

4 de Agosto de 2022, Bogotá D.C

Honorable Magistrada

Paola Andrea Meneses Mosquera

Corte Constitucional

E.S.D

Referencia: Intervención ciudadana de Ilex Acción Jurídica en la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4, 7 (PARCIAL), 11, 13 (PARCIAL), 16.1, 25 Y 48 de la Ley 2197 de 2022 mediante la cual “se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”. Expedientes D0014677, D0014680, D0014690 D0014691, D0014708 acumulados

Eliana Alcalá de Ávila, Dayana Blanco Acendra y Sibelys K. Mejía Rodríguez, abogada, directora general y directora de litigio estratégico de Ilex Acción Jurídica, respectivamente, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, nos dirigimos a Usted con el fin de participar como intervinientes en el proceso de la referencia, según el inciso segundo artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 que establece la facultad de cualquier ciudadano o ciudadana para pronunciarse frente a la constitucionalidad de las normas demandadas.

ILEX Acción Jurídica es una organización liderada por abogadas afrocolombianas provenientes de distintas regiones del país, dirigida a impulsar estrategias de acción jurídica, comunicaciones e investigación social con enfoque interseccional, para contribuir al goce efectivo de los derechos de las comunidades y personas afrodescendientes en Colombia.

En este escrito apoyamos las solicitudes de los demandantes, a saber, que se declare la inexequidad del artículo 13 (parcial) de Ley bajo estudio, pues su contenido y eventual aplicación exacerba los riesgos de abuso policial en contra de personas afrodescendientes contrariando el principio de igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 13 de nuestra Constitución Política. Para ello, hemos dividido esta intervención en tres partes. En

la primera parte, presentamos un breve contexto de la violencia policial y discriminación racial; en segundo lugar, nos referimos a la norma demandada en concreto y explicamos su impacto diferencial en personas afrodescendientes; finalmente, presentamos algunas propuestas de aplicación del enfoque étnico-racial en la regulación de la actividad policial en contextos de seguridad ciudadana.

1. Sobre la discriminación racial por parte de agentes policiales en el contexto de seguridad ciudadana y protestas

La violencia policial hacia personas afrodescendientes es un fenómeno que ha sido invisibilizado, sin embargo, distintas organizaciones han trabajado en los últimos años por evidenciar el impacto diferencial del accionar de los agentes del orden en la población afrocolombiana, a partir del análisis de prácticas de perfilamiento racial y criminalización¹.

Entendemos la violencia policial racista como el conjunto de acciones y prácticas irregulares en la actividad policial o que constituyen uso excesivo de la fuerza realizados por agentes policiales bajo motivaciones o con impactos discriminatorios basados en la raza/pertenencia étnico-racial de las personas. Estas acciones pueden resultar en conductas que constituyen desviación de poder, el abuso de autoridad o el desconocimiento de los deberes por parte de agentes policiales, al tiempo que, pueden tener como consecuencia la vulneración de derechos humanos. De igual manera, una situación de violencia policial es racista cuando, pese a no tener una intención discriminatoria, tiene un impacto desproporcionado sobre grupos étnico-raciales históricamente discriminados como personas indígenas o afrocolombianas.²

Aunque las dinámicas de violencia policial hacia personas afrodescendientes han tenido un registro limitado debido a un problema estructural de invisibilidad estadística³ de la población afrodescendiente, es posible hallar información empírica que demuestra que las vulneraciones a derechos en el contexto de la actividad policial son desproporcionadas en población afro. A continuación, se presenta una tabla realizada a partir de información disponible en la base de datos de la organización TEMBLORES sobre hechos victimizantes hacia personas afrodescendientes, que muestran que el número total de agresiones hacia

¹ Ilex Acción Jurídica, Race & Equality, CODHES (2021) Informe de afectaciones a personas afrodescendientes en el marco del paro nacional en Colombia (actualización 06 de junio-julio 8/21). Ver: <https://ilexaccionjuridica.org/informe-de-afectaciones-a-personas-afrodescendientes-en-el-marco-del-paro-nacional-en-colombia-actualizacion-06-de-junio-julio-8-21/>

² Ilex Acción Jurídica. (2020) ¿Qué hacer en caso de abuso policial contra personas afrocolombianas? Guía de Formación en Derechos Humanos y Acceso a la Justicia para Personas y Comunidades Afrocolombianas. Ver: <https://www.ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2020/06/Cartilla-FINAL-v-web.pdf>

³ La invisibilidad estadística se da cuando se omiten datos en los procesos estadísticos que desconocen ciertos procesos específicos que son necesarios conocer. Esto puede afectar desproporcionadamente a algunos sectores, lo cual trae como consecuencia el proceso contrario a la visibilidad, marginalizando a poblaciones, dejándolas por fuera de la toma de decisiones que parte de estos datos.

la población representa un 3.7% y el de homicidios un 12%. Resulta alarmante que pese a que el DANE, en sus cifras oficiales, indique que la población afrodescendiente no es mayoritaria en el país, representada en un 9,34% del total nacional, esta población tenga una representación mayor al 10% en quienes son víctimas de homicidio.

Violencia policial, total de casos registrados y casos contra población afrocolombiana, 2017-2020						
Año	Total			Población afrocolombiana		
	Violencia física	Violencia sexual	Homicidios	Violencia física	Violencia sexual	Homicidios
2017	13126	36	97	534	0	27
2018	13712	33	103	556	1	7
2019	12775	33	89	420	1	5
2020	7992	30	86	250	1	6
Total	47605	132	375	1760	3	45

Fuente: Base de datos Plataforma Grita de Temblores ONG

Adicionalmente, organismos internacionales se han pronunciado a través de distintos informes acerca de las características del relacionamiento de la policía con la población afrodescendiente. Por ejemplo, el informe *“Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los africanos y los afrodescendientes frente al uso excesivo de la fuerza y otras violaciones de los derechos humanos por los agentes del orden”* de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (En adelante OACNUDH) señala que:

“...los prejuicios, los estereotipos y los perfiles raciales intervienen de manera recurrente en la actividad policial. Al parecer, las deducciones de los agentes del orden se siguen rigiendo por representaciones o percepciones erróneas y estereotipadas de las cosas y las personas que representan un peligro. Esta situación se ve agravada por factores interseccionales. Los estereotipos raciales se han traducido presuntamente en el uso indebido de la fuerza y en la falta de una

atención adecuada en casos en que las fuerzas del orden han intervenido como equipo de respuesta inicial ante personas que sufrían crisis de salud mental.”⁴

En Colombia, distintas organizaciones que han documentado la violencia policial racista concluyen que, en el contexto de seguridad ciudadana, las interacciones entre los agentes del orden y personas afrodescendientes se caracteriza por la hostilidad de los primeros hacia los segundos pues el tratamiento de agentes policiales a las personas afrocolombianas, en particular, hombres jóvenes se caracteriza por presentar distintos tipos de violencia: física, verbal, simbólica, entre otras. Estas violencias se manifiestan a través del uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes del orden, el uso de expresiones racistas en procedimientos policiales que deshumanizan a las personas afrodescendientes como “esclavo”, “negro”, “animal”. Asimismo, la persecución y la presencia constante e inusual de la fuerza pública en los espacios de esparcimiento de población afrodescendiente en ciertas zonas periféricas de ciudades como Cali y Bogotá.

El ejercicio de estas violencias prevalece en zonas con mayor presencia de población afrodescendiente. En ella la fuerza pública reproduce un patrón de persecución, hostigamiento e hipervigilancia derivado de la racialización territorial, evidenciado en la concentración de acciones diferenciales en los territorios con mayor presencia de población afrodescendiente y mayores índices desigualdad, limitaciones en el acceso a derechos y pocas garantías de vida digna. Esto fue constatado durante el Paro Nacional en 2021 en la ciudad de Cali, la segunda ciudad con mayor población afrodescendiente en América Latina en donde

“...se presentaron 106 homicidios, de ellos, 39 de las víctimas eran personas visiblemente afrodescendientes, 21 mestizos, 3 personas indígenas y 44 personas cuya identidad étnica racial aún no determinada. En este sentido, por lo menos un 36% total de las víctimas y 62% de las víctimas con identidad racial identificada son afrodescendientes.”⁵

Es importante en este punto realizar un breve bosquejo de cómo se manifiestan los distintos tipos de violencia en las interacciones de los agentes del orden con la población afrodescendiente. En primer lugar, como lo hemos mencionado son comunes en el contacto

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los africanos y los afrodescendientes frente al uso excesivo de la fuerza y otras violaciones de los derechos humanos por agentes del orden. Ver: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/122/06/PDF/G2112206.pdf?OpenElement>

⁵ Ilex Acción Jurídica, Race & Equality, CODHES (2021) Informe de afectaciones a personas afrodescendientes en el marco del paro nacional en Colombia (actualización 06 de junio-julio 8/21). Ver: <https://ilexaccionjuridica.org/informe-de-afectaciones-a-personas-afrodescendientes-en-el-marco-del-paro-nacional-en-colombia-actualizacion-06-de-junio-julio-8-21/>

inicial de agentes policiales con personas afro, el uso de insultos racistas que constituyen violencia verbal.

De acuerdo con el informe *Abuso policial y discriminación racial hacia afrodescendientes*, realizado en las localidades de Usme y Kennedy de la ciudad de Bogotá por Ilex Acción Jurídica, vendedores informales afrocolombianos en las estaciones de TransMilenio son víctimas de hostigamiento e imposición desproporcionada e injustificada de comparendos, incautación de mercancías, entre otras medidas, que terminan por afectar la supervivencia económica de estas personas que ya encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica.⁶

De igual forma, la violencia policial hacia personas negras se manifiesta de manera diferencial en mujeres afrodescendientes. Las mujeres manifiestan sentir temor puesto que sufren de acoso sexual por parte de la Policía, derivado de ser vistas como “objetos disponibles”. El acoso refleja patrones deshumanizantes que generan un ambiente de inseguridad. Esto mismo ocurre con prácticas hacia los jóvenes en la que las figuras como el traslado por protección es usado como un mecanismo de amenaza, como será ampliado más adelante.

Por último, se encuentran hechos de violencia física que resultan en lesiones personales o en homicidios como consecuencia del uso desproporcionado de la fuerza, esto responde a las dinámicas de perfilamiento racial y criminalización enfocadas especialmente en jóvenes que viven en zonas marginalizadas del país. Como muestra de ello se han presentado varios casos representativos de homicidios de jóvenes afrodescendientes por el uso excesivo de la fuerza de los agentes del orden. Tal fue lo ocurrido con Anderson Arboleda en Puerto Tejada, Cauca, quien en medio de las medidas de aislamiento fue abordado por la Policía y golpeado contundentemente en su cabeza, sin justificación alguna, lo que causó su muerte tiempo después debido a la lesión⁷. Así como lo que pasó con Harold Morales en la ciudad de Cartagena: un menor de 17 años que se encontraba laborando en un barrio periférico de la ciudad, cuando arribaron agentes de policía, quienes lo criminalizaron y de manera injustificada accionaron un arma de fuego, produciéndole la muerte⁸.

Si bien es cierto que la situación descrita es solo una aproximación a lo que hemos denominado violencia policial racista en Colombia, esta información es relevante para el

⁶ Ilex Acción Jurídica. (2020) Abuso policial y discriminación racial hacia afrodescendientes: estudio de caso en las localidades de Usme y Kennedy de Bogotá, D.C. Pp. 49 Ver: <https://ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2022/03/Abuso-Policial-Final-web.pdf>

⁷ BBC News. (2020) Anderson Arboleda: la muerte de un joven negro tras una presunta golpiza policial que desató un debate sobre el racismo en Colombia. Ver: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52914249>

⁸ El Espectador (2020) Harold Morales soñaba con ser futbolista y murió por una bala de la Policía en Cartagena. <https://www.elespectador.com/judicial/harold-morales-sonaba-con-ser-futbolista-y-murio-por-una-bala-de-la-policia-en-cartagena-articulo/>

análisis de constitucionalidad de la norma demandada debido a que la regulación puede tener un efecto discriminatorio en la persecución del propuesto delito por parte de los agentes del orden.

1. El artículo 13 de la Ley de Seguridad Ciudadana abre paso a la criminalización de la protesta social, lo que puede tener un efecto discriminatorio en población afrodescendiente

Como lo señalan los demandantes en la acción de inconstitucionalidad, el artículo 13 que instituye el tipo penal *avasallamiento de bien inmueble*, abre paso a la criminalización del ejercicio de los derechos fundamentales a la expresión, reunión, asociación y manifestación pública y pacífica que configuran el derecho complejo a la protesta social, pues pretende controlar una de las acciones de hecho más utilizadas por los movimientos sociales que consiste en la ubicación estática, temporal o continua, de un colectivo de manifestantes en lugares estratégicos.

El tipo penal exacerba los riesgos de uso indebido de la persecución de forma discriminatoria pues justificaría control por parte de la fuerza pública y la judicialización de personas que se encuentren ejerciendo la protesta pacífica. Aunque la norma sea neutral en abstracto, podría tener un impacto desproporcionado sobre poblaciones históricamente discriminadas y violentadas.

Bajo el entendido de que la tipificación de esta conducta genera una restricción desproporcionada e irrazonable a un derecho fundamental protegido en nuestra Constitución y en instrumentos internacionales ratificados por Colombia, el presente apartado expone el marco de protección de la libertad de reunión y cómo la norma demandada produce una afectación desproporcionada a grupos históricamente discriminados como la población afrodescendiente. La institución del tipo penal en cuestión, desconocería las obligaciones del Estado colombiano de garantizar y proteger el ejercicio de sus derechos y proteger a aquellas poblaciones marginalizadas del debate público.

1.1 Estándares internacionales respecto del derecho a la protesta y el principio de no discriminación

El derecho a la protesta tiene un amplio margen de protección en el derecho internacional de los derechos humanos, tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁹ La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 20 dispone que toda persona tienen derecho a la libertad de

⁹ CIDH (2019) Protesta y derechos humanos. Ver: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

reunión, igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 21 reconoce el derecho a la reunión pacífica, estableciendo que cualquier restricción que sea prevista por la ley debe ser necesaria y proporcional, lo que implica que bajo ninguna circunstancia las medidas pueden ser arbitrarias y el uso del derecho penal debe ser la última opción.

Asimismo, de acuerdo con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 5, el derecho a la protesta debe garantizarse sin discriminación:

“En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) d) Otros derechos civiles, en particular: (...) ix) **El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas...**” (negrilla y subrayado propio del texto).

En la misma línea, el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la reunión pacífica y sin armas.

Por otro lado, debido a que los grupos históricamente discriminados, como la población afrodescendiente, experimentan invisibilización y exclusión del debate público, los Estados tienen una obligación de protección reforzada de las garantías de participación y de ejercicio del derecho a la protesta, como lo ha destacado la CIDH en su informe Protesta y Derechos Humanos¹⁰. Determina la CIDH que los grupos de mayor riesgo, tal como la población afrodescendiente, comparten experiencias de discriminación, trato desigual y abuso, así como la invisibilización y exclusión sistemática del debate público. En consecuencia, estas poblaciones tienen menos posibilidades de ejercer sus derechos, lo que puede constituir mayores riesgos cuando existen tipos penales que pueden ser usados con base en la criminalización y el uso de perfilamiento racial.

En ese mismo orden de ideas, el Consejo de Derechos Humanos en la Resolución A/HRC/25/38 de 2014¹¹ sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas, reafirma que los Estados tienen la obligación de velar porque la legislación, las políticas y las prácticas se ajusten a los derechos humanos. La criminalización de la actividad de manifestarse y expresar quejas públicamente, que es

¹⁰ Ibidem

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. A/HRC/RES/25/38. Ver: <https://www.refworld.org/es/topic,57f5047236,57f5090f1a9,53ba972c4,0,,RESOLUTION,.html>

esencial para las sociedades democráticas, no es en ningún punto una medida admisible. Los Estados deben favorecer manifestaciones pacíficas facilitando los espacios públicos y protegiendo a las poblaciones de actos discriminatorios. **Por ello, cualquier restricción injustificada del derecho puede resultar una exclusión de participación de grupos marginados.**

Por su parte, el Relator Especial sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación,¹² también se ha manifestado sobre las restricciones a las manifestaciones y las implicaciones que las limitaciones en el ejercicio de los derechos asociados a la protesta social tienen en la realización del principio de no discriminación. El Relator Especial ha señalado que se deben aumentar las exigencias para imponer restricciones legítimas al derecho a la reunión pacífica, basado en los criterios de necesidad y proporcionalidad, lo que exige que los Estados tienen la carga de **demostrar que las limitaciones no van a interrumpir el funcionamiento de las sociedades democráticas, ni va a impactar a grupos de manera discriminatoria.** De igual manera, ha expresado que los Estados debe proteger que las personas, especialmente aquellas discriminadas históricamente, puedan ejercer sus derechos, y para ello deben:

“Combatir los prejuicios, eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad; Adoptar medidas para proteger y promover los derechos de las minorías y su identidad, y adoptar medidas de discriminación positiva para contribuir a que florezcan las culturas minoritarias.”¹³

Por su parte, la Observación General núm. 37, relativa al derecho de reunión pacífica¹⁴, establece que los Estados deben promover el ejercicio de reunión pacífica sin discriminación y establecer un ordenamiento jurídico e institucional que pueda hacerlo efectivo. Los ordenamientos jurídicos deben ser transparentes, e igualmente claros en reconocer el derecho a la reunión pacífica desde el aseguramiento de leyes y reglamentos pertinentes, donde se incluyan procedimientos y garantías para quienes quieran ejercer sus derechos y los recursos disponibles que se tengan para las situaciones vulneración de derechos.

Ahora bien, específicamente esta Observación se refiere a la garantía del principio de no discriminación, según el cual el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar el

¹² Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, párr. 12.

¹³ Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre países de América Latina y el Caribe (1970-2006). Ver: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD-concluding-obs.pdf>

¹⁴ Asamblea General Naciones Unidas. Observación general número 37 relativa al derecho de reunión pacífica. Ver: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsrdB0H1I5979OVGGB%2BW PAXj3%2BhoOP51AAHSqSubYW2%2FRWvqeXcmwcJPClnvmaZpSJEbfB4flbHl%2FZJNeiAUlys1WX8gRUG7qPXbYwn%2B1weWE>

ejercicio de la protesta a los grupos discriminados. De esta obligación se desprende que cuando se expiden normas que pueden tener un efecto discriminatorio, como el artículo 13 de la Ley de Seguridad, los Estados deben:

“Poner especial empeño en garantizar la facilitación y la protección equitativa y efectiva del derecho de reunión pacífica de las personas que pertenezcan a grupos que experimentan o han experimentado discriminación o que puedan tener especiales dificultades para participar en las reuniones. Además, los Estados tienen el deber de proteger a los participantes de todas las formas de malos tratos y ataques discriminatorios.”¹⁵

En 2019, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, señaló:

Algunos delitos por los que se prohíben con carácter general la “perturbación del tráfico” y la “obstrucción de la vía pública” pueden afectar de manera desproporcionada el disfrute de los derechos de reunión pacífica por parte de las personas que viven en la pobreza y los grupos marginados. Las normas del derecho interno se deben ajustar a las obligaciones de derecho internacional contraídas por el Estado. En el mismo informe el Relator Especial destacó que “(...) las protestas pacíficas son un uso legítimo del espacio público y que debe tolerarse un cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, como la perturbación del tráfico, a fin de que no se prive de su esencia a este derecho.”¹⁶

Desde esta perspectiva conjunta, el marco de derecho internacional ha precisado que los Estados deben garantizar el ejercicio al derecho a la protesta en condiciones igualitarias y que tienen un deber de protección reforzada frente al ejercicio de este derecho por parte de grupos históricamente marginalizados del debate público y cuya única vía de participación es a través de las manifestaciones públicas, en particular, haciendo uso de los repertorios comunes a organizaciones y movimientos sociales como la reunión pública que la norma en cuestión refiere.

Adicionalmente, un eje transversal para el análisis de las medidas que se adopten sobre la materia, cuando impliquen cambios en el ejercicio del derecho de reunión, es la indagación por el efecto que dichas medidas tiene en grupos que históricamente han sido marginados de los debates públicos.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica . Ver: <https://colombia.un.org/es/149157-alcance-de-las-disposiciones-de-derecho-internacional-sobre-el-derecho-la-reunion-pacifica-y>

A continuación, se expondrá cómo la presencia de prácticas de discriminación en contexto de protesta hacia la población afrodescendiente, debe ser un asunto para tener en cuenta, cuando esta Corte analice los impactos del artículo demandado:

1.2 El artículo 13 de la ley de seguridad ciudadana discrimina de forma indirecta a la población afrodescendiente pues reviste un eventual efecto diferencial injustificado: prácticas de criminalización hacia la población afrodescendiente y sus territorios que se da en medio de la protesta

Si bien es cierto que la norma en cuestión no se refiere explícitamente a un trato diferenciado a poblaciones étnico-raciales para su aplicación, cuando se trata de normas que restringen derechos, la Corte debe valorar los impactos diferenciales de las mismas en ciertas poblaciones históricamente excluidas, como en el caso de la población afrocolombiana. En este apartado acudimos al concepto de discriminación indirecta, desarrollado ampliamente por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Para este Alto Tribunal se refiere a:

“Cuando de tratamientos formalmente no discriminatorios, se derivan consecuencias fácticas desiguales para algunas personas, que lesionan sus derechos o limitan el goce efectivo de los mismos. En tales casos, medidas neutrales que en principio no implican factores diferenciadores entre personas, pueden producir desigualdades de facto entre unas y otras, por su efecto adverso exclusivo, constituyendo un tipo indirecto de discriminación”. Esta modalidad, en fin, se compone de dos criterios: Primero, la existencia de una medida o una práctica que se aplica a todos de manera aparentemente **neutra**. Segundo, la medida o la práctica pone en una situación **desaventajada** un grupo de personas protegido. Es el segundo criterio de la discriminación indirecta el que difiere de la discriminación directa: el análisis de la discriminación no se focaliza sobre la existencia de un trato diferencial sino sobre los efectos diferenciales.”¹⁷ (negrillas y cursiva dentro del texto original)

La norma bajo estudio deber ser declarada inexecutable pues podría tener un impacto discriminatorio hacia poblaciones marginalizadas del debate público y expuestas a mayores riesgos de actos irregulares por parte de agentes policiales en la dinámica de implementación de dicha norma. Para las personas afrocolombianas la violencia policial no opera de igual forma que para las personas blanco-mestizas, tanto en contextos de seguridad ciudadana como en de protestas, tal como se verá a continuación.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 2016. Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-586-16.htm>

Solo para poner en contexto, a nuestra consideración resulta útil que esta Corte considere las dinámicas de represión y criminalización de la protesta en la población afrodescendiente. Cuando las personas afrodescendientes ejercen su derecho a la protesta, la violencia policial se convierte en un mecanismo de control mediante el uso excesivo de la fuerza pública y las amenazas de criminalización.

Como lo evidencia el tratamiento de los paros cívicos en ciudades como Buenaventura y Quibdó en el año 2017, las movilizaciones de las personas afrodescendientes son consideradas por las autoridades públicas como situaciones que desestabilizan el proyecto económico-político, el bienestar nacional y donde las exigencias de ciertos sectores, pese a estar fundadas en un proceso histórico de exclusión y vulneración de derechos humanos, son relegadas para mantener el *statu quo*¹⁸.

En 2017 en Buenaventura se presentaron distintas movilizaciones y bloqueos motivadas por una situación de crisis social en la que la corrupción, la escasez de agua potable, el desempleo y la violencia eran los protagonistas del descontento general. En ese episodio, las autoridades públicas desplegaron un discurso según el cual la movilización generaba un alto costo para el desarrollo, por lo tanto, era necesario detenerla. Como consecuencia, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) acudió al uso desproporcionado de la fuerza como forma de control. En concreto, según la Defensoría del Pueblo:

“De los 519 denunciantes, 410 refirieron haber sido afectados por gases lacrimógenos, 82 haber sufrido golpes y heridas (de los cuales 47 son población civil y 35 agentes del orden, reportados por la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional). Adicionalmente, 38 personas dijeron haber sufrido heridas con arma de fuego o fueron golpeadas con objetos contundentes. Tres personas se quejaron por detenciones arbitraria, por parte de la fuerza pública (ESMAD)”¹⁹.

Otro de los ejemplos de estos tratamientos diferenciales a población afrocolombiana en el ejercicio de la protesta, sucedió durante el Paro de 2017 en el Chocó. Este paro fue motivado por el incumplimiento del Estado de los acuerdos que buscaban garantizar los derechos humanos de la población, quienes eran y siguen siendo sometidos a una situación de pobreza, desempleo, ausencia de un sistema de salud y educación adecuados, así como falta de condiciones de salubridad. No obstante, la represión y el abuso de la fuerza fueran las protagonistas en el actuar y proceder de la fuerza pública, encabeza del ESMAD, lo que intensificó la tensión social, así como el uso de discursos racistas para deslegitimar los

¹⁸ Tenjo, M. , Garay, A. & Durán, , O. (2021) Paro Cívico de Buenaventura: un ejemplo de transformación y movilización social . Ver: <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/paro-civico-de-buenaventura-una-ejemplo-de-transformacion-y-movilizacion-social>

¹⁹ Defensoría del Pueblo. INFORME DE DERECHOS HUMANOS PARO CIVICO – BUENAVENTURA. Ver: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/INFORME-PARO-CIVICO-BUENAVENTURA_v2.pdf

procesos sociales y las dignas y legítimas reivindicaciones y reclamos de estas poblaciones negras²⁰.

Con lo pasado en años anteriores, tal vez una de las muestras más evidentes de la discriminación y el impacto diferencial del tratamiento de la protesta por parte del Estado y, en especial de la fuerza pública, se dio en el Paro Nacional de 2021. La violencia racista impactó a las personas afrodescendientes y sus territorios, tal como lo reportaron algunas organizaciones en medio del llamado estallido social. Se identificaron prácticas de violencia policial discriminatoria y Cali resultó ser el epicentro de la represión a nivel nacional, evidenciando un proceso de racialización territorial en la que las zonas con alta presencia de población afrodescendiente, como la ciudad de Cali – segunda ciudad con mayor población afrodescendiente en Latinoamérica-, se centraron los episodios de represión y persecución, especialmente en barrios marginalizados y en condiciones de vulnerabilidad donde habitan jóvenes afrodescendientes, que también representaron puntos de resistencia.²¹

Sobre esto, la Consultoría para el Desplazamiento y los Derechos Humanos (CODHES), la Mesa Humanitaria y Social, La Comisión por la Vida y el apoyo técnico de Raza e Igualdad registraron 488 casos de violencias del 28 de abril al 16 de octubre del 2021, de estos casos, 64 casos son contra personas afrodescendientes, es decir, el 13,3%, principalmente en los grupos de edad de 17 a 24 años de edad. Las violencias registradas son agresiones físicas, detenciones, desapariciones y homicidios. El 51,3% del total de casos han sido violencias ejercidas por parte de la Policía. En relación con las violencias ejercidas contra personas afrodescendientes, 20 han sido por parte de la Policía y 6 por parte el ESMAD²².

El hecho de que la violencia de los agentes del orden se concentre en la población afrodescendiente joven implica, en muchas ocasiones, procesos de señalamiento y criminalización a una población que no tiene garantías a un debido proceso y al acompañamiento para acceder a la justicia. En ese sentido, el establecimiento de tipos penales que afecten el ejercicio de la protesta como una forma de disuasión que puede ser usada de manera indiscriminada y basada en prejuicios, es una medida contraria al principio la igualdad y no discriminación.

²⁰ Manos Visibles. ¡C A R A J O! Una narración de las movilizaciones sociales Paros cívicos: Chocó y Buenaventura 2017. Ver:

<http://www.manosvisibles.org/images/PDFsMV/DocumentosRecursosBibliograficos/EscueladeGobiernoPaz/CARAJO-2017.pdf>

²¹ Ilex Acción Jurídica, CODHES & Race and Equality. (2021) INFORME DE AFECTACIONES A PERSONAS AFRODESCENDIENTES EN EL MARCO DEL PARO NACIONAL EN COLOMBIA (ACTUALIZACIÓN 06 DE JUNIO-JULIO 8/21). Ver: [file:///C:/Users/elima/Downloads/INFORME_ILEX_RACE%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/elima/Downloads/INFORME_ILEX_RACE%20(3).pdf)

²² Raza e Igualdad. (2022) Las huellas del racismo. Ver: <https://raceandequality.org/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Huellas-del-Racismo-.pdf>

Como fue manifestado por los accionantes, debido a la vaguedad en la definición de “avallasamiento”, el artículo 13 promueve la criminalización de las personas que ejercen su derecho a la protesta, pues agentes del orden tienen un alto nivel de discrecionalidad sobre lo que pueden interpretar de la norma en cuestión.

En este punto, destacamos que una de las principales preocupaciones que se desprenden de este artículo es que su redacción otorga un amplio margen de discrecionalidad a los agentes del orden en los procedimientos de persecución de este delito. Resulta preocupante que, en casos o situaciones de captura en flagrancia, se deja abierto el uso de percepciones en las cuales los prejuicios raciales pueden jugar un rol preponderante en el procedimiento policivo.

Distintas recomendaciones de organismos e instituciones internacionales han advertido que tener este tipo de disposiciones penales también deja espacio para que los agentes del orden tiendan a obligar a las personas a hacer o dejar de hacer determinada acción en amenaza al uso ilegítimo del derecho interno, creando así un ambiente que puede afectar diferencialmente a poblaciones que han sufrido históricamente la persecución de la fuerza pública. La UNODC, en una de las reflexiones sobre el deber del comportamiento adecuado de la Policía, expresa lo siguiente:

“La única labor policial buena es la que se realiza dentro del respeto de la ley; el hecho de distorsionar o infringir las leyes, normas o reglamentos afectará en última instancia no sólo el proceso judicial, sino también a la institución encargada de aplicar la ley en su totalidad e incluso su aceptación y apoyo por parte de la población”²³

En el deber ser, la acción de la Policía debería estar guiada por la imparcialidad, la neutralidad, la objetividad, la legalidad y la rendición de cuentas. Sin embargo, en la práctica las acciones de agentes policiales han demostrado un incumplimiento de estos deberes. El artículo referido y demandado, brinda una oportunidad para la desviación de las funciones policiales que suponen una amenaza para la integridad de las personas, en particular aquellas que experimentan la discriminación.

Las regulaciones jurídicas, en particular aquellas que pueden derivar en restricciones a la libertad personal, como es el caso de las normas penales, deben tener una claridad suficiente para que su aplicación no dependa de la arbitrariedad de los funcionarios encargados de aplicarla. De acuerdo con el documento de la Cruz Roja *“Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial”*:

²³ CICR (2015) REGLAS Y NORMAS INTERNACIONALES APLICABLES A LA FUNCIÓN POLICIAL: Ver: <file:///C:/Users/elima/OneDrive/Escritorio/ILEX%202022/API/icrc-003-809.pdf>

“Las órdenes y los procedimientos son importantes para garantizar el cumplimiento de la ley y el respeto de los derechos humanos. Para que las acciones se lleven a cabo con eficacia y para establecer mecanismos de responsabilidad en todos los niveles pertinentes, es necesario crear una cadena de mando clara y definir en detalle no sólo las responsabilidades y las competencias decisorias, sino también el alcance de las facultades discrecionales.”²⁴

Ahora bien, cuando la aplicación de la norma está vinculada a una percepción de un agente del orden, que además desconoce las dinámicas de los contextos de manifestaciones y el nivel de complejidad de las relaciones entre la fuerza pública y la población, crea una situación de desventaja para quien ejerce legítimamente sus derechos. A continuación, se busca exponer porqué es esencial tener en cuenta que las dinámicas de relacionamiento de los agentes del orden con la población afrodescendiente, hace que este artículo pueda ser una amenaza irresponsable a grupos en estado de vulnerabilidad.

2. Aplicación del enfoque étnico-racial en las normas que regulan la seguridad ciudadana

Es evidente que la norma a la que nos hemos referido en el presente documento, carece de una visión que incorpore criterios diferenciales en su aplicación, lo que resulta riesgoso para ciertas poblaciones constitucionalmente protegidas, como la población afrodescendiente.

Lo anterior cobra mayor importancia de cara a la expedición de la Ley de Seguridad Ciudadana, pues esta se ha enmarcado en una iniciativa de reforma policial impulsada por el gobierno y que hasta ahora ha invisibilizado los criterios diferenciales y el reconocimiento de fenómenos como la criminalización y el perfilamiento de la población afrodescendiente. Es en este aspecto que vemos necesario exponer brevemente principios que deben primar en procesos de reforma de la institución policial.

Una de las primeras demandas que deben recoger las normatividades que busquen reestructurar una institución como la Policía y, en esa misma línea, mejorar el accionar policial para recobrar la legitimidad y la confianza de la ciudadanía, es garantizar la participación ciudadana desde un enfoque diferencial. Los procesos de discusión al respecto, deben ser amplios y permitir la participación de la ciudadanía a nivel local, regional y nacional, deben permitir el diálogo sobre los problemas de la política pública de seguridad, la estructuración y funcionamiento de la Policía Nacional, integrando a distintos sectores y asegurando que en estos espacios exista representación de los grupos que se han vistos desproporcionalmente afectados por el uso excesivo de la fuerza. También se debe propender por evitar el incumplimiento de estándares internacionales de derechos

²⁴ Ibidem

humanos o los protocolos establecidos para la actividad policial, entre otras prácticas que ya hemos señalado.

La CIDH en su informe sobre la violencia policial hacia la población afrodescendiente en Estados Unidos²⁵, dentro de sus recomendaciones destacó la importancia de asegurar que las comunidades desproporcionalmente afectadas participaran como elemento fundamental para el diseño de estrategias que busquen mejorar la actuación policial y el mecanismo de supervisión policial.

En el mismo sentido, estos espacios de discusión pública requieren un reconocimiento de las opiniones y consideraciones de las poblaciones marginalizadas acerca del accionar policial, ya que, solo así, es posible acoger demandas que vienen de experiencias que necesitan atención. Como señaló la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos:

“Los Estados deberían proceder a una profunda introspección y fomentar la participación y la implicación de las comunidades afectadas en los esfuerzos para imaginar una nueva actuación policial y reformar el sistema de justicia penal. Estos esfuerzos deberían considerarse verdaderos intentos de garantizar que las fuerzas del orden protejan, representen y sirvan mejor a todas las comunidades en condiciones de igualdad.”²⁶

Es a la vez importante que exista la posibilidad de una inspección pública sobre la actividad policial, en aspectos como el uso de la fuerza, las investigaciones, el enjuiciamiento e, incluso, el análisis de tipos penales que de una u otra forma pueden ser influenciados por los agentes del orden y que afectan a la población afrodescendiente. Sin embargo, para que esto sea posible, es imperativo que las instituciones puedan recolectar, mantener y analizar datos demográficos de prácticas como detenciones, comparendos, registros y arrestos, con lo cual se puede determinar si hay medidas que desproporcionadamente afecten a unos grupos poblacionales más que a otros. Este tema que se refiere estrictamente a la visibilidad estadística, no ha sido abordado en el conjunto de normas que regulan la seguridad ciudadana y la institución policial. Tampoco se ha considerado la obligación de la recolección de datos, en una institución como la Policía que constantemente tiene contacto con la ciudadanía, con una metodología de seguimiento efectivo que permita la veeduría ciudadana. Lo mismo sucede con el Ministerio Público.

²⁵ CIDH (2018) Afrodescendientes, violencia policial, y derechos humanos en los Estados Unidos. Ver: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPolicialAfrosEEUU.pdf>

²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los africanos y los afrodescendientes frente al uso excesivo de la fuerza y otras violaciones de los derechos humanos por agentes del orden. Ver: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/122/06/PDF/G2112206.pdf?OpenElement>

Otro de los componentes que debe contemplar esta reforma policial, aunque aparentemente no tenga una relación directa con la norma acusada, son los procesos de formación de formación y el establecimiento y enseñanza de protocolos para el accionar policial, ya que la peligrosidad, tanto de los tipos penales como de la reforma al medio de policía, se da en parte por las carencias en estos aspectos.

En consecuencia, se necesita el establecimiento de un proceso de formación que sea sólido en la inclusión de una perspectiva diferencial, para educar a la fuerza policial en anti-discriminación, reconocimiento y respeto de la diversidad étnica, racial y cultural del país, enfoque de derechos humanos y no discriminación, entre otros.²⁷ Asimismo deben instituirse procesos pedagógicos que prohíban y contribuyan a evitar la elaboración de perfiles y discriminación por criterios sospechosos como la pertenencia étnico-racial. Igualmente, en estos escenarios de formación, así como en la práctica, deben eliminarse lenguajes ofensivos u hostiles que puedan agravar situaciones de encuentro con las comunidades o grupos poblacionales.

Aunado a este componente de formación, debe establecerse la elaboración de protocolos basados en derechos humanos, con la aplicación concreta y precisa del principio de no discriminación. Se deben identificar qué acciones pueden dar paso a prácticas racistas, por ejemplo, cuando se está ante órdenes o “paso a paso” que generan zonas grises en las que los agentes del orden terminen guiando su accionar en el uso de criterios sospechosos arraigados en el racismo sistémico que opera en Colombia.

Lo anterior tiene sustento en la Agenda para poner fin al racismo sistémico y las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos por parte de los agentes del orden hacia la población afrodescendientes²⁸, una iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas que parte del reconocimiento que la violencia policial tiene motivaciones racistas, lo que hace que la población afrodescendiente se vea desproporcionalmente impactada por hechos que atentan contra su dignidad y derechos humanos. Esta agenda tiene cuatro ideas principales que deben ser integradas en el plan reforma policial: primero, revertir la cultura de la negación y empezar a dismantelar el racismo sistémico; segundo, poner fin a la impunidad y subsanar el déficit de confianza; tercero, escuchar las voces de los afrodescendientes; y por último, hacer frente a los legados y adoptar medidas especiales para la rendición de cuentas y la reparación.

En concordancia con el primer punto de la agenda, lo principal para entender la necesidad de una reforma policial con enfoque diferencial, es reconocer que las personas

²⁷ Ibidem.

²⁸ ONU (2021) Agenda hacia un cambio transformador para la justicia e igualdad racial. Ver: <https://www.ohchr.org/es/racism/agenda-towards-transformative-change-racial-justice-and-equality>

afrodescendientes se encuentran en una encrucijada entre la interseccionalidad y la desigualdad. Esto demanda que el Estado tenga datos desagregados para desentrañar y comprender las diferentes dinámicas de opresión dentro de las que surgen las prácticas policiales discriminatorias. De igual manera se refiere a hacer un examen riguroso de las acciones que construyen las estructuras racistas y eliminar incentivos para perpetuar el racismo, como aquellas prácticas ilegales que se han identificado en los agentes del orden en las que la persecución a ciertas personas “sospechosas” genera ciertos beneficios.

En el segundo punto de la agenda, que tiene relación con la impunidad en favor de los agentes del orden, considera un apunte de especial atención para esta intervención y las normas demandadas, y es que los estereotipos raciales se han traducido en el uso indebido de la fuerza. De manera textual establece que “el racismo sistémico se perpetúa a merced de acciones individuales que pueden considerarse comprendidas dentro del margen de discrecionalidad legal pero que penalizan desproporcionadamente a determinadas personas en función de su raza u origen étnico”²⁹. Asimismo, se ha fijado el principio de combatir la aplicación discriminatoria del derecho penal.

Por último, se encuentra el tema de la rendición de cuentas y reparación. Todo acto derivado del accionar policial debe venir acompañado de un mecanismo adecuado que permita realizar un seguimiento, conocer en detalle la información desagregada de las víctimas de hechos vulneratorios de derechos humanos y analizar las acciones que propendan por integrar un enfoque étnico-racial en el accionar policial. De manera textual la agenda indica que:

“Las reparaciones son esenciales para modificar las relaciones de discriminación e inequidad y para llegar a un compromiso mutuo de invertir en un futuro más fructífero y resiliente, de dignidad, igualdad y no discriminación para todos. La justicia reparadora requiere un enfoque múltiple fundado en el derecho internacional de los derechos humanos. Las reparaciones no son sino un elemento de la rendición de cuentas y el desagravio.”³⁰

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, proponemos una visión diferencial de las reformas de la actividad policial, que, si bien son necesarias, exigen escuchar a la sociedad civil y sus advertencias frente a los impactos que esto tiene en las poblaciones en especiales condiciones de vulnerabilidad, como la población afrodescendiente.

En consideración a lo expuesto, apoyamos la pretensión de la demanda y solicitamos de manera respetuosa a la honorable Corte Constitucional:

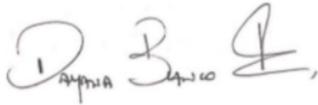
²⁹ Ibid para 23

³⁰ Ibid para 23.

- Declarar inexecutable el artículo 13 de la Ley 2197 de 2022, por ser contrario al principio de igualdad y no discriminación.

Esperando que lo anterior sea de utilidad para el análisis jurídico correspondiente.

Atentamente,



Dayana Blanco Acendra
C.C.: 1.128.050.390
Directora General
ILEX Acción Jurídica



Sibglys K. Mejía Rodríguez
C.C.: 1.013.636.652
Directora de Litigio
ILEX Acción Jurídica



Eliana Alcalá de Ávila
C.C.: 1.143.396.303
Abogada junior
ILEX Acción Jurídica