mismos, tal y como se evidencia en la Figura 21.

Figura 21. Estado de pago de comparendos en Colombia



Fuente: ANSV de Colombia con base en datos del ONSV.

2. NECESIDAD LEGISLATIVA

El objetivo de las acciones de vigilancia y control es generar un efecto disuasorio que requiere de la efectividad de las sanciones, es decir, que hayan sido impuestas de manera correcta y se haya logrado generar un cobro real al infractor⁹, teniendo en cuenta que el efecto disuasorio se materializa en el momento de cumplir con el castigo. Lo anterior significa que el efecto de recibir la amonestación por parte del agente de tránsito no es el mismo efecto que el generado al momento de pagar la sanción pecuniaria¹⁰.

Lo anterior implica que para cumplir con los objetivos en materia de seguridad vial resulta importante ejercer un proceso de control y vigilancia efectivo, en especial en lo que se refiere al cumplimiento de la sanción.

En ese sentido, se propone un proyecto de Ley ante el Congreso de la República, en el cual se propenda por la eficacia del proceso sancionatorio que se deriva del empleo de ayudas tecnológicas para la detección de presuntas infracciones al

⁹ Federación Colombiana de Municipios. Boletín Nacional de Infracciones de Tránsito. 2017.

¹⁰ Becker, Gary. Crimen y castigo: un enfoque económico. 1974.

tránsito, acatando los lineamientos establecidos por las disposiciones constitucionales en este tipo de procesos.

El proyecto de ley propuesto define elementos indispensables para el desarrollo del procedimiento sancionatorio ante la comisión de una infracción detectada por medios tecnológicos teniendo en cuenta, como se evidenció anteriormente, que las ayudas tecnológicas son un mecanismo necesario y efectivo en la disminución de lesionados y víctimas fatales en accidentes de tránsito.

Para este propósito, es importante considerar las responsabilidades que recaen en el propietario o conductor con fundamento en dos factores, la responsabilidad solidaria del conductor y propietario en determinadas infracciones y el deber de gestión por parte de los propietarios de los vehículos.

3.1. Responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor del vehículo.

La responsabilidad del conductor y del propietario del vehículo en los procesos sancionatorios por infracciones de tránsito varía según el país y tiene consecuencias significativas en el trámite administrativo, judicial, tecnológico, financiero y de cobertura para la imposición del comparendo y el trámite contravencional con el ciudadano.

En algunos países la responsabilidad está a cargo del propietario registrado del vehículo, salvo que este indique la identidad del conductor u otra causa que no permita identificarlo (robo del vehículo o la matrícula, venta, entre otros); en otros países, la responsabilidad solo puede recaer, exclusivamente en el conductor.

Tabla 3. Países según responsabilidad legal de la infracción

Países donde la responsabilidad recae al conductor	Países donde la responsabilidad recae en el propietario del vehículo
<ul style="list-style-type: none"> Finlandia Alemania Noruega Suecia Suiza 	<ul style="list-style-type: none"> Bélgica Francia Italia Holanda Portugal Reino Unido España Australia

Fuente: ANSV de Colombia con base en (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2006)

En la práctica, el hecho de que la responsabilidad de las infracciones detectadas con ayudas tecnológicas recaiga de forma única sobre el conductor tiene varias implicaciones. En términos de capacidad financiera y tecnológica, un sistema en el cual el conductor sea identificado y sea el responsable legal de la infracción requiere una fotografía tanto de la placa como del conductor. Esto implica, además de mayores dificultades en la detección, mayor capacidad tecnológica y mayor inversión para la compra de estos dispositivos, una dificultad en su implementación por cuenta de la violación del derecho a la privacidad como se expone más adelante.

En términos de información, el reconocimiento del rostro del conductor requiere de una base de datos biométrica de todos los conductores habilitados en el país que permita la verificación de la fotografía detectada por el equipo. A lo anterior, se suma el hecho de que el mercado para la consecución de este tipo de sistemas tecnológicos es limitado y poco común para la detección de infracciones tanto a nivel mundial como nacional.

Así las cosas y teniendo en cuenta que varios sujetos pueden ser acreedores de una misma obligación sancionatoria, se propone establecer una responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor del vehículo con sujeción a las siguientes consideraciones, para lo cual, el tipo de tecnología que por lo anteriormente expuesto resulta viable de utilizar en Colombia, juega un rol determinante para lograr la efectividad del proceso sancionatorio.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-699-15, precisó el concepto de responsabilidad solidaria en los siguientes términos: *"La solidaridad en las sanciones pretende garantizar que la obligación sea ejecutable frente a otros sujetos distintos del autor de la conducta prohibida"*.

La responsabilidad solidaria del propietario y el conductor del vehículo se ajusta al principio general del derecho, que en materia civil se conoce como el principio de la responsabilidad indirecta, según el cual la responsabilidad se asigna por disposición de la ley a una persona que, a pesar de no ser la causante inmediata del daño, está llamada a repararlo por el incumplimiento de su deber de vigilar, elegir o educar al causante inmediato del mismo.

La Corte Constitucional ya se ha pronunciado en anteriores oportunidades sobre este tipo de disposiciones, señalando que el legislador en materia de infracciones de tránsito tiene la facultad para establecer la responsabilidad solidaria, en atención a la importancia de los bienes jurídicos protegidos en la actividad de conducción. En la Sentencia C-089 de 2011 hizo la siguiente claridad:

"(...) la Corte reitera su jurisprudencia en relación con la amplia potestad configurativa del Legislador para la regulación de normas de tránsito terrestre y especialmente de normas que fijan restricciones o sanciones por infracciones de tránsito, dentro de los límites de racionalidad y proporcionalidad que imponen los principios y derechos constitucionales, así como la amplia libertad del Legislador en materia de regulación de los procedimientos y procesos administrativos para la imposición de sanciones de tránsito."

Por consiguiente, la Sala encontró que al Legislador le asiste una amplia libertad para regular los diferentes aspectos jurídicos de las sanciones y multas de tránsito, incluyendo la figura de la solidaridad por multas cuando se cometen infracciones de estas normas, y que la regulación contenida en el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, que prevé la obligación solidaria del propietario y de la empresa afiliadora, cuando existe responsabilidad de estos en la comisión de la infracción cometida, es razonable y proporcional, por cuanto:

- i. Cumple con una finalidad constitucional legítima, en cuanto propende por la garantía del cumplimiento y aplicación de las normas de tránsito, tanto por parte de los conductores, como de los propietarios o empresas afiliadoras y por lo tanto contribuye igualmente a garantizar a la consecución de los fines, valores y derechos constitucionales que protegen las normas de tránsito, tales como la locomoción y movilidad de todas las personas y ciudadanos en el territorio nacional en condiciones de seguridad, y la protección de la vida e integridad física, de los bienes, de la infraestructura y malla vial, y del medio ambiente.
- ii. La medida adoptada constituye un medio adecuado y necesario para la garantía de los fines, valores y derechos expuestos.
- iii. Resulta proporcional en sentido estricto, por cuanto no afecta otros derechos fundamentales, y no desconoce la imputación de responsabilidad, ni el debido proceso administrativo.

De acuerdo con lo anterior, la responsabilidad solidaria no implica establecer una responsabilidad objetiva para el propietario del vehículo, en primer lugar, porque este puede ejercer su derecho de defensa y demostrar en el marco del proceso administrativo sancionatorio, por ejemplo, que el vehículo le fue sustraído en forma ilegal, y en segundo lugar, porque solo sería responsable de las infracciones que le sean imputables.

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia, a través de Sentencia 4345 de 1995, señaló que la responsabilidad de las consecuencias generadas por un objeto que se ha constituido en una fuente de peligro para terceros recae sobre la persona que tenga sobre este objeto "el poder efectivo e independiente de dirección, gobierno o control", el cual puede corresponder a:

- El propietario, siempre que no se haya desprendido voluntariamente de su

tenencia o se le haya suprimido esta contra su voluntad. Al respecto, la Corte señala que la calidad de guardián del propietario sobre una cosa inanimada puede ser desvirtuada por el propietario si demuestra que a través de un título jurídico transfirió esa propiedad o por ejemplo, que le fue robada o hurtada.

- Los poseedores materiales y tenedores legítimos (p. ej. arrendatarios, administradores, mandatarios, acreedores pignoraticios)

Así mismo, ha indicado la Corte la competencia que recae sobre el guardián de la cosa de *"tomar todas las precauciones necesarias en orden a evitar que la actividad lleve a causar daños"* lo cual tiene como fin imponer prestaciones de carácter resarcitorio por unaculpa suya, real o presunta.

Todo lo anterior, y de acuerdo con lo expuesto en la sentencia, reconoce la posible coautoría en el hecho generador del daño, pues es cierto que diversos sujetos pueden tener participación en un hecho dañino. Al respecto, indicó la Corte lo siguiente:

"(...) Cuando hay de por medio varios responsables de un accidente, la obligación de resarcir los perjuicios es solidaria, lo que quiere decir que esos perjuicios se pueden reclamar de uno cualquiera de los responsables, según lo preceptúa el artículo 2344 del Código Civil en armonía con el 1571. El que realiza el pago se subroga en la acción contra el otro u otros responsables, según el artículo 1579 y siguientes (...) siendo pues solidaria la responsabilidad, la parte demandante podía demandar el resarcimiento del daño contra todos los responsables o contra cualquiera de ellos (...)"

De forma más reciente, la Corte Suprema de Justicia (SP7462 – 2016) indicó que existe una presunción de responsabilidad para los guardianes de cosas con las cuales se realizan actividades riesgosas, como por ejemplo la conducción de vehículos automotores. Reitera también lo señalado en la sentencia mencionada anteriormente, en relación con el poder de mando sobre la cosa que recae sobre el guardián (dirección, manejo y control) definiendo que esta calidad puede ser ostentada de forma recurrente por el propietario, poseedor o tenedor.

Como se observa, a los propietarios de los vehículos automotores les es atribuible un deber de gestión y vigilancia de dichos bienes, y por lo tanto debe ser de conocimiento de los propietarios que sus vehículos pueden constituirse en elementos que atenten contra la vida, salud e integridad de terceros.

De igual forma, en la Sentencia C-038 de 2020, la Corte señala la viabilidad de establecer una responsabilidad solidaria para el propietario del vehículo, en aquellos casos en que la conducta no esté directamente ligada a la conducción del vehículo y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces,

<p>frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas (seguros, RTMYEC). De acuerdo con la Corte, este tipo de conductas recaen tanto sobre el propietario como sobre el conductor.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, el presente proyecto de Ley propone la modificación del párrafo primero del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, para establecer la referida responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor del vehículo con las siguientes precisiones fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. El propietario puede ejercer su derecho de defensa, precisando las alternativas de defensa como, por ejemplo, que fue privado ilícitamente de la disposición del vehículo. ii. La responsabilidad solidaria del propietario del vehículo se da exclusivamente frente a las consecuencias pecuniarias, es decir, frente al pago de la multa. iii. Las conductas que dan lugar a una responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor del vehículo son las detectadas frente al incumplimiento de la obligación de contar con el seguro obligatorio de accidentes de tránsito SOAT y con la revisión técnico-mecánica del vehículo RTMYEC. <p>3.2. Deber de gestión por parte de los propietarios</p> <p>Con el fin de alcanzar mayor eficiencia en el proceso contravencional que se deriva de la detección de presuntas infracciones al tránsito efectuada con ayudas tecnológicas, se proponen algunos elementos con el propósito de posibilitar las funciones de control y vigilancia asignadas al Estado.</p> <p>✓ Identificación del conductor del vehículo</p> <p>Como se revisó anteriormente, algunos países como Australia, Francia y España han asignado obligaciones a los titulares de los vehículos encaminadas a los cumplimientos de sus propósitos en materia de seguridad vial. En el caso español, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 6/2015) sobre el propietario recaen los siguientes deberes:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ "Facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción (...) □ Impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o licencia de conducción correspondiente." <p>Al respecto, el Tribunal Constitucional de España a través de la sentencia 154/1994 se pronunció acerca de la constitucionalidad del deber impuesto al</p>	<p>propietario relacionado con el suministro por parte de este de la información del conductor. En este sentido, determinó la constitucionalidad del mencionado precepto y particularmente señaló:</p> <p><i>"(...) es indudable que el propietario de un vehículo debido al conjunto de derechos y obligaciones dimanantes de sus facultades dominicales y esencialmente debido al riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas, debe conocer en todo momento quien lo conduce. En caso contrario, esafalta de control sobre los bienes propios constituye un supuesto claro de culpa por falta de cuidado o de vigilancia, cuya concurrencia posibilita de modo indubitado la traslación de la responsabilidad, que no podrá ser calificada en consecuencia de indebida ni de objetiva".</i></p> <p>Así las cosas, para el Tribunal Constitucional de España es claro que el Estado probó que con el vehículo propiedad de un sujeto se cometió la infracción y que la negativa del propietario para suministrar la información de quién pudo ser el infractor es causa suficiente para imputar una responsabilidad al sujeto propietario.</p> <p>Señala también este tribunal, que cargar al titular la responsabilidad de suministrar la información del conductor no es una disposición desproporcionada, pues «sin su colaboración, la intervención del poder público en la salvaguarda de derechos fundamentales estaría notablemente dificultada». Aclara también, que la disposición normativa no está pidiendo una declaración en la que el propietario confiese su culpabilidad o la de terceros, sino que está solicitando su colaboración en la identificación del conductor que operaba el vehículo al momento de la infracción, dada la titularidad de un objeto cuyo uso entraña un peligro potencial para la vida, salud e integridad.</p> <p>En este sentido, concluye el tribunal que no resulta consistente decir que se está vulnerando el derecho fundamental a no declarar contra sí mismo, pues solo se le está exigiendo un deber de colaboración con la administración y en ningún caso se le está solicitando declaración alguna relacionada con la infracción.</p> <p>El Tribunal reitera lo que ha citado en diversas jurisprudencias en relación con la cautela que se debe tener al trasladar disposiciones de los procedimientos penales al derecho administrativo sancionador, pues si bien, ambos derechos son manifestaciones del ordenamiento del Estado, existen diferencias entre uno y otro.</p> <p>De forma similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (CEDH) se pronunció en el año 2007 en relación con la presunta violación que la Ley de Tráfico de Reino Unido (Road Traffic Act 1991) imponía a las disposiciones establecidas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos en relación con el derecho a un proceso equitativo. En este sentido, el Tribunal señaló que dar la información correspondiente al conductor del vehículo no es una acción inculminatoria y que la sanción por negarse a responder es moderada y no privativa de la libertad.</p>
