

Decreto 003, del 5 enero 2021, sobre el "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana"

I. Objetivo

El presente documento tiene como propósito compartir con diferentes entidades del Estado las observaciones y recomendaciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Decreto 003 de 5 de enero de 2021 ("Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana"), a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. En ese sentido, es importante indicar que, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, se debería hacer mención a la "protección del derecho a la reunión pacífica", de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Observación General 37 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

II. Contenido

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resalta los aspectos positivos contenidos en este estatuto, al tiempo que manifiesta algunas preocupaciones y formula recomendaciones concretas para mejorar el marco de respeto a la reunión pacífica.

III. Elementos positivos

La existencia de un estatuto para regular la reunión pacífica tiene varios aspectos positivos, entre los que se destacan los siguientes:

- Fue adoptado mediante un mecanismo que, si bien pudo ser más amplio y participativo, permitió la discusión con 58 participantes en la mesa de trabajo convocada por el Poder Ejecutivo.
- Hace referencia a los estándares internacionales, incluida la Observación General No. 37 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Hace referencia a las obligaciones negativas (no interferir indebidamente en dichas reuniones) y positivas del Estado (la facilitación de las reuniones y proteger a los participantes, por ejemplo, en caso de contramanifestaciones violentas).
- Deja claro que el uso de la fuerza es el último recurso.
- Refleja los principios de actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas: órdenes de las autoridades, respeto y garantía de derechos, dignidad humana, enfoque diferenciado, legalidad, necesidad, proporcionalidad.
- Establecimiento de Comisiones de Verificación – CV – y participación de organizadores y organizaciones de derechos humanos.
- Conformación de la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías Públicas, como mecanismo para proponer acciones para garantizar el ejercicio efectivo de derechos en el contexto de la reunión pacífica.
- Establecimiento de las Mesas de Coordinación.

IV. Aspectos no establecidos claramente en el Estatuto y que deberían ser reglamentados o aclarados

Los siguientes aspectos deberían ser aclarados y/o reglamentados, de manera que se pueda ampliar el marco de protección y garantía a los derechos en el contexto de la reunión pacífica:

1. Participación de las organizaciones de derechos humanos en la verificación de las condiciones de detención y traslados por protección. En ese sentido, es necesario recordar que el fallo de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, de la Corte Suprema de Justicia ordenó a la Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación que, dentro de los treinta (30) días siguientes a su notificación deberían expedir un protocolo que permita a la sociedad civil y a las organizaciones defensoras de derechos humanos y entidades vinculadas a las Naciones Unidas, realizar verificaciones en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier clase de mitin, reunión o acto de protestas.
2. Coordinación entre los Puestos de Mando Unificado (PMU) y otras entidades e iniciativas en donde participan los convocantes de las movilizaciones y las organizaciones de derechos humanos (e.g. las Comisiones de Verificación).
3. Establecimiento de criterios sobre la utilización de gases lacrimógenos y escopeta calibre 12.
4. Establecimiento de criterios claros y completos sobre la elaboración de informes de los miembros de la Policía Nacional.
5. Rendición de cuentas del señor Presidente de la República ante la opinión pública cuando se presenten hechos relevantes de carácter nacional y en la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas. Del mismo modo, es importante reforzar los ejercicios de rendición de cuentas que recae sobre alcaldes, gobernadores y comandantes de la policía, como lo establece el artículo 44 del Decreto.

V. Recomendaciones generales al Estatuto

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos considera que la revisión de algunos aspectos del Estatuto a la luz de los estándares internacionales contribuiría de manera decisiva a mejorar la garantía de los derechos en el contexto de la reunión pacífica. Del mismo modo, la aclaración y reglamentación de aspectos no establecidos contemplados explícitamente en el mismo, podrían contribuir a mitigar el riesgo de posibles violaciones a los derechos humanos.

1. Estándares internacionales:
 - a. Se nombran los principales estándares internacionales, pero no hay un desarrollo de cómo se harán efectivos en la práctica varios de ellos.
 - b. No discriminación:
 - i. El Decreto contiene referencias al principio de no discriminación y hace alusión a los enfoques diferenciados, pero no hay claridad con los procedimientos con enfoque de género y el enfoque diferencial étnico (respeto, diálogo y comunicación con autoridades de los Pueblos Indígenas y las comunidades Afro y Rom).
 - ii. La Oficina es de la opinión que los enfoques de género, étnico y racial podrían estar mejor reflejados a fin de generar un impacto real en la reacción, uso y

verificación de la fuerza legítima del Estado y la protección de derechos humanos en el contexto de la reunión pacífica.

- iii. En relación al principio de participación, existe un apartado explicativo del proceso de convocatoria y concertación, pero no hay claridad en la suficiencia de la representación de los grupos de interés.
 - c. Empoderamiento: no hay claridad sobre los elementos de empoderamiento de sociedad civil y pueden evidenciarse barreras con las propuestas no aceptadas sobre la comunicación antes, durante y después de los eventos.
2. Deja claro que los organizadores sólo tienen que avisar a las autoridades y que no se necesita un permiso. Sin embargo:
 - a. Aparte del artículo 21(2), el Decreto hubiera podido contar con un apartado protegiendo explícitamente las reuniones espontáneas, que suelen ser respuestas directas a acontecimientos de actualidad, las cuales ya sea de manera coordinada o no, están igualmente protegidas (Observación General No. 37).
 - b. El Decreto parece al mismo tiempo restringir la no obligatoriedad del aviso solo a las manifestaciones espontáneas. Si bien la normativa interna ha dicho que se deben informar manifestaciones planeadas previamente, desde el derecho internacional una manifestación, incluso planeada, podría no ser informada. Por la redacción pareciera que la fórmula del Decreto es: planeada = avisada, espontánea = no avisada. Si bien avisar facilita y asegura la manifestación, no avisar debería quedar protegido jurídicamente.
 3. El Decreto hubiera podido incluir acciones relacionadas con el punto 26 de la Observación General No. 37 relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) respecto a:
 - a. “26. ... Los Estados deben respetar y garantizar las contramanifestaciones como reuniones por derecho propio, impidiendo al mismo tiempo la interrupción indebida de las reuniones a las que se opongan. En principio, los Estados deben adoptar un enfoque neutral en cuanto al contenido de las contramanifestaciones, que se deben permitir, en la medida de lo posible, de manera que puedan ser vistas y oídas por los participantes en las reuniones contra las que se dirijan”.
 4. No estigmatización: hubiera sido oportuno agregar que las autoridades de policía se deben abstener de emitir en los medios de comunicación juicios y/o valoraciones sobre la captura y criminalización de manifestantes, por ser esta competencia exclusiva de las autoridades judiciales.
 5. Intervención policial: el Decreto no prohíbe la infiltración de agentes de inteligencia en las manifestaciones como forma de intervención policial.
 6. El Decreto refleja principios del uso de la fuerza (artículo 32), pero hubiera debido incluir la aplicación del principio de precaución.
 7. El Decreto hubiera podido incluir con mayor claridad el comentario de la Observación General No. 37 que indica que una reunión puede seguir siendo pacífica, aunque haya actos aislados de violencia por parte de algunos participantes y que una reunión ya no es pacífica si hay violencia generalizada y grave. En particular, hubiera podido mencionar:

- a. Que se den hechos violentos no convierte la reunión en “violenta” y esta debería seguir considerándose pacífica.
 - b. Que el “uso de la fuerza” por parte de fuerza pública deberá estar dirigido únicamente contra quienes hacen uso de la violencia, a fin de permitir que quienes no lo hacen, puedan continuar haciendo uso de su derecho a reunirse y expresarse.
8. El Decreto hubiera podido aclarar que los funcionarios pueden dispersar una reunión sólo como medida extrema y excepcional cuando la reunión ya no sea pacífica, o cuando no se pueda abordar razonablemente una amenaza inminente de violencia grave con medidas menos intrusivas, como las detenciones selectivas.
 - a. Sobre el uso de la fuerza, la Observación General No. 37 menciona que este debe ser sólo el mínimo necesario para distender la situación. Una vez superada la necesidad de hacer uso de la fuerza, como cuando un individuo violento es detenido de manera segura, ningún otro empleo de la fuerza se encuentra permitido.
 - b. El principio 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, establece más específicamente que "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida."
9. Capacitación: el Estatuto enfatiza en la importancia de la Policía Nacional (PONAL) en recibir la formación, capacitación, actualización y entrenamiento en DDHH, según los principios básicos del uso de la fuerza, empleo de armas y dispositivos letales, teniendo en cuenta legislación nacional e internacional (art. 6).
 - a. Se recomienda al Estado seguir la recomendación de la Observación General No. 37, la cual establece que sólo las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan recibido formación sobre la vigilancia de las reuniones, incluido sobre estándares de derechos humanos relevantes, deben ser desplegados con ese fin.
10. Puestos de Mando Unificados (PMU): con el fin de garantizar la participación de la sociedad civil y promover la comunicación oportuna con los PMU es necesario que se implementen mecanismos de comunicación y de transmisión ágil de las consideraciones y preocupaciones de la sociedad civil durante el desarrollo del ejercicio del derecho a la reunión pacífica. Dichas acciones favorecen el seguimiento, el diálogo y la coordinación interinstitucional para brindar respuesta y dar trámite a las consideraciones de las organizaciones de la sociedad civil.
11. A la Oficina le preocupa que en el Decreto no hay referencias a la forma y los límites en cómo se deben realizar las capturas y los traslados de manifestantes. Esta es una omisión que puede dar lugar a violaciones de los derechos humanos, ya que es normalmente durante la captura cuando se produce el uso excesivo de la fuerza.

12. El Decreto tampoco hace referencia a la atención de personas heridas durante los procedimientos policiales.
13. Las comisiones de verificación de sociedad civil, como está redactado, constituyen un espacio que garantiza a la sociedad civil el derecho a promover y proteger derechos humanos durante las manifestaciones. Es decir, se refiere a las organizaciones de derechos humanos que históricamente han acompañado a los manifestantes. El Estatuto indica textualmente que “las personas integrantes de estas Comisiones deben estar identificadas mediante un distintivo de carácter visible”. Es necesario tener en cuenta que la labor de defensa de derechos humanos no requiere de uniforme o carné. A la Oficina le preocupa que esto ya ha sido un elemento utilizado por integrantes de la fuerza pública para impedir la labor de estas personas y desconocer su observación y escrutinio.
14. Mesas de diálogo, Grupos de Coordinación y Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas:
 - a. A la Oficina le preocupa que el confinamiento de la participación de las organizaciones convocantes a la mesas de coordinación, podría ser un obstáculo para prevenir violaciones de derechos humanos a partir del diálogo entre estas y las autoridades, y de las organizaciones convocantes con los manifestantes.
 - b. En relación a la creación de las mesas de coordinación que son espacios territoriales, la Oficina nota que, a pesar de ser espacios de prevención tan importantes, el Estatuto no obliga a citar a la Procuraduría, Defensoría y Personeros. Esto significa en la práctica la ausencia de órganos de control.
 - c. Finalmente, el Decreto podría especificar como se llevarán a cabo estos espacios en la práctica.
15. Rendición de cuentas: en caso de presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por agentes de seguridad del Estado, los mismos deberán ser sometidos a la justicia ordinaria y no a la militar como lo exige el derecho internacional.