



¿EN QUÉ VA EL TRÁMITE DE LA LEY ESTATUTARIA DE GARANTÍAS PARA LA PROTESTA SOCIAL Y LA MANIFESTACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA?

Fundación Foro Nacional por Colombia

Caleidoscopio de la Participación Ciudadana

Equipo de investigación

Presidencia Ejecutiva

Camilo Cárdenas

Edición y coordinación editorial

María Teresa Muñoz

Wendy Ramos

Nicolás Acero

Sergio Moreno Rubio

Diseño y diagramación

Christian Garzón

Fundación Foro Nacional

por Colombia

Cra. 4a No.27-62

Bogotá D.C. Colombia

contactenos@foro.org.co

<https://foro.org.co>

Redes sociales

X @foronacional

f @foronacionalcol

o @foronacionalporcolombia

Boletín N°1

¿En qué va el trámite de la ley estatutaria de garantías para la protesta social y la manifestación pública en Colombia?

© Fundación Foro Nacional por Colombia

Septiembre de 2024

Presidencia Ejecutiva

Marcela Restrepo Hung

Capítulos Regionales

Foro Suroccidente

Joaquín Gregorio Tovar Barreto

Director Ejecutivo

Foro Región Central

Mario Freddy Martínez Pulido

Director Ejecutivo



Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad exclusiva de Foro y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Contenido

Introducción

4

Antecedentes recientes: el Punto 2 del AFP

7

2. Un nuevo pulso político: el proceso de construcción del Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) 270 de 2023

9

3. La Mesa de Concertación: un tenso consenso entre contradictores políticos

13

4. ¿Apoyar o no apoyar la ponencia conjunta? He ahí el dilema

16

5. Conclusiones: ¿entonces en qué quedó la ley estatutaria para la protesta social?

21

Referencias

23

Introducción



En Colombia, la protesta social ha sido una de las expresiones históricas de la ciudadanía para ejercer el derecho a la participación. La protesta se ha constituido en un mecanismo democrático de poder que desborda las instancias formales-institucionales y moviliza la multiplicidad de intereses, aspiraciones y horizontes políticos en disputa de la sociedad colombiana.

Sin embargo, la protesta en el país no ha contado con las garantías suficientes para que sea parte consustancial de la vida democrática. Aunque está reconocida formalmente en el artículo 37 de la Constitución Política², el Estado colombiano ha implementado históricamente una política militarizada y policiva de seguridad nacional con el fin de «contener» y «reprimir» la conflictividad social, lo que ha derivado con frecuencia en violaciones a derechos fundamentales e implicado graves retrocesos democráticos, como se pudo evidenciar en el denominado *Estallido Social* (2019 y 2021). A la luz de estos hechos, el protocolo para respetar y garantizar la protesta pacífica —establecido en 2018 por la Resolución 1190 del Ministerio del Interior y los diversos protocolos regionales y distritales aprobados— fue claramente insuficiente.

La Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 37 que solamente mediante una ley se “podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. Como la Constitución considera que la protesta es un derecho fundamental, su regulación general debe llevarse a cabo a través de un proyecto de ley estatutaria, vacío normativo que quiso subsanarse con el Punto 2 del Acuerdo Final de Paz (AFP) de 2016 pero que persiste hasta nuestros días. Los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque tuvieron la posibilidad de remediar dicho vacío, pero en el primer caso, el proceso de implementación de garantías para la protesta se paralizó y en el segundo, se ignoró por completo (Cárdenas, Lozano y Sánchez, 2023).

¹ La protesta se encuentra reconocida constitucionalmente en el artículo 37 como “derecho a la reunión y la manifestación pública” y está ligada a los derechos de libertad de expresión (artículo 20) y a la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40).



INTRODUCCIÓN

En la actualidad asistimos a un escenario relativamente distinto. Entre abril y mayo de 2024, por ejemplo, tanto la oposición al gobierno de Gustavo Petro como sus simpatizantes, se movilizaron mediante protestas pacíficas masivas, sin perjuicio del ejercicio de este derecho. También vale la pena mencionar lo ocurrido durante el Paro Nacional de Camioneros que inició el 01 de septiembre de 2024, el cual duró menos de una semana gracias a un plan de gobierno que combinó el desbloqueo de rutas estratégicas por parte de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) (antiguo ESMAD), sin violaciones de Derechos Humanos, una narrativa que calificó a la protesta como meramente «patronal» y un escenario de negociación que tuvo un resultado concreto: la finalización del paro y el retiro gradual del subsidio al ACPM (E. Quintero, septiembre 6 de 2024). Lo anterior no significa que la violencia en contextos de protesta haya desaparecido, pero su reducción es notoria en comparación con lo que ocurrió en 2019 y 2021.

A pesar de la diversidad de iniciativas de construcción de paz, tales como la negociación entre el Estado colombiano y la guerrilla del ELN y la estabilización del panorama político del «posacuerdo» (todavía en disputa), procesos como la reconfiguración territorial de actores armados, ocurrida tras el abandono de las otrora FARC-EP de sus zonas históricas de operación o los rezagos en la implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP), han abierto la posibilidad de que las disputas sociopolíticas escalen y, con ello, se reproduzca la violencia social y política.

Ante la posibilidad de perpetuación del conflicto social-armado, el Punto 2 del AFP incluyó reformas estratégicas para la participación y la apertura democrática, entre ellas, la implementación de garantías normativas para el ejercicio y exigibilidad del derecho a la participación y la protesta.

¿Qué ha pasado entonces con esas garantías desde los albores de la implementación del AFP hasta septiembre de 2024? Ofrecer elementos de análisis para dar una respuesta a esa pregunta es lo que propone este boletín.

1.



Antecedentes recientes:

el Punto 2 del AFP

En 2016 se firmó un acuerdo histórico entre el Gobierno colombiano y la hoy extinta guerrilla de las FARC-EP: el AFP. Su objetivo primordial era atender las causas estructurales que habían detonado y mantenido el conflicto social armado durante tantas décadas, para lo cual era importante centrar los esfuerzos en reformas en pro de la modificación de la estructura de tenencia de la tierra (punto 1), el fin del narcotráfico como combustible del conflicto (punto 4), la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas (punto 5), y la ampliación del universo político democrático y de participación (punto 2). Todo lo anterior, además del desarme y la reincorporación de las FARC-EP, su transformación en partido político y las garantías de seguridad para organizaciones y movimientos sociales (punto 3), generaría condiciones para el cese de la violencia como mecanismo de acción política, no sólo para las FARC-EP, sino para cualquier actor armado.

Como uno de los desarrollos estratégicos del Punto 2, el AFP estableció en el numeral 2.2.1. la organización de un espacio nacional de participación conformado por organizaciones sociales y comunidades para la elaboración de los *lineamientos de una ley de garantías y promoción de la participación ciudadana*. Asimismo, el numeral 2.2.2. estipuló la creación de una Comisión Nacional de Diálogo para el desarrollo de las disposiciones sobre las garantías a la movilización y la protesta pacífica.

El Espacio Nacional de Participación (ENP) se llevó a cabo a finales de marzo de 2017 y, por mandato del AFP, fue organizado por Foro Nacional por Colombia, la Corporación Viva la Ciudadanía y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). En virtud del ENP, se creó la Comisión Nacional de Diálogo y se

cumplió con la entrega del documento de lineamientos por parte de la sociedad civil sobre garantías para la participación, la protesta y la movilización. Sin embargo, tras varios desencuentros con el Gobierno de Juan Manuel Santos, el proyecto de ley no fue presentado al Congreso por el Ejecutivo (Cárdenas, Lozano y Sánchez, 2023).

Durante el gobierno de Iván Duque, la discusión sobre las garantías no fue considerada de interés y los esfuerzos de su bancada se dirigieron a «regular» y limitar la protesta, no a garantizarla ni defenderla. En ese contexto, el representante del Partido Liberal a la Cámara de Representantes, Víctor Manuel Ortiz Joya, en respuesta al Paro Nacional de 2019, radicó el proyecto de ley 211 de 2020 (PL 211/20) que simulaba dar garantías a la protesta, pues en realidad creaba arbitrariamente el tipo penal de «vandalismo» para mantener el «orden público». Empero, irónicamente, en julio de 2021 el representante Ortiz expresó sorpresa porque, a pesar de haber presentado el PL 211/20 tres veces, ni el gobierno de entonces ni los partidos oficialistas lo habían respaldado³.

De modo que, entre 2018 y 2022, hubo un desconocimiento continuo de lo alcanzado en 2017 sobre lineamientos provenientes de movimientos y organizaciones sociales para la garantía al derecho a la protesta, aun cuando fue precisamente durante ese período que ocurrieron grandes manifestaciones sociales, como el Paro Nacional Universitario de 2018 y los Estallidos Sociales de 2019 y 2021. Este desconocimiento responde a una tendencia general de simulación y retraso de la implementación del AFP y sus reformas estratégicas, que dejó al Punto 2 como uno de los más rezagados⁴.

² Ortiz, V. [@victormaortiz]. (1 de julio de 2021). Nos sorprende la postura del presidente @IvanDuque, hemos presentado 3 veces el PL 211-20 de la protesta pacífica y no hemos contado ni con apoyo del ejecutivo ni de los partidos de gobierno [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/victormaortiz/status/141058866880217089>

³ De acuerdo con el Instituto Kroc (2023): “a noviembre de 2022, el 27% de las disposiciones del Punto 2 no había iniciado su implementación, mientras que el 41% se encontraba en estado mínimo, el 18% en estado intermedio y el 14% se encontraba en estado completo” (p. 21). Para conocer más sobre la tesis de la simulación de la implementación, cf. Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2023).

2.

un nuevo pulso político:

**el proceso de construcción del Proyecto
de Ley Estatutaria (PLE) 270 de 2023**



La elección del gobierno progresista de Gustavo Petro y Francia Márquez representó una posibilidad de avanzar en las garantías normativas a la protesta. Esa esperanza se materializó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 como muestra de compromiso con la participación, la democratización y la implementación del Punto 2 del AFP⁵.

En este panorama político emergente y gracias a los acumulados del Espacio Nacional de Participación y la Comisión Nacional de Diálogo de 2017 —en complementariedad con las orientaciones de la comunidad internacional y las experiencias territoriales ciudadanas—, Foro Nacional por Colombia y otras organizaciones de la sociedad civil, plataformas de Derechos Humanos, víctimas de la violencia oficial en

contextos de protesta, congresistas y entidades gubernamentales, con el apoyo de la Representación en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, constituyeron una mesa técnica con el fin de elaborar un Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) de garantías para la protesta social. Este proceso, que contó con una ruta participativa de consulta y diálogo ciudadano, logró la radicación del PLE 270 en la Cámara de Representantes el 4 de octubre de 2023.

La gráfica 1 muestra una línea de tiempo con los principales hitos del proceso de elaboración del PLE 270, incluidas las acciones de pedagogía ciudadana desplegadas por Foro Nacional por Colombia:

⁴ Esta disposición se puede corroborar en la sección titulada «Dispositivos democráticos de participación: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio» de la transformación *Convergencia Regional* en el PND (DNP, 2023, p. 241).

**Gráfica 1. Línea del tiempo del proceso PLE
Garantías para la protesta social y la manifestación pública⁶**



Fuente: elaboración propia.

⁵ La línea del tiempo fue elaborada por Andrés Lozano Reyes, quien hizo parte de Foro Nacional por Colombia.

Como se puede apreciar en la línea del tiempo, en junio de 2023 se conformó una Mesa Técnica de organizaciones de la sociedad civil⁷, la cual retomó el proceso del Espacio Nacional de Participación (ENP) de 2017 con el objetivo de impulsar la aprobación de una ley estatutaria de garantías para la protesta⁸. El resultado de su actividad fue la redacción de un primer borrador de la ley, que se conocería luego como PLE 270. Asimismo, en septiembre de 2023, se llevaron a cabo cuatro encuentros de participación en Medellín, Cali, Barranquilla y Bogotá. En estos espacios se socializaron los contenidos del PLE 270 a la ciudadanía y se crearon mesas de discusión y deliberación por capítulo. Los principales temas de discusión alrededor del PLE 270, en armonía con su estructura general, fueron los siguientes:

- Capítulo I. Disposiciones generales.
- Capítulo II. Deberes y obligaciones de respeto, protección y garantías del derecho fundamental a la protesta social y manifestación pública.
- Capítulo III. Ejercicio del derecho a la protesta social y la manifestación pública.
- Capítulo IV. Actuación de la Policía Nacional en el contexto de la protesta y manifestaciones públicas.
- Capítulo V. Arquitectura institucional.
- Capítulo VI. Derechos de las víctimas y garantías de las organizaciones y movimientos sociales en el marco de protestas sociales y manifestaciones públicas⁹.

Los insumos de la ciudadanía fueron recogidos por la Mesa Técnica de organizaciones y el 4 de octubre de 2023 se radicó el PLE 270 en el Congreso de la República. De igual modo, se habilitó un espacio virtual de consulta ciudadana en la plataforma participando.co que estuvo vigente hasta el 15 de noviembre de 2023.