<p>Posteriormente, en otro proceso de similares condiciones, cuyo origen se da en el caso del propietario de un vehículo que negó ejercer su conducción al momento de la detección de la infracción y sumado a esto, manifestó no conocer la identidad del conductor dado que prestó su vehículo a varios familiares, por lo cual se le impuso una sanción por negarse a identificar al conductor de su vehículo de conformidad con lo establecido en la ley española. El propietario, al igual que el anterior caso, manifiesta que la disposición normativa es violatoria del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.</p> <p>La respuesta del juzgador desestima la apreciación del demandante, en primer lugar, porque no hay lugar a una acusación de sí mismo o de sus familiares y, en segundo lugar, porque puede demostrar que no dio su autorización para la utilización del vehículo¹¹.</p> <p>Finalmente, es preciso señalar lo ha estimado el Tribunal de Casación Francés frente a disposiciones similares a las contempladas en el presente proyecto de ley:</p> <p><i>"(...) el artículo L. 121-6 del código de carretera¹² cuyas disposiciones son inequívocas, garantiza un equilibrio correcto entre las necesidades de la lucha contra la inseguridad vial y el derecho a no inculminarse a uno mismo, no ignora los derechos de defensa y el derecho a no inculminarse a uno mismo"</i>¹³.</p> <p>En ese orden de ideas y de acuerdo con la jurisprudencia y experiencia internacional revisada, se propone establecer una sanción específica, desligada de la actividad propia de la conducción, para aquel propietario de un vehículo que no informe eficazmente la identidad de la persona que conducía el vehículo al momento en que se detectó la infracción a las normas de tránsito.</p> <p>La sanción propuesta consistiría en una multa, cuyo valor correspondería a 15 salarios legales mínimos diarios mismo valor establecido actualmente para la multa por conducir violando los límites de velocidad.</p> <p>✓ Disminución de la sanción</p> <p>Teniendo en cuenta que, para la seguridad vial lo prioritario es prevenir la ocurrencia de comportamientos riesgosos en las vías y no aumentar el recaudo por concepto de las multas impuestas, se propone disminuir el valor a pagar de la multa, en aquellos casos en que los procesos contravencionales por infracción a las normas de tránsito se deriven del control efectuado a través de ayudas tecnológicas, sumado a la realización del curso pedagógico sobre seguridad vial. Específicamente, el valor de la multa correspondería al 45 %, siempre y cuando</p>	<p>sea pagada en el organismo de tránsito dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo; si se paga dentro de los 20 días siguientes, el valor de la multa corresponderá un 70% del total previsto en la norma.</p> <p>Se trata de una reducción superior a la referida en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, en atención a las particularidades propias de este tipo de procesos.</p> <p>Si el inculpadado no estuviera interesado en hacer uso de esta alternativa, deberá comparecer ante el funcionario respectivo en audiencia pública, para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles y así seguir el trámite que ordinariamente se sigue en este tipo de procesos contravencionales.</p> <p>✓ Incumplimiento de los criterios establecidos por la autoridad competente</p> <p>El artículo 2 de la Ley 1843 de 2017, modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019¹⁴, establece que <i>"Todo sistema automático, semiautomático y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito que se pretenda instalar deberá cumplir con los criterios técnicos de seguridad vial que para su instalación y operación establezca el Ministerio de Transporte en conjunto con la Agencia Nacional de Seguridad Vial."</i></p> <p>De igual forma, en su artículo 3 consagra que la Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para la verificación del cumplimiento de los criterios técnicos referidos y que <i>"en el evento de encontrar incumplimientos por parte de la autoridad de tránsito en dichos criterios, podrá iniciar investigación correspondiente la cual podrá concluir con la suspensión de las ayudas tecnológicas hasta tanto cumplan los criterios técnicos definidos."</i></p> <p>Ahora bien, con el fin de garantizar que los procesos sancionatorios que utilizan las ayudas tecnológicas como medio probatorio puedan surtir su curso en debida forma y cumplan con los criterios establecidos en la respectiva regulación, se sugiere añadir una sanción adicional a la suspensión de dichas ayudas, la cual consistiría en una multa cuyo recaudo se destine a favor de la Superintendencia de Transporte, correspondiente al doble del valor recaudado por concepto de las multas impuestas en los procesos sancionatorios que utilizaron dichas ayudas sin el lleno de los requisitos consagrados en la normatividad vigente.</p> <p>✓ Participación ciudadana</p>

¹¹ Marque, Michel. Article L. 121-6 du code de la route: un parcours bien tortueux. 2018.

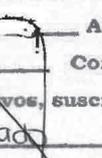
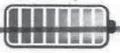
¹² El artículo L. 121-6 del Código de Carretera Francés establece que, cuando una infracción se ha cometido con un vehículo propiedad de una persona jurídica, el representante legal debe indicar la identidad de la persona física que ejercía la conducción, a menos que demuestre la existencia de robo, usurpación de matrícula u otro evento de fuerza mayor.

¹³ (Marque, 2018).

¹⁴ Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

<p>Se considera fundamental fortalecer la participación ciudadana en este tipo de procesos sancionatorios, para lo cual se proponen dos medidas. La primera de ellas, asociada a la comparecencia virtual y la segunda, la obligación de proporcionar información idónea sobre las ayudas tecnológicas.</p> <p>Con relación a la primera, si bien el artículo 12 de la Ley 1843 de 2017 establece la figura de la comparecencia virtual, actualmente no es clara la forma en que puede hacerse efectiva, por lo cual se propone modificar dicho artículo, estableciendo que las autoridades de tránsito establezcan los mecanismos electrónicos que permitan la comparecencia a distancia del presunto infractor e informen sobre los mecanismos disponibles y la forma de acceder a ellos, en el momento en que le sea notificada la orden de comparendo.</p> <p>✓ Cobro persuasivo</p> <p>Para garantizar el cierre de ciclo de la sanción y teniendo en cuenta los bajos niveles de recaudo de las multas impuestas en el país, es necesario fortalecer los procesos de cobro que adelantan las autoridades de tránsito, para lo cual se propone establecer como obligatorio que en los procesos sancionatorios por infracciones de tránsito en los que se haya utilizado ayudas tecnológicas se adelanten actividades de cobro persuasivo, encaminadas a facilitar el pago voluntario de la multa.</p> <p>El cobro persuasivo le brinda al infractor la posibilidad de pago voluntario de la multa, facilitando su recaudo y disminuyendo el esfuerzo administrativo para su obtención.</p> <p>✓ Control</p> <p>Como se mencionó anteriormente, el país no cuenta con suficiente recurso humano para garantizar el control en todo el territorio, lo cual es fundamental para lograr comportamientos seguros en las vías, orientados a prevenir accidentes de tránsito.</p> <p>En virtud de lo anterior, se propone establecer la obligación de contar con una institucionalidad en cada municipio, para que la autoridad de tránsito pueda ser ejercida por todos los alcaldes, sin importar si cuentan o no con organismo de tránsito.</p> <p>Para ello, se debe modificar el enunciado del artículo 6 de la Ley 769 de 2002 y agregar un párrafo al mismo, precisando dicha obligación.</p> <p>✓ Test de Proporcionalidad</p>	<p>A partir del siguiente test de proporcionalidad encontramos que este proyecto de ley es una medida idónea y necesaria para materializar el fin que se busca.</p> <p>¿Cuáles son los fines perseguidos con el proyecto de ley propuesto?</p> <p>La accidentalidad vial se ha consolidado como una de las problemáticas que mayor atención requiere por parte de las autoridades por cuenta de los impactos que con su ocurrencia se generan. Principalmente, las afectaciones a los diferentes actores de la movilidad se constituyen en el principal efecto negativo de los accidentes de tránsito.</p> <p>De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los accidentes de tránsito representan la segunda causa de muertes violentas por causa externa en el país, que para el 2019, según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, se materializó en 6.634 muertes.</p> <p>Teniendo en cuenta que el comportamiento humano es uno de los principales factores que influye en la dimensión crítica que en la actualidad tiene la accidentalidad vial, diversas autoridades mundiales han sido enfáticas en recomendar el fortalecimiento de sistemas de control y vigilancia como una de las medidas más eficientes para prevenir y mitigar impactos de accidentes¹⁵.</p> <p>De acuerdo con lo anterior y a partir del diagnóstico incorporado en el presente documento, salta a la vista la necesidad apremiante de desarrollar las acciones que tanto a nivel internacional como nacional han demostrado ser efectivas en la lucha contra la accidentalidad vial. Particularmente, son innegables los beneficios que a partir del uso de herramientas tecnológicas se generan para la implementación de medidas relacionadas con el control, siempre y cuando las disposiciones que lo regulan y reglamentan permitan que su funcionamiento sea efectivo en aras de lograr el efecto disuasorio generado.</p> <p>Así las cosas, resulta pertinente destacar una vez más que el control al cumplimiento de las normas de tránsito se constituye como un medio necesario que el Estado debe ejercer para la prevención de lesiones fatales y no fatales en los ciudadanos, principalmente en atención a los fines que por la Constitución le han sido asignados.</p> <p>En este sentido, el fin principal que persigue la norma propuesta es el establecido por la Constitución Política, en relación con el deber que recae sobre las</p> <p>¹⁵ Instituto Mexicano de Transporte. Visión cero en seguridad vial: algunas oportunidades de implementación en México. 2016.</p>
<p>autoridades de proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia (art. 2), teniendo como premisa esencial que la Carta establece el derecho a la vida como un derecho fundamental e inviolable (art. 11).</p> <p>Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta que en el año 2019 cerca de 200 menores de 15 años perdieron la vida en accidentes de tránsito, este proyecto de ley tiene como fin propender por el respeto a los derechos fundamentales de vida, integridad física y salud de los niños.</p> <p>Finalmente, y en virtud de los fines esenciales del Estado, se espera con esta norma dar cumplimiento a los siguientes mandatos constitucionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia ii. Servir a la comunidad iii. Promover la prosperidad general <p>¿Existen otras medidas con el mismo grado de efectividad y oportunidad para lograr el mismo resultado?</p> <p>Para dar cumplimiento a los fines anteriormente mencionados, se ha realizado un análisis para soportar que el proyecto de ley propuesto es la medida idónea y necesaria.</p> <p>Al respecto, y como se expuso anteriormente, se ha contemplado como alternativa para la incorporación de la tecnología como ayuda en el control al cumplimiento de las normas de tránsito, la instalación de dispositivos que tengan la capacidad de identificar los rostros de los conductores para que sea a estos a quienes se les notifique la infracción.</p> <p>Inicialmente, es de destacar la complejidad para la construcción de una base de datos con los rostros de todos los colombianos, que como mínimo, posean licencia de conducción, para poder obtener la información asociada a la imagen capturada por el sistema.</p> <p>Esto implica enormes desafíos técnicos, financieros y jurídicos, lo cual redundaría en la postergación del cumplimiento de los objetivos aquí planteados. Sobre este particular, es pertinente plantearse el interrogante de cuánto espera se le puede dar a la implementación de acciones tendientes a la protección de la vida, salud e integridad de los colombianos.</p> <p>En este sentido, y con el fin de hacer más notoria la dificultad que implica la implementación de esta tecnología, es pertinente mencionar las diversas</p>	<p>reclamaciones que por parte de los defensores de derechos humanos se han generado para evitar el uso de estos sistemas. Al respecto, son recurrentes las denuncias a este tipo de medidas particularmente por la violación de los derechos a la intimidad y a la propia imagen.</p> <p>▪ Derecho a la intimidad</p> <p>Frente al derecho a la intimidad, que podría verse afectado por la existencia de ayudas tecnológicas para la detección de infracciones, en las cuales se registre la imagen de los ocupantes del vehículo, es oportuno tener en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que <i>“El derecho a la intimidad, está instituido para garantizar a las personas una esfera de privacidad en su vida personal y familiar, al margen de las intervenciones arbitrarias que provengan del Estado o de terceros. Forma parte de esta garantía, de manera particular, la protección frente a la divulgación no autorizada de los asuntos que conciernen a ese ámbito de privacidad.” (T-405-07)</i></p> <p>De igual forma, se considera importante tener en cuenta que en la Sentencia T-102 de 2019, la Corte Constitucional resaltó la importancia de la protección de la imagen de las personas, como parte de su derecho a la intimidad, y en especial de los niños, que también suelen ser ocupantes de los vehículos:</p> <p><i>“(…) El valor que se le atribuye jurídicamente a la imagen de las personas está asociado a la relación que existe entre los rasgos exteriores que concretan la individualidad del ser humano, la personalidad y la dignidad, lo cual justifica que su utilización no esté librada al arbitrio de terceros. Bajo esa comprensión se ha desarrollado la noción del derecho a la propia imagen, definido por la jurisprudencia como la libertad del sujeto de decidir en qué eventos y en qué condiciones otras personas tienen la posibilidad de captar, publicar, reproducir o comercializar su imagen.</i></p> <p><i>Una consideración elemental de respeto a la persona y a su dignidad impiden que las características externas que conforman su fisonomía o impronta y que la identifican más que cualquiera otro signo externo en su concreta individualidad, puedan ser objeto de libre disposición y manipulación de terceros, por lo cual, ‘con las limitaciones legítimas deducibles de las exigencias de la sociabilidad humana, la búsqueda del conocimiento y demás intereses públicos superiores, toda persona tiene derecho a su propia imagen, de donde resulta que sin su consentimiento, ésta no pueda ser injustamente apropiada, publicada, expuesta, reproducida o comercializada por otro’.</i> Adicionalmente, cuando la imagen muestra a la persona en espacios o en desarrollo de actividades propias de la intimidad, la difusión sin previa autorización también vulnera el derecho a la intimidad (...).”</p>

