

**PROTOCOLO PARA LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DE RESPETO Y GARANTÍA A LA
PROTESTA PACÍFICA COMO UN EJERCICIO LEGÍTIMO DE LOS DERECHOS DE REUNIÓN,
MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA, LIBERTAD DE ASOCIACIÓN, LIBRE CIRCULACIÓN, A LA
LIBRE EXPRESIÓN, LIBERTAD DE CONCIENCIA, A LA OPOSICIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN**

I. OBJETO

El presente protocolo es una Guía Metodológica que parte de la legislación vigente y jurisprudencia aplicable tiene por objeto establecer lineamientos para la adopción de medidas pertinentes por parte de las autoridades del orden ejecutivo, en coordinación con la Policía Nacional, dirigidas a respetar y garantizar el ejercicio de la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación; atendiendo a los mecanismos para la garantía de derechos de los y las manifestantes y los y las demás ciudadanos y ciudadanas, inclusive de quienes no participan en la protesta.

En la interpretación de esta Guía deberán tenerse en cuenta sus objetivos específicos, las consideraciones, los enfoques, las definiciones y principios.

Objetivos específicos

- Brindar elementos que permitan fortalecer la interlocución, corresponsabilidad y coordinación entre las autoridades civiles territoriales, la Policía Nacional y la sociedad civil en el marco del ejercicio de la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación (en adelante, se referirá a “protesta pacífica”, entendida en estos términos).
- Brindar elementos que permitan promover un ambiente, institucional y ciudadano, favorable para el ejercicio de la protesta pacífica.
- Brindar elementos que permitan fortalecer el quehacer de las autoridades civiles y de la Policía Nacional en relación con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, especialmente el mantenimiento del orden público, el respeto y garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.
- Brindar elementos que permitan fortalecer y adoptar medidas de prevención por parte de las autoridades del orden ejecutivo y de la Policía Nacional ante posibles violaciones a los Derechos Humanos en el marco del ejercicio de la protesta pacífica.
- Visibilizar la protesta pacífica como un ejercicio legítimo e imprescindible para el fortalecimiento de la democracia, la paz y la convivencia pacífica desde una óptica de respeto, buena fe, transparencia, equidad, justicia y razonabilidad.

II. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta que la Constitución Política consagra en su artículo 37 el derecho fundamental de las y los ciudadanos a reunirse y manifestarse pacíficamente.

Reconociendo los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano en el derecho internacional en materia de derechos humanos, en especial las normas contenidas en el

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹ (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)².

Recordando la jurisprudencia de la Corte Constitucional que establece, de conformidad con artículo 93 de la Constitución Política, que los instrumentos de derechos humanos que prohíben su limitación aún en estados de excepción debidamente ratificados por Colombia se incorporan al ordenamiento interno con el mismo valor de la Constitución, esto es, *“son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional”* (sentencia C-067 de 2003).

Entendiendo que el derecho de reunión y manifestación se encuentra contenido, entre otras disposiciones, en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³, en el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁴, en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 21 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁵.

Tomando nota que el artículo 2 de la *“Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”*⁶ estipula que *“los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades”*.

Recordando que la Corte Constitucional colombiana ha reconocido la importancia de la protesta pacífica como una expresión de los derechos de reunión y de manifestación pacífica en sentencias como la T-456 de 1992, C-24 de 1994, C-742 de 2012 al afirmar que mediante su ejercicio se pretende legítimamente *“llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las*

¹ Ley 74 de 1968, publicada en el Diario Oficial No. 32.682,

² Ley 16 de 1972, publicada en el Diario Oficial No. 33.780.

³ Ley 22 de 1981, Diario Oficial No. 35.711

⁴ Ley 12 de 1991, Diario Oficial No. 39.640.

⁵ Corte Interamericana de derechos humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, del 14 de julio de 1989, *“Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”*, solicitada por el gobierno de la República de Colombia: 45. Para los Estados Miembros de la Organización (...) la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales. 46. Para los Estados Partes en la Convención (...) no por ello se liberan de las obligaciones que derivan para ellos de la Declaración por el hecho de ser miembros de la OEA. 47. La circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos (...).

⁶ Naciones Unidas, A/RES/53/144, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada por consenso de la Asamblea General de la ONU, 85a. sesión plenaria, 9 de diciembre de 1998.

necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”.

Teniendo en cuenta que el goce del derecho de reunión incluye, a su vez, el ejercicio de diferentes derechos, tales como los derechos a la libertad de expresión, a la libertad de asociación y a participar de los asuntos públicos, y que estos derechos se encuentran contenidos en los artículos 13, 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Considerando que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante “Acuerdo Final para la Paz”) reconoce que la movilización y la protesta pacífica *“enriquece(n) la inclusión política y forjan una ciudadanía crítica, dispuesto al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación”* al tiempo que advierte que en *“un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica”*⁷.

Desarrollando los siguientes criterios contenidos en el numeral 2.2.2. del Acuerdo Final para la Paz:

- Garantías plenas para la movilización y la protesta pacífica como parte del derecho constitucional a la libre expresión, reunión y oposición, privilegiando el diálogo y la civilidad en el tratamiento de este tipo de actividades, sin perjuicio del ejercicio de la autoridad legítima del Estado conforme a los estándares internacionales en materia de protección del derecho a la protesta pacífica.
- Garantías a los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas.
- Garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general. Las movilizaciones y las protestas pacíficas, incluyendo los disturbios se tratarán con pleno respeto de los derechos humanos por parte de la autoridad legítima del Estado, garantizando a la vez, de manera ponderada y proporcional, los derechos de los demás ciudadanos.
- 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.
- Acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas pacíficas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas.

Teniendo presente que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, organismo creado por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante su resolución A/HRC/25/L.20 del 24 de marzo de 2014, ha exhortado a los Estados a velar por la promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las reuniones y manifestaciones pacíficas.

⁷ Acuerdo Final para la Paz, pág. 44.

Reafirmando la obligación del Estado colombiano en la protección de los derechos fundamentales de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado, así como en la implementación de estrategias jurídicas y sociales orientadas hacia la garantía plena de tales derechos.

Reconociendo que el derecho a celebrar manifestaciones y reuniones públicas de carácter pacífico es un principio fundamental del sistema jurídico colombiano, como lo establece el artículo 107 de la Constitución Política *“se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos”*, en tanto el goce efectivo de este derecho es de vital importancia para la sociedad, para participar y tener injerencia en la elaboración y adopción de políticas públicas.

Reafirmando que el artículo 13 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental a la igualdad de todas las personas y a recibir la misma protección y trato de todas las autoridades y que impone al Estado la obligación de promover *“las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*.

Recordando así mismo que el mencionado artículo 13 de la Constitución Política establece la especial protección para *“aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”* como las mujeres en estado de gestación, niños y niñas, adultos mayores, los grupos étnicos, personas con discapacidad, personas en situación de riesgo debido a su orientación sexual, a su militancia sindical y a su pertenencia a movimientos políticos.

Recordando también que el derecho a la protesta pacífica y manifestación no es absoluto. La Constitución Política consagra en su artículo 37, como derecho fundamental la garantía a la protesta y deja su limitación al legislador para que por medio de la ley establezca los aspectos y marco propio dentro del cual se de desarrollar su ejercicio, al consagrar que *“[t]oda 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”*.

Reafirmando que la protesta pacífica, encuentra también su delimitación en el marco de la cohabitación, entendida esta como la condición de su aplicación dentro del marco normativo en que se rige, pudiendo abordarse su cumplimiento siempre y cuando no desfase las condiciones impuestas por la Constitución Política, queriendo decir ello que la reunión y/o manifestación debe ser pacífica y que no puede soslayar los derechos de otros, pues no hay derecho fundamental absoluto, debiendo siempre que se haga uso de él observar que no se vulneren otros derechos de terceros, pues en caso de darse tales circunstancias deberá intervenir el Estado a través de las autoridades correspondientes para garantizar el respeto del derecho ajeno y el pleno cumplimiento de la Constitución Política y la Ley, en garantía de mantener la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, tal como lo establece la misma Constitución Política dentro de sus principios y que se traduce en uno de los fines del Estado Social de Derecho.

Reconociendo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla en su artículo 21 que *“[S]e 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” de lo cual se advierte el reconocimiento no solo al ejercicio de la protesta, sino también de la necesidad de garantizar los intereses de terceros ajenos a la protesta o manifestación, así como la seguridad, o la moralidad y salubridad pública. Restricciones que deberá el legislador consagrar en los diferentes instrumentos normativos, tales como son las normas de convivencia ciudadana o Código Nacional de Policía y Convivencia y el mismo Código Penal, en lo pertinente.

Reconociendo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 15 que “[S]e 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”.

Reconociendo que la Corte Constitucional mediante sentencia T-456 de 1992 señaló que

“En adelante, sólo el legislador podrá establecer los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio del derecho de reunión y manifestación (...)

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

Generalmente las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público. Con el fin de evitar posibles arbitrariedades se han establecido criterios para calificar las hipótesis de hecho en las cuales se justifica disolver o impedir el desarrollo de una reunión. En líneas generales estos criterios deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo per se”.

Reafirmando entonces que la Corte Constitucional mediante sentencia T-219 de 1993 ratificó que *“la libertad de reunión, o derecho que toda parte del pueblo tiene para congregarse con un propósito definido, es también un derecho de carácter constitucional fundamental. (...) No se predica vulneración del derecho de reunión, cuando una disposición, constitucional, lo limita, ni cuando la limitación la impone la ley de manera conveniente y razonable, sin alterar su núcleo esencial”*.

Reconociendo que en ejercicio del derecho de reunión, manifestación y movilización, la protesta pacífica a la vez implica garantizar intereses de la comunidad como la seguridad, la moralidad y salubridad pública, así como el respeto y la garantía de los derechos de terceros como el trabajo, la libre circulación, la integridad personal y la propiedad privada, entre otros.