La radicación del PLE 270 fue un hito para la historia del derecho a la protesta. Cristalizó un proceso que contó con respaldos

⁶ Acompañada o respaldada por representantes del Ministerio del Interior, algunas Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de congresistas del Pacto Histórico y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

⁷ En esta Mesa, todavía activa, han participado organizaciones como Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía, el Colectivo de Abogados «José Alvear Restrepo» (CAJAR), Justicia y Democracia, la Comisión Colombiana de Juristas, la Fundación Comité de Solidaridad por los Presos Políticos, Defender la Libertad y la Corporación Reiniciar.

⁸ Los contenidos del PLE 270 pueden consultarse en el siguiente enlace: https://drive.google.com/file/d/1vU2XipdahQUW3EjdC3wv49ft_47Y2z3l/view



UN NUEVO PULSO POLÍTICO

diferenciados del Ministerio del Interior y las UTL de Eduard Sarmiento, Alirio Uribe, Pedro Suárez, Robert Daza y Jahel Quiroga, todos congresistas del Pacto Histórico, nombre de la coalición de gobierno. Además, a diferencia de lo ocurrido en 2017, por primera vez se concertaba un proyecto de ley entre sectores alternativos de la sociedad civil con algún respaldo de sectores políticos progresistas afines al Gobierno nacional. Valga mencionar que en 2017, la Comisión Nacional de Diálogo no sólo sistematizó los lineamientos para la protesta social, sino que tuvo la iniciativa de redactar un nuevo proyecto de ley. No obstante, aunque hubo más de treinta versiones del proyecto, no fue posible un acuerdo sólido entre la Comisión Nacional de Diálogo, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y el gobierno de Juan Manuel Santos, y finalmente no se radicó ninguna ley que avanzara en el cumplimiento del Punto 2 del AFP.

La elección de Gustavo Petro y Francia Márquez supuso la declaración de sectores políticos en «independencia» o la franca y abierta oposición al nuevo gobierno. En general, sectores «independientes» y de oposición se aglutinaron en una constelación de facciones conservadoras que rechazaron los Estallidos Sociales de 2019 y 2021 mediante posiciones contrarias al derecho a la protesta. Pero distintas circunstancias políticas determinaron que con dichos sectores también había que negociar las garantías de este derecho.

3.



La Mesa de Concertación:

**un tenso consenso entre
contradictores políticos**

En diciembre de 2023 se realizó una audiencia pública en el Congreso de la República sobre el PLE 270 y el PLE 275. ¿Por qué había dos proyectos de ley en discusión si, en teoría, solamente se había radicado el PLE 270? El 10 de octubre de 2023 un sector del Partido Conservador radicó el *PLE 275* «por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones»¹⁰. En concreto, este nuevo proyecto de ley fue presentado por los congresistas conservadores Andrés Felipe Jiménez, Nicolás Echeverry, Óscar Barreto y Soledad Tamayo.

El PLE 275 es una contrapropuesta conservadora de ley estatutaria para la protesta enfocada en la protección de la propiedad, la prevención de daños económicos en contextos de protesta, el aseguramiento del orden público y el establecimiento de deberes y sanciones para los y las manifestantes. Había entonces dos proyectos de ley opuestos sobre una misma materia. Por esa razón, en aras de asegurar mayor legitimidad para una eventual aprobación del proyecto de ley, a los congresistas ponentes involucrados en la construcción del PLE 270 y el PLE 275 se les conminó a un proceso de concertación. En el caso del PLE 270, el proceso de concertación fue liderado por el congresista Eduard Sarmiento del Pacto Histórico; en cuanto al PLE 275, el liderazgo fue asumido por el congresista del Partido Conservador Andrés Jiménez.

El escenario de concertación implicó que el trabajo de la Mesa Técnica de organizaciones de la sociedad civil se orientara a otra instancia: la mesa de concertación entre los ponentes del PLE 270 y el PLE 275. Esta nueva fase institucionalizada de la disputa política por las garantías a la protesta se situaría temporalmente entre diciembre de 2023 y el 31 de julio de 2024. Se caracterizó por un distanciamiento relativo de las organizaciones que redactaron el PLE 270, ya que estas no podían participar directamente en la negociación, solamente a través de la UTL de Eduard Sarmiento. Asimismo, la mesa de ponentes contó con la mediación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Después de múltiples discusiones y tensiones, el 2 de abril de 2024 se presentó para primer debate en la Cámara de Representantes el *informe de ponencia proyecto de ley estatutaria nro. 270 acumulado al proyecto de ley estatutaria nro. 275 (ponencia conjunta)*¹¹. A pesar de este hito en materia de concertación, el 30 de mayo de 2024 el Congreso decidió archivar la ponencia conjunta por falta de tiempo para su debido trámite. Posteriormente, la UTL de Eduard Sarmiento anunció que la nueva ponencia conjunta sería radicada el 31 de julio de 2024, en la siguiente legislatura, pero por presuntos desacuerdos entre los/as ponentes, la radicación se aplazó para el 6 de agosto, fecha en la que finalmente se radicó el nuevo PLE 166 de 2024, un calco de la ponencia conjunta¹².