<p>▪ Derecho a la propia imagen</p> <p>Con relación al derecho a la propia imagen, la Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que es un derecho fundamental que requiere de autorización expresa para su utilización. Inicialmente fue protegido como un derecho fundamental conexo, vinculado con la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la identidad y a la intimidad personal y familiar, pero, a partir de la Sentencia T-405 de 2007, se reconoce como un derecho autónomo, que puede ser lesionado en forma independiente o concurrente con los derechos a la intimidad, a la honra y al buen nombre de su titular.</p> <p>En la Sentencia T-634 de 2013, la Corte Constitucional dispuso lo siguiente:</p> <p>“El derecho a la propia imagen, a partir de los diversos aspectos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, (i) comprende la necesidad de consentimiento para su utilización, (ii) constituye una garantía para la propia imagen como expresión directa de la individualidad e identidad de las personas, (iii) constituye una garantía de protección de raigambre constitucional para que las características externas que conforman las manifestaciones y expresiones externas de la individualidad corporal no puedan ser objeto de libre e injustificada disposición y manipulación de terceros, (iv) es un derecho autónomo que puede ser lesionado junto con los derechos a la intimidad, a la honra, al buen nombre de su titular, y cuyo ejercicio está estrechamente vinculado a la dignidad y libertad de la persona, (v) implica la garantía del manejo sobre la propia imagen cuyo ejercicio se traduce en una manifestación de la autodeterminación de las personas, y (vi) exige que las autorizaciones otorgadas para el uso de la propia imagen en el marco de la libertad en las relaciones contractuales no sean entendidas como una renuncia al derecho mismo. (...)”</p> <p>En síntesis, y de acuerdo con el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, la tecnología de reconocimiento facial supone los siguientes riesgos:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Riesgos de privacidad ii. Riesgos de seguridad iii. Riesgo de falsos positivos <p>En relación con este último, es pertinente mencionar que el nivel de precisión de esta tecnología aún está en duda, por lo que el uso de estos dispositivos podría generar procesos sancionatorios demorados e ineficaces. Al respecto, de acuerdo con la Unión Estadounidense de Libertades Civiles, las tecnologías de vigilancia con detección de rostros son un problema para las personas de raza negra. De acuerdo con esta entidad, esta afirmación se soporta en:</p>	<p>Diversos estudios demostraron una clasificación errónea en mujeres de piel oscura encasi un 35 % de los casos.</p> <p>Informes del Gobierno federal señalan que las tecnologías de reconocimiento facial funcionan bien en los rostros de hombres blancos y por el contrario, presentan problemas en la identificación de personas de color, mujeres, niños o ancianos. De acuerdo con este informe, las tasas de error son más altas en mujeres negras.</p> <p>De forma similar, y en un estudio realizado por la Universidad de Essex a las cámaras de vigilancia instaladas en la ciudad de Londres, se concluyó que la inexactitud del sistema era de más del 80%.</p> <p>Finalmente, la gran disponibilidad de técnicas o acciones que imposibilitan el reconocimiento facial permite concluir que esta no es la medida idónea para el control de las normas de tránsito. Así las cosas, la efectividad de esta tecnología para identificar los rostros de los motociclistas no se encuentra clara aún. Adicionalmente, y de acuerdo con diversos medios consultados, en los países en que existen estos dispositivos las principales técnicas para evitar la identificación son:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Uso de máscaras especiales que ocultan el rostro ii. Uso de maquillaje o peinados que modifican ciertos patrones del rostro iii. Uso de accesorios que oculten los principales rasgos del rostro que son usados por los algoritmos para lograr la identificación. <p>Con todo, en la actualidad no es posible obtener el fin buscado por el Estado con otra medida, de tal forma que la propuesta legislativa resulta idónea y necesaria.</p> <p>¿El medio seleccionado guarda relación con el fin buscado?</p> <p>Al respecto, es importante señalar que la efectividad de la medida tiene un fundamento empírico y técnico suficiente. En primer lugar, porque el ejercicio de un control suficiente y adecuado del cumplimiento de las normas de tránsito ha sido considerado como una herramienta efectiva para la prevención de accidentes de tránsito. Al respecto, se ha evidenciado que el control de la velocidad a partir de instrumentos tecnológicos podría lograrse una reducción del 40% de la tasa de mortalidad¹⁶.</p> <p>¹⁶ Instituto Mexicano de Transporte. Visión cero en seguridad vial: algunas oportunidades de implementación México. 2016.</p>
<p>Particularmente, los casos internacionales estudiados son el principal soporte que sustenta la alternativa propuesta, de tal forma que países como Inglaterra, Francia, España y Australia son modelos no solo en materia técnica sino en los análisis jurídicos realizados a las medidas los cuales fueron descritos en el presente documento.</p> <p>¿Es una medida proporcionada dado el equilibrio entre los beneficios obtenidos y los resultados que implica su aplicación?</p> <p>La medida propuesta, como se señaló anteriormente, es proporcional, además de ser el medio idóneo para el fin buscado, también es el medio necesario. Como se ha venido señalando a lo largo del documento, el beneficio de ejercer el control a través de estos dispositivos es generar un efecto disuasorio sobre los conductores para llevar los patrones de conducción hacia el cumplimiento de las normas de tránsito.</p> <p>Como resultado de lo anterior, se espera que se reduzcan conductas temerarias de conducción y, en consecuencia, el número de lesionados fatales y no fatales en accidentes de tránsito; como ya se evidenció, esta conducta es una de las principales causas de muertos y heridos en las vías del país.</p> <p>De conformidad con estos beneficios y resultados, y teniendo en cuenta el carácter fundamental del derecho a la vida, y su prevalencia sobre otros elementos o derechos, es posible concluir que la medida es proporcionada.</p> <p>I. CONCLUSIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La Corte Constitucional, a través del fallo C – 038 de 2020, declaró la inexecutable del parágrafo primero del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017. Advirtió la Corte que “en el ejercicio de la reserva constitucional de ley en materia sancionatoria, le corresponde al Congreso de la República el diseño de la política punitiva del Estado y, en particular, determinar con precisión todos los elementos de la responsabilidad sancionatoria, así como sus consecuencias, garantizando, no obstante, los derechos de la defensa y los principios de imputabilidad personal y culpabilidad, que impiden, cada uno, que se responda por el hecho ajeno (pago de la multa, reincidencia, suspensión de la licencia, etc.) y de manera objetiva” ✓ La Corte Constitucional precisó que “esta decisión no implica la 	<p><i>inconstitucionalidad del sistema de detección automática de infracciones de tránsito y se predica, únicamente, de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria prevista en la norma bajo control de constitucionalidad”</i> y por lo tanto, puede seguir en funcionamiento, lo cual implica que la declaratoria de inexecutable no cobija ningún otro aparte del artículo ni de la Ley 1843 de 2017 ni del Código Nacional de Tránsito, en los cuales se regula la materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Las ayudas tecnológicas no imponen sanciones, su función es registrar evidencias fotográficas o de video que, posteriormente, son validadas por un agente de tránsito para la imposición de un comparendo. ✓ La legislación vigente permite que el dueño del vehículo, en ejercicio de su derecho de defensa, demuestre que él no conducía el vehículo en el momento de la infracción. ✓ Bajo la premisa que la conducción es considerada como una actividad peligrosa, la regulación al tránsito tiene como fin último, la defensa de los derechos a la vida, la salud, la integridad personal y la movilidad, reconocidos como derechos fundamentales en la Constitución Política. El propósito de las ayudas tecnológicas es proteger la integridad y la vida disminuyendo las conductas temerarias de los usuarios viales. ✓ El objetivo de ejercer control sobre el cumplimiento de las normas de tránsito es la protección de los derechos fundamentales a la salud y vida. Existe evidencia que demuestra que en los lugares donde se ejerce mayor vigilancia y control, la siniestralidad vial disminuye. No obstante, de los 1.103 municipios de Colombia, existen solo 335 municipios con control. Este hecho evidencia que el 70% de los municipios del territorio nacional carecen de control operativo al tránsito, lo cual hace necesario el fortalecimiento de la implementación de ayudas tecnológicas, dado que, se constituyen en un apoyo a las autoridades, frente a las dificultades que presentan en materia de insuficiencia de recursos humanos (agentes de tránsito). ✓ Las bondades del uso de ayudas tecnológicas en la detección de presuntas infracciones de tránsito frente a la disminución de siniestros viales, se encuentra reconocida a nivel mundial. En países como Suecia, Australia, Reino Unido y Francia las ayudas tecnológicas redujeron las víctimas fatales de siniestros viales en más del 30 %, en los tres primeros años de operación. En Colombia, según análisis preliminares realizados por el Observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con la implementación de las ayudas tecnológicas se ha reducido en más del 9%, la accidentalidad vial con víctimas fatales entre el año 2018 y 2019. ✓ Las autoridades de tránsito en Colombia se encuentran ante la imposibilidad de

<p>con el uso de ayudas tecnológicas, la identidad del conductor del vehículo en el momento de la infracción. En el mundo el uso de tecnologías de reconocimiento facial para identificar a los ocupantes del vehículo como evidencia de la comisión de una infracción no es una práctica común. Lo anterior se debe, por un lado, a la complejidad que representa la construcción de una base de datos con los rostros de todos los ciudadanos que como mínimo, posean licencia de conducción, para poder obtener la información asociada a la imagen capturada por el sistema; y, por otro lado, porque este tipo de medidas podrían atentar contra la protección de los derechos a la intimidad y a la propia imagen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La experiencia internacional se caracteriza por notificar inicialmente el comparendo al propietario del vehículo, quien a su vez está obligado a informar el nombre del infractor en caso de no conducir el vehículo al momento de la detección de la presunta infracción. ✓ De acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley atiende las consideraciones de la Corte Constitucional en la Sentencia C – 038 de 2020, sin restarle eficiencia al proceso. De este proyecto se desprenden algunas consideraciones: • El propietario del vehículo será vinculado como presunto responsable en el procedimiento administrativo sancionatorio con ocasión de las infracciones de tránsito detectadas a través de ayudas tecnológicas, a menos que en el proceso acredite que: <ul style="list-style-type: none"> ▪ En el momento de la detección de la presunta infracción no ejercía la conducción del vehículo de su propiedad. ▪ El vehículo le fue sustraído de forma ilícita o transfirió la titularidad a otra persona. • El propietario del vehículo es el mejor gestor de su bien y tiene el deber de su custodia, para que ni el propietario ni otros sujetos causen daño alguno con él. Lo anterior, implica garantizar que a quien le presta dicho vehículo tiene una licencia de conducción y conoce la información de la persona a quien autorizó su uso. La omisión de este deber implica también una responsabilidad. • El propietario asumirá el proceso sancionatorio de conformidad con la falta que ha cometido. Para el caso en que el propietario manifieste no conducir el vehículo y, aun así, niegue el suministro de la información, su conducta será sancionada, por la responsabilidad que le corresponde como guardián del vehículo. • Aplicar un sistema de detección automática, que establezca la vinculación inicial del propietario del vehículo al proceso contravencional, es técnicamente más 	<p>económico y eficiente; además, no limita el derecho al debido proceso, en tanto permite que el propietario pueda demostrar que no fue el responsable de la infracción en el marco del proceso administrativo sancionatorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El país no cuenta con suficiente recurso humano para garantizar el control en todo el territorio, lo cual es fundamental para lograr comportamientos seguros en las vías, orientados a prevenir accidentes de tránsito. En virtud de lo anterior, se propone establecer la obligación de contar con una institucionalidad en cada municipio, para que la autoridad de tránsito pueda ser ejercida por todos los alcaldes, sin importar si cuentan o no con organismo de tránsito. <p style="text-align: center;">IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."</p> <p>Si bien la iniciativa no ordena gasto alguno, en cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, determinen si existe o no impacto fiscal y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.</p> <p>Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:</p> <p><i>"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.</i></p> <p><i>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.</i></p> <p><i>Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de</i></p>
<p><i>demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.</i></p> <p><i>Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."</i></p> <p>Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.</p> <p>4. IMPEDIMENTOS</p> <p>Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.</p> <p>Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.</p> <p>5. CONCLUSIÓN</p> <p>Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es necesario que este Congreso acoja, respete y atienda las exhortaciones que hace la Corte Constitucional en materia de defensa y aplicación de los derechos y principios constitucionales.</p> <p>6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una exhortación de la Honorable Corte Constitucional con el fin de salvaguardar los parámetros constitucionales en materia procedimental y sancionatoria.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"> GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;">CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL</p> <p>El día <u>09</u> de <u>Octubre</u> del año <u>2023</u>.</p> <p>Ha sido presentado en este despacho el</p> <p>Proyecto de Ley <u> </u> Acto Legislativo <u> </u></p> <p>No. <u>274</u> Con su correspondiente</p> <p>Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HS Gustavo Moreno Hurtado</u></p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;">SECRETARIO GENERAL Gustavo Moreno Hurtado  Gustavo Moreno 51 </p> </div>

C O N T E N I D O

Gaceta número 1467 - Miércoles, 18 de octubre de 2023		Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA		
Págs.		
Proyecto de ley estatutaria número 270 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones.	1	
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de Ley número 273 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reduce de forma permanente la		
		tarifa del IVA para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos. 16
		Proyecto de Ley número 274 de 2023 Cámara, por medio de la cual se definen aspectos relacionados con la supervisión y el control al cumplimiento de las normas de tránsito, el derecho de defensa del propietario del vehículo en los procesos contravencionales de fotodetección y se dictan otras disposiciones. 18