

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 281 DE 2019 SENADO

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

Introducción

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

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

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

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

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

Aspectos más relevantes de la regulación

1. Tensión entre la democracia participativa y la representativa.

En los tiempos que corren, pocas voces políticas de nuestra sociedad contemplan de manera adecuada la inevitable tensión existente entre estas dos modalidades de

democracia. No son, ciertamente, las únicas, pero quizás sí, por estos días, la clasificación más apremiante y demandante de atención.

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

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

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

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

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

En ese orden de ideas, tenemos que sincerarnos como sociedad, como comunidad política y reconocer que para conseguir una adecuada protección a tan fundamental derecho democrático urge la necesidad de regularlo, precisamente para evitar injustas y peligrosas estigmatizaciones como, por ejemplo, que el Estado es un cuerpo criminal puesto al servicio de unas clases oligárquicas, rentísticas, patriarcales y parasitarias lo que lo hace (al Estado) ilegítimo o, por su parte, que los líderes sociales convocantes y su áulicos comunitarios son unos vagos, desadaptados e

irremediables personajes violentos sin oficio distinto al de corromper a las masas para destrozar sistemática y delincencialmente el orden público y, de esa manera, cargarse el promisorio destino nacional.

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

3. Ponderación de derechos constitucionales de igual jerarquía normativa.

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

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

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

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

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

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

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

Para evitar abusos de parte y parte, vale decir, de algunos agentes del orden y de quienes aún en pleno siglo XXI justifican la violencia y la intimidación comunitaria

como mecanismo legítimo para alcanzar sus intereses y peticiones, es menester ubicarse en el tiempo que nos cobija, con sus pasiones, sus leyes sociales, sus hábitos, sus herencias, sus sentimientos, sus anhelos y sus preocupaciones y tradiciones, para regular asertivamente la manifestación social pacífica y legítima.

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

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

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

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

5. Desarrollo de garantías constitucionales.

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

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

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

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

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

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

Fundamentos Jurídicos

1. La Constitución Nacional reconoce expresamente en su artículo 37 que “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. Este derecho fundamental debe interpretarse, tanto por las autoridades como por todos los ciudadanos, en el marco del sistema de derechos, libertades y garantías del ordenamiento constitucional colombiano.
2. De ese marco forman parte también las siguientes disposiciones constitucionales:
 - a. Artículo 2, que señala los fines esenciales del Estado y las autoridades, las cuales están instituidas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.
 - b. Artículos 20 (libertad de expresión) y 24 (libertad de circulación).
 - c. Artículo 95, relativo a los deberes de la persona y el ciudadano.

3. Así mismo, y en virtud del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pacífica debe interpretarse, regularse y ejercerse a la luz de otros instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre los cuales cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 20 y 21) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 13).
4. La convivencia democrática y pacífica supone no sólo el reconocimiento de derechos y libertades, y de las garantías para hacer posible y efectivo su ejercicio y disfrute, sino de reglas claras relativas a la responsabilidad de las autoridades y los ciudadanos, sobre la base —también reconocida en el ordenamiento constitucional colombiano— de la primacía de los derechos inalienables de la persona y la prevalencia del interés general.
5. En ese orden de ideas, resulta de necesidad pública y conveniencia ciudadana que el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias, y en particular de las que le confiere el artículo 152, expida una ley estatutaria que regule el derecho reunión y manifestación pública y pacífica. Así lo ha señalado explícitamente la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, entre ellas su sentencia C-223 de 2017 (sobre el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016), en la cual, además, difirió los efectos de su decisión por “un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019”, para que el Congreso de la República expidiera, precisamente, la Ley Estatutaria que propone este Proyecto de Ley. Resulta evidente que el Congreso de la República se encuentra en mora de cumplir con este deber, y por lo tanto está incurso en una omisión legislativa que es imperativo corregir.
6. La regulación del derecho a la manifestación pacífica, por vía de ley, es usual en los contextos democráticos y comunes en el ámbito regional. Recientemente, y ante la necesidad evidente de armonizar ese derecho con el derecho de todos los ciudadanos a la convivencia pacífica y a la seguridad, en varios Estados latinoamericanos se ha anunciado la intención de adoptar disposiciones que apuntan en la misma dirección del presente Proyecto de Ley Estatutaria.
7. El presente Proyecto de Ley busca llenar el vacío legislativo existente en Colombia sobre esta materia, sentando los principios y reglas básicas para el

ejercicio del derecho fundamental a la manifestación pacífica, con fundamento en las normas superiores del ordenamiento constitucional colombiano, teniendo en cuenta el régimen tanto universal como interamericano de derechos humanos, y atendiendo los desarrollos de la jurisprudencia constitucional colombiana, en particular las sentencias C-542/93; C-024/94; C-088/94; C-742/12; C-223/17; C-281/17; y C-009/18.

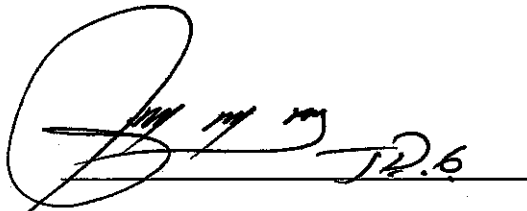
Estructura del Proyecto de Ley

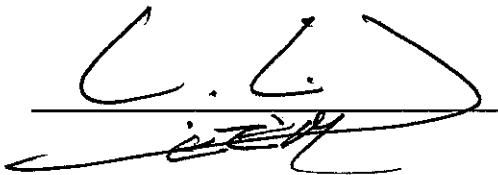
1. Este Proyecto de Ley Estatutaria está conformado por cuatro capítulos, el primero de los cuales define su objeto, establece los principios rectores del ejercicio y garantía del derecho fundamental a la manifestación pacífica, y señala sus componentes esenciales. Sus disposiciones se complementan con las contenidas en el capítulo inmediatamente siguiente, en el cual se establecen derechos, deberes y obligaciones específicos, garantías y prohibiciones que conciernen a quienes intervienen en dicho ejercicio: en primer lugar, los propios ciudadanos manifestantes y las autoridades públicas, pero también los medios de comunicación.
2. Estos capítulos ofrecen una normativa que equilibra el ejercicio de la libertad con el mantenimiento del orden público, con garantías suficientes para toda la ciudadanía (intervinientes y no intervinientes en la manifestación pacífica) y orientaciones directas a las autoridades del Estado. Por otro lado, estos capítulos recogen y desarrollan las previsiones de la Corte Constitucional, en el sentido que “Los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica son derechos de libertad, fundamentales y autónomos y están interrelacionados con los derechos a la libertad de expresión, de asociación y participación al ser medios para ejercer los anteriores. Inclusive, se ha determinado que el ejercicio de estos derechos es una manifestación del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, sólo es posible su limitación mediante ley y la protección a la comunicación colectiva, estática o dinámica, de ideas, opiniones o de la protesta está supeditada a que se haga de forma pacífica, lo cual excluye las manifestaciones violentas, y a que tenga objetivos lícitos” (Sentencia C-009/18).
3. En armonía con un enfoque integral, y de manera innovadora, el capítulo III establece un Fondo Nacional para la Garantía de los Derechos en Ejercicio de la Manifestación Social, cuyo objeto será asegurar la disponibilidad de recursos para indemnizar a los afectados por los daños

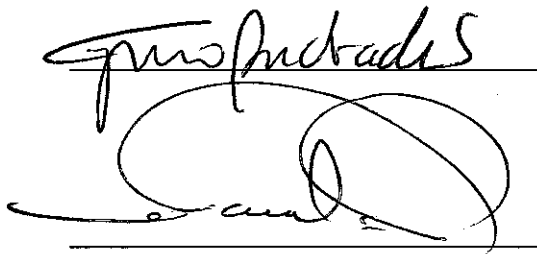
físicos causados al patrimonio público y privado durante el desarrollo de la manifestación social en el territorio nacional.


4. Por último, el capítulo IV señala distintas medidas correctivas y anticipatorias, lógicas y ontológicamente ordenadas, en función del carácter pacífico que debe tener el ejercicio del derecho fundamental de manifestación, y orientadas a anticipar la vulneración de derechos de terceros como consecuencia del desbordamiento violento de conductas en desarrollo del mismo derecho.

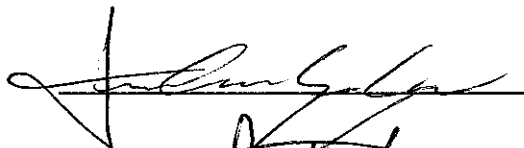
Presentado por:

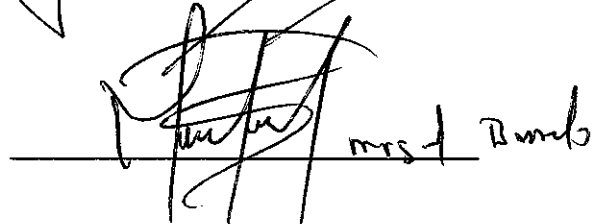

D.P.6

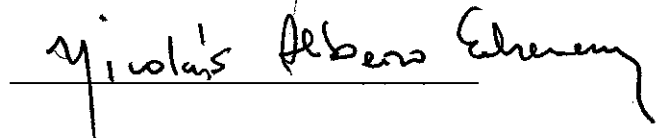


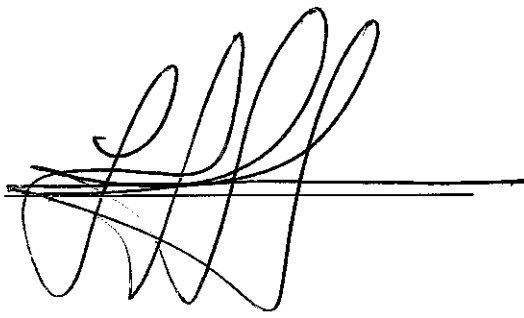



CHRISTIAN GARCÉS
REP. CAMPAÑA




Mrs. + Domb


Nicolas Alberto Echeverry



Jonathan Tomé

[Faint, mirrored text from the reverse side of the page, including phrases like 'Acto Legislativo N.º', 'requisitos constitucionales', and 'requisitos de este tipo']

SECRETARÍA GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 16 del mes 12 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 2PQ Acto Legislativo Nº _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____


SECRETARIO GENERAL