⁹ Los contenidos del PLE 275 pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2023/11/PLE-Manifestacion-social.pdf>

¹⁰ Los contenidos de la ponencia conjunta que acumula el PLE 270 y el PLE 275 se pueden consultar en: <https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2023/11/PL-270-2023C-AC-275-2023C.pdf>

¹¹ Los contenidos del PLE 166 se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/1PNdiWAmj3yuX-gzolt7AxSqMw8xqHhnA9/view>

¿Qué logró la ponencia conjunta y, en consecuencia, el PLE 166? Entre sus avances garantistas se puede destacar: i) la importancia de concertar con sectores conservadores y lograr un resultado democrático concreto: la ponencia que acumula el PLE 270 y el PLE 275; ii) las disposiciones en materia de primacía del principio de diálogo para el tratamiento de protestas, el uso de la fuerza como último recurso, la prohibición de armas de fuego y el uso de armas menos letales; iii) la notoria modulación del enfoque sancionatorio y prohibicionista del PLE 275. El resultado es un texto con algunas bases garantistas. No obstante, en tanto producto de una disputa entre fuerzas con horizontes políticos contrapuestos entre sí, la ponencia conjunta generó preocupaciones entre las organizaciones de la sociedad civil que acompañaron e impulsaron la construcción del PLE 270.



4.

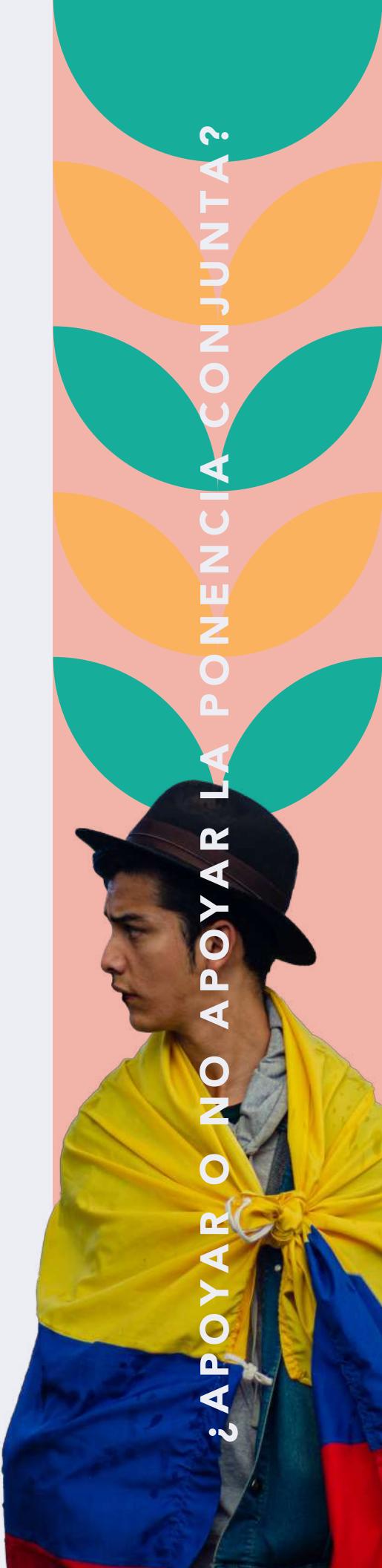
¿Apoyar o no apoyar la ponencia conjunta?

He ahí el dilema

Foro Nacional por Colombia realizó seguimiento a la mesa de concertación compuesta por los ponentes del PLE 270 y el PLE 275 instaurada después de la audiencia pública de diciembre de 2023. Esta mesa buscó la redacción de una ponencia conjunta con el objetivo de asegurar mayor legitimidad y mayorías políticas para su aprobación. En este escenario, se entregaron documentos insumo para la discusión en Cámara, como una matriz de comparación de los proyectos y los puntos clave que -según las organizaciones sociales- debían ser mantenidos en el PLE que resultase de la fase de concertación. Sin embargo, las organizaciones sociales no podían negociar directamente con los sectores conservadores que estaban detrás del PLE 275.

El 28 de febrero de 2024, la Mesa Técnica de impulso al PLE 270 —distinta a la mesa de concertación con el sector conservador (ver gráfica 1)—, se reunió en el Congreso de la República con delegados de la ONU y la UTL de Eduard Sarmiento para intercambiar impresiones sobre la ponencia conjunta que acumulaba el PLE 270 y el PLE 275. En esa reunión, las organizaciones de la sociedad civil expresaron sus preocupaciones en torno a las disposiciones acordadas que podrían entrar en tensión con el objetivo general de dar garantías a la protesta.

Entre las preocupaciones se encontraban asuntos como la inclusión de la expresión «seguridad nacional» en la ponencia conjunta, ausencia de definición de enfoques diferenciales, ambigüedades en torno a la no necesidad del aviso previo como condición para protestar, la conversión de la convivencia ciudadana en un tema de orden público, la posibilidad de prohibición velada de protestas del sector oficial de educación o el deber del/a manifestante de denunciar cualquier acto de violencia para individualizar capturas. El análisis conjunto de Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía sobre la ponencia acumulada fue enviado a la Mesa Técnica de la ponencia del PLE 270 como insumo para la mesa de concertación.



El 14 de mayo de 2024, la Mesa Técnica de organizaciones y la mesa de trabajo de la ponencia del PLE 270 se reunieron en el Congreso para discutir el estado del proyecto de ley. Después de que la Mesa Técnica de organizaciones expusiera sus objeciones al proyecto concertado, la UTL de Eduard Sarmiento, y el propio congresista, se comprometieron con la Mesa Técnica a procurar que las posiciones progresistas tuviesen un mayor margen de acción en el nuevo PLE. Empero, el representante insistió en la necesidad de revisar la versión más actual de la ponencia conjunta y en que la mesa de organizaciones tuviera en cuenta el panorama completo y la complejidad de concertar con sectores conservadores opuestos a una visión garantista del derecho a la protesta.

Así fue como entre mayo y junio de 2024 —a sabiendas de que el PLE de protesta se discutiría nuevamente hasta la siguiente legislatura, que empezaba el 20 de julio— se llevaron a cabo dos reuniones entre la Mesa Técnica de la ponencia del PLE 270, la mesa de organizaciones y la OACNUDH con el objetivo de presentar y discutir, artículo por artículo, cómo se dio el proceso de concertación con los sectores conservadores y cómo se llegó a la ponencia conjunta. La primera reunión ocurrió el 20 de mayo y la segunda el 4 de junio. Previamente, la Mesa Técnica de organizaciones había definido que se decantaría por seguir impulsando la aprobación de una ley estatutaria garantista para la protesta. En su valoración, la estrategia del Ministerio del Interior de crear un «Protocolo de protocolos» para la protesta no era prioritaria debido a la falta de estabilidad jurídica que tendría una vez se aprobara.

Las anteriores reuniones abrieron la posibilidad de entender con mayor detalle la posición conservadora y los retos y dificultades de conciliar con ella, al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil expresaban sus críticas y reparos frente a los acuerdos de la ponencia conjunta. Según la ONU y la UTL de Eduard Sarmiento, la concertación tuvo como base la Observación General 37, un texto de la ONU formulado en 2020 que desarrolla los alcances y



límites del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por el cual “se reconoce el derecho a la protesta pacífica”¹³. Esto permitió que la discusión tuviera una base mínima proveniente del derecho internacional para llegar a acuerdos, al tiempo que rebatía las posiciones conservadoras que priorizaban un debate fundamentalmente ideológico-político y no técnico-jurídico. Durante el proceso de concertación, los sectores progresistas trataron de posicionar la siguiente idea-fuerza: un ciudadano no solamente es alguien que se ve afectado por las consecuencias de la protesta, sino una persona a la que se le debía garantizar el ejercicio de este derecho.

Después de dichas reuniones, la conclusión de las organizaciones fue que, si bien la ponencia conjunta mantuvo una base garantista para la regulación de la protesta como resultado del trabajo conjunto de Foro Nacional por Colombia y otras organizaciones de la sociedad civil en su interlocución crítica con la mesa de trabajo de ponencia del PLE 270, algunas disposiciones no garantistas se mantuvieron y vulneraban las líneas rojas establecidas por las organizaciones. Sin embargo, reconocieron el valor de la dinámica de concertación.

Viva la Ciudadanía sistematizó, desde el punto de vista de la Mesa Técnica de organizaciones de la sociedad civil, las líneas rojas, amarillas y verdes de la ponencia conjunta, es decir, la base del texto radicado el 31 de julio de 2024, las cuales fueron socializadas en las reuniones mencionadas anteriormente. En total hay ocho líneas rojas presentes en la ponencia conjunta que se mantienen en el PLE 166, a saber:

- Artículo 6: abre la posibilidad de que la figura del «aviso previo» para protestar sea de obligatorio cumplimiento.
- Artículo 9: establece deberes de los/as manifestantes de cuidado del espacio público.
- Artículo 12: las disposiciones de «desconcentraciones forzadas y excepcionales» no son lo suficientemente claras para prevenir que sean una figura de uso permanente.

- Artículos 19 y 20: introducen arbitrariamente la figura de los «promotores» de la protesta e incluyen deberes inadecuados y posibilidades de sanciones a los/as manifestantes y «promotores» y «organizadores».
- Artículo 20: no protege el derecho a la huelga ni a la toma de tierras como expresiones de protesta. Asimismo, la redacción abriría paso a que se prohíba el uso de *capuchas* o cualquier otro elemento para cubrir el rostro.
- Artículo 33: la redacción no es lo suficientemente tajante en prohibir la utilización de fuerzas militares para contener protestas.
- Artículos 52 y 54: crean Fondemocracia, un fondo para indemnizar daños a «víctimas» de la protesta social, y establecen una serie de sanciones por «delitos».

Por esas razones, frente a la estrategia planteada por la UTL de Eduard Sarmiento a las organizaciones de presentar nuevamente el PLE 270 de manera simultánea a la radicación de una nueva ponencia conjunta por parte de la mesa de concertación —es decir, lo que más adelante sería el PLE 166—, la Mesa Técnica de organizaciones sociales decidió en junio de 2024:

- Primero: no presentar el PLE 270 como un nuevo proyecto de ley;
- Segundo: no respaldar completamente la nueva ponencia conjunta sino solamente los artículos y contenidos jurídicos de corte garantista;
- Tercero: criticar los artículos y contenidos conservadores y modificarlos en el trámite legislativo mediante la estrategia de llevar «proposiciones», lo que implica buscar otros congresistas afines al PLE 270 para que adopten las posiciones de la Mesa Técnica de organizaciones y lideren su discusión y eventual modificación de los artículos más críticos en el Congreso.

¹² Para consultar la Observación general 37, ver el siguiente enlace: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1I5979OVGG%2BWPAxj3%2Bho0P51AAHSqSubYW2%2FRWvqeXcmwcJPCLnvmaZpSJEBfB4flbHI%2FZJNeiAUlys1WX8gRUG7qPXbYwn%2B1weWE>

¿APOYAR O NO APOYAR LA PONENCIA CONJUNTA?

Con dichas claridades, el 24 de junio de 2024, la Mesa Técnica de organizaciones, congresistas y UTL afines al PLE 270, representantes del Ministerio de Interior, del Ministerio de Educación, del Departamento Nacional de Planeación y de la ONU, se reunieron en el Congreso para discutir el panorama político y cuál sería la estrategia a seguir. Eduard Sarmiento anunció la radicación de una nueva ponencia acumulada con pequeñas modificaciones que no afectan el grueso del consenso alcanzado y una exposición de motivos más acotada y general. La Mesa Técnica de organizaciones comunicó su decisión de no apoyar públicamente la nueva ponencia conjunta e impulsar la modificación garantista de las líneas rojas. Y se acordó que lo ideal era radicar el PLE vía Cámara de Representantes debido a las mayores probabilidades de que el proyecto pase el debate, independientemente del resultado que se pueda obtener en el Senado. Asimismo, se convino la inclusión del numeral 2.2.2 del AFP en la exposición de motivos y el apoyo de Eduard Sarmiento a las proposiciones de manera indirecta. Por último, en virtud de la reunión, se identificaron los congresistas que podrían llevar proposiciones garantistas, como Gabriel Parrado, Gabriel Becerra, Alirio Uribe, los congresistas del Partido Comunes y la senadora Jahel Quiroga.

Posteriormente, y siguiendo la posición política planteada anteriormente, el 8 de agosto de 2024 Foro Nacional por Colombia y las demás organizaciones de la Mesa Técnica emitieron un comunicado titulado *La legislación colombiana debe garantizar el derecho a la protesta*¹⁴. El documento reconoce los avances del PLE 166, define las líneas rojas e insta al Gobierno nacional y a sectores políticos alternativos a orientar la futura discusión y trámite legislativo sobre la protesta desde una perspectiva más garantista.

Finalmente, el 2 de septiembre de 2024 fueron designados como ponentes del PLE 166 para primer debate los congresistas Eduard Sarmiento, Andrés Felipe Jiménez, Piedad Correal, Orlando Castillo, José Jaime Uscátegui, Gersel Luis Pérez, Jorge Eliécer Tamayo, Juan Sebastián Gómez, Mareleen Castillo y Luis Alberto Albán, una muestra de la heterogeneidad y la complejidad política que ha caracterizado al proceso de concertación.

¹³ Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://drive.google.com/file/d/1o9laK9leDL-TOEl7TJa2-qfRDYArAVOCW/view>

5.

Conclusiones:

¿Entonces en qué quedó la ley
estatutaria para la protesta social?



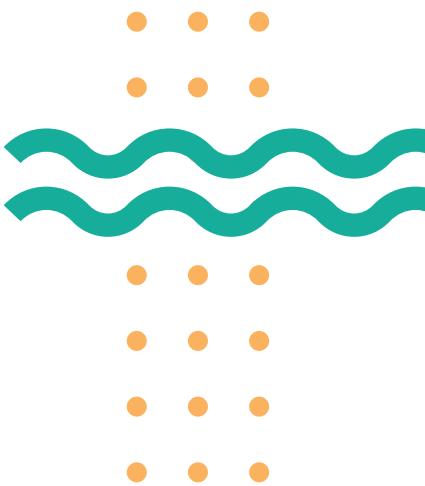


Viendo esto en perspectiva histórica, nunca antes Colombia había estado tan cerca de una ley estatutaria para la protesta. Sin embargo, el escenario expuesto anteriormente muestra una dinámica compleja de ires y venires que exhibe las tensiones del Estado colombiano, de la sociedad civil y de sus respectivas fuerzas políticas frente al derecho a la protesta. El fenómeno de concertación con sectores conservadores evidencia, por ejemplo, grandes tensiones entre el derecho a la protesta y la protección de la propiedad personal o entre el derecho a la protesta y el orden público.

Así las cosas, se ha constituido un proceso político abierto sin una definición clara, que puede tener como consecuencia que la Mesa Técnica de organizaciones no respalde el PLE derivado de la ponencia conjunta y que este se apruebe sin su apoyo, o que se consolide un texto legislativo aún más regresivo al que las organizaciones de la sociedad civil tendrían que hacerle mayor contrapeso. En tales escenarios pesimistas, puede que todo el proceso de implementación del AFP sea el insumo para nuevos acumulados y disputas, con la esperanza de que la correlación de fuerzas políti-

cas favorezca consensos más progresistas para garantizar normativamente la protesta social y el cumplimiento del Punto 2 del AFP.

Urge que el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez apoye más decididamente la aprobación de una ley estatutaria garantista para la protesta como parte del proceso de implementación de una reforma estratégica originada participativamente del AFP, tal y como prometió en su PND. Asimismo, es menester que la base garantista de la ponencia conjunta y del PLE 166 no se disuelva en sus contradicciones internas y se proyecte hacia la construcción de un país del posacuerdo con una democracia viva y deliberante, y no en una ley que preserve al viejo país militarizado y policivo que teme y estigmatiza el ejercicio de la protesta social. En la disyuntiva de la crisis en la que lo nuevo no termina de nacer y lo viejo no termina de morir, la violencia estatal ejercida durante los Estallidos de 2019 y 2021 es un reflejo de lo que no debe volver a ocurrir. Lo que resulta patente es que luego de la radicación de la nueva ponencia conjunta ha nacido otra fase de la disputa política por las garantías para la protesta en el país.



Referencias

Cárdenes, C., Lozano, A., y Sánchez, G. (2023). "Las disputas políticas por la ley de garantías para los movimientos y organizaciones sociales para la movilización y la protesta" (pp. 139-214). En C. Jiménez, J. Puello y A. Ávila, *En-trampa-miento a la participación en la implementación del Acuerdo Final de Paz (2016-2021)*. Universidad Nacional de Colombia [Unijus].

Instituto Kroc (2023). *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales.

Cepdipo [Centro de Pensamiento y Diálogo Político] (2023). *La paz con legalidad al desnudo. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de Paz con las FARC-EP*. Gentes del Común y Cepdipo, 2023.

DNP [Departamento Nacional de Planeación] (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Quintero, E. (2024, septiembre 6). *Cinco días de paro camionero: Petro cierra una negociación caótica con pérdidas*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/cinco-dias-de-paro-camionero-la-negociacion-caotica-de-petro-sigue-abierta/>



Caleidoscopio

de la Participación Ciudadana



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA