

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Observaciones y recomendaciones

Visita de trabajo a Colombia

Visita: Junio 2021

Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021

I. Introducción

1. De conformidad con la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de derecho con una institucionalidad democrática sólida, participativa y pluralista. Tal como ha hecho en ocasiones anteriores, la CIDH reconoce que esa carta política introdujo una arquitectura institucional equilibrada entre los poderes públicos y organismos autónomos con funciones específicas de control. La Comisión llama a preservar dicha arquitectura, reforzada por el Acuerdo de Paz de 2016[1], así como a consolidar un sistema operante de pesos y contrapesos.

2. Al mismo tiempo, la CIDH observa que las manifestaciones que comenzaron el 28 de abril se vinculan con reivindicaciones estructurales e históricas de la sociedad colombiana, que a su vez están consignadas en la Constitución Política de 1991 y los Acuerdos de Paz de 2016. La Comisión constató un amplio consenso entre representantes del Estado y la sociedad civil frente a las causas del descontento que subyacen a las protestas, tal como la profunda inequidad en la distribución de la riqueza, la pobreza, la pobreza extrema, y el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, en particular, educación, trabajo y salud. Igualmente, los altos niveles de violencia e impunidad, así como la discriminación étnico-racial y de género.

3. La Comisión reconoce que estos desafíos se han visto exacerbados debido a las necesarias medidas de contención y atención de la pandemia de la COVID-19, las cuales, al igual que en otros países, han causado un gran impacto económico y social y han alterado la política general trazada por los gobiernos de turno. Adicionalmente, reconoce que los efectos de la pandemia han repercutido en la falta de acceso a la salud, así como a oportunidades laborales y educativas, especialmente entre mujeres y jóvenes.

4. Adicionalmente, la CIDH considera que las manifestaciones en Colombia tienen una complejidad especial, no solo debido a que se han extendido a diferentes regiones del país, sino además porque la multiplicidad de peticiones, reivindicaciones y demandas sociales son de índole nacional, regional y municipal. En particular, resulta extremadamente preocupante el alto número de muertes y personas lesionadas, así como las graves denuncias de personas desaparecidas, violencia sexual y la utilización de perfilamiento étnico-racial. Igualmente, las agresiones a periodistas y a misiones médicas, el uso de la figura del traslado por protección y denuncias por detenciones arbitrarias.

[1] Jurisdicción Especial para la Paz, Gobierno de Colombia, Acuerdo Final para Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016.

5. Durante la visita, la CIDH constató la existencia de un clima de polarización que se relaciona de forma directa, tanto con la discriminación estructural étnico racial y de género, como con factores de carácter político. Este fenómeno está presente en diferentes sectores sociales y se manifiesta en discursos estigmatizantes que a su vez propician un acelerado deterioro del debate público. La Comisión Interamericana encuentra especialmente preocupante estos discursos cuando provienen de autoridades públicas.

6. La Comisión ha observado el fenómeno de la violencia en Colombia, el cual se distingue, entre otros factores, por la presencia y accionar de diferentes estructuras criminales con características particulares en los distintos territorios del país. En este sentido, preocupa a la Comisión que algunos grupos al margen de la ley, incluidas bandas dedicadas al narcotráfico, puedan aprovechar la coyuntura actual para promover o realizar actividades delictivas.

7. Del mismo modo, la Comisión observa con preocupación la persistencia de lógicas del conflicto armado en la interpretación y respuesta a la actual movilización social. Al respecto, reitera que los desacuerdos se dan entre personas que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir[2].

8. La Comisión considera que la polarización, la estigmatización, la violencia y la persistencia de lógicas bélicas dificultan todo esfuerzo de diálogo como mecanismo para alcanzar soluciones a la conflictividad social. Es imprescindible que los diálogos tengan un enfoque territorial y sean amplios e inclusivos, de forma que involucren a las y los jóvenes, a las personas indígenas y afrodescendientes, a las mujeres, a las personas LGBTI, a las personas en situación de pobreza, a las personas mayores, a las personas con discapacidad, a las personas en movilidad humana y a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

9. En las presentes observaciones, la Comisión Interamericana da cuenta de los antecedentes de la protesta social en Colombia y las jornadas de manifestaciones iniciadas el 28 de abril. Asimismo, se presentan hallazgos sobre graves violaciones a los derechos humanos, en particular respecto del derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de manifestantes, así como otras situaciones que ponen en riesgo la protesta social. De otra parte, respecto de las afectaciones a derechos fundamentales de terceros, a bienes públicos y privados protegidos en el contexto de las protestas. Adicionalmente, se plantean consideraciones sobre los cortes de ruta e Internet como espacio de protesta. Por último, la CIDH formula al Estado un abanico de recomendaciones.

II. Las protestas sociales iniciadas en abril de 2021

2.1 Antecedentes

[2] CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, p.44, párr. 105.

10. La Comisión Interamericana pudo constatar que las jornadas de protestas que comenzaron el 28 de abril de 2021 tienen reclamos similares a los de las movilizaciones de años anteriores. A través de sus mecanismos de monitoreo, la CIDH registró las jornadas de movilización que se llevaron a cabo en 2019[3] y 2020[4] a nivel nacional. Entre otras cosas, estas estuvieron motivadas por el aumento de los niveles de pobreza, inequidad y violencia, aunado al creciente número de asesinatos de personas defensoras, líderes y lideresas sociales, representantes de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como firmantes del Acuerdo de Paz.

11. En relación con la inequidad, el Banco Mundial[5] y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[6] han señalado que el sistema tributario del Estado de Colombia no introduce cambios en la distribución de los ingresos, medido a través del índice de Gini, lo que es considerado un indicador de regresividad impositiva. Además, presenta un gasto social relativamente bajo.

12. En el 2020, la pobreza monetaria alcanzó el 42.5 % y la pobreza monetaria extrema fue de 15.1%. Es decir que un total de 21 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 7.5 millones en pobreza extrema. Los departamentos con mayor concentración de población por debajo de la línea de pobreza coinciden con las regiones donde preponderan pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes[7].

13. Adicionalmente, el índice de desempleo a nivel nacional en el trimestre febrero-abril 2021 fue de 15.1%[8]. Según lo informado por el Estado, el desempleo ha afectado particularmente a mujeres con una tasa del 19,9% (8.3% más en comparación con los hombres) y jóvenes con una tasa del 18,1%.

14. Con respecto a los índices de violencia, según información oficial, la tasa de homicidios se situó en 23.33 muertes cada 100 mil habitantes[9]. Si bien es el valor más bajo de este indicador desde 1974, continúa siendo alarmante. La CIDH observa que la totalidad de estos homicidios se concentró en el 55% del territorio nacional; particularmente en zonas caracterizadas por una presencia limitada del Estado. Adicionalmente, reconoce que, en dichas áreas, la presencia de grupos armados ilegales como fenómeno precedente a la

[3] CIDH, Comunicado de Prensa "CIDH expresa su preocupación por actos de represión por parte de agentes del Estado y rechaza toda forma de violencia en el marco de las protestas en Colombia", diciembre 2019.

[4] Deutsche Welle (DW), "Colombia: enfrentamientos en primera protesta de 2020 contra gobierno", enero 2020.

[5] Banco Mundial, Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su Potencial para lograr una Sociedad más Equitativa, 2012, p. 5.

[6] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios Económicos de la OCDE Colombia, 2019, p. 30-35.

[7] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Pobreza Monetaria y Pobreza Extrema (https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria), 2021.

[8] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Tasa global de participación, ocupación y desempleo. Total nacional, abril 202-2021.

[9] Presidencia de la República, Colombia registró en el primer semestre del 2020 la tasa de homicidios más baja de los últimos 46 años: Policía Nacional, 1 de julio de 2020.

protesta añade una capa adicional de dificultad para la garantía de los derechos humanos. Esta situación tiene, además, el potencial de afectar el ejercicio del derecho a la protesta, acentuando el deber del Estado de actuar con apego a estándares interamericanos.

15. De acuerdo con cifras del Estado, en 2020 se registraron 53 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, mientras la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH) reportó 133 asesinatos[10] contra dicho colectivo en ese mismo periodo. Por otra parte, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) registró 310 homicidios de personas con liderazgo social y defensoras de los derechos humanos durante 2020[11]. Adicionalmente, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia constató en el asesinato de 73 firmantes del Acuerdo de Paz en ese mismo año[12].

16. La CIDH toma nota de las recientes alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo que reportan el riesgo inminente de la población debido a la reconfiguración de la violencia y la presencia de actores armados en el territorio[13]. Al respecto, subraya la afectación diferenciada de estos riesgos en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

17. La Comisión también ha recibido información sobre bajos niveles de confianza ciudadana en las instituciones estatales, fenómeno que podría explicarse por temas como los altos niveles de impunidad. Según la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2018 la tasa de impunidad frente a homicidios dolosos osciló entre el 86.58% y el 94.30%[14]. Asimismo, según los datos de 2018 del Latinobarómetro, existe una extendida desconfianza de la sociedad colombiana en las instituciones del Estado, la cual supera el 70% en el caso del Poder Judicial y el 75% en el caso del Poder Ejecutivo y Legislativo[15].

18. En su Informe Anual 2020, la Comisión tomó nota de las expresiones de preocupación de la sociedad civil sobre la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo, así como por la posible afectación del sistema de contrapesos debido a vínculos entre integrantes de esta rama del Estado y las personas elegidas para ocupar órganos de investigación y control. Esta preocupación también se puso de presente en la audiencia sobre la "situación

[10] Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH), Presentación Informe Anual de la Alta Comisionada de la ONU sobre los Derechos Humanos para Colombia, febrero de 2021, p. 3.

[11] Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020, junio 2020.

[12] Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Nota de Prensa del Informe Trimestral del Secretario General de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, enero 2021.

[13] Defensoría del Pueblo Colombia, Alertas tempranas, 2021. No. 001, 002 y 003.

[14] Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH), Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Situación de los derechos humanos en Colombia, febrero 2019, p. 9.

[15] Latinobarómetro, Análisis Online Colombia, 2018.

de derechos humanos en Colombia", celebrada en el 178 Período de Sesiones[16]; así como durante la vista de la Comisión.

19. En cuanto a las garantías del derecho a la protesta en Colombia, cuyo ejercicio no está aún reglamentado por una ley estatutaria como fija la Constitución Política, la Comisión fue informada de la sentencia STC 7641-2020 de la Corte Suprema de Justicia, con fecha del 22 de septiembre de 2020[17]. En esta decisión judicial se evidenció una problemática nacional de intervención violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública en varias de las manifestaciones ciudadanas.

20. En la citada sentencia, la Sala de Casación Civil encontró que la fuerza pública, en especial el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD), constituye "una amenaza seria y actual para quien pretenda salir a movilizarse para expresar pacíficamente sus opiniones, porque su actuar lejos de ser aislado, es constante y refleja una permanente agresión individualizable en el marco de las protestas"[18]. Asimismo, la Sala de Casación Civil encontró estereotipos arraigados sobre las protestas y sus participantes por parte de agentes de la fuerza pública, los cuales se verían reflejados, entre otras cosas, en la permisividad frente a violaciones de garantías individuales[19].

21. La Comisión reconoce que esta decisión constituye un precedente judicial importante. Además, valora que parte de los reportes que entregaron las autoridades durante la visita obedecen a las órdenes fijadas en dicha sentencia. La CIDH destaca la importancia de que las autoridades concernidas cumplan de manera integral la decisión STC 7641-2020, de forma que se brinden garantías efectivas para el ejercicio del derecho a la protesta en Colombia[20].

2.2 El paro nacional

22. El 28 de abril de 2021 se dio inicio el denominado paro nacional, en respuesta a un proyecto de reforma tributaria ("Ley de Solidaridad Sostenible")[21] presentado por el gobierno nacional al Congreso el 15 de abril. Posteriormente se dio a conocer otro proyecto que reformaba la prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social (Proyecto de Ley No. 010)[22]. Ambas iniciativas generaron un profundo descontento social y fueron retiradas del debate parlamentario el 2 y 19 de mayo,

[16] CIDH, Audiencia Pública, 178 Período de Sesiones, "Situación de los derechos humanos en Colombia", 9 de diciembre de 2020

[17] Corte Suprema de Justicia, STC 7641-2020.

[18] Corte Suprema de Justicia, STC 7641-2020, p. 100.

[19] Corte Suprema de Justicia, STC 7641-2020, p. 122.

[20] Corte Suprema de Justicia, STC 7641-2020.

[21] Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Boletín No.11 "Ley de Solidaridad Sostenible", abril 2021.

[22] Ministerio de Salud y Protección Social, Proyecto de Ley No. 010,mayo 2021.

respectivamente. A juicio de la Comisión, el hecho de que las protestas persistan hasta la fecha da cuenta de la magnitud del descontento social y del carácter estructural de sus reivindicaciones.

23. La Comisión Interamericana destaca la masiva participación ciudadana en asuntos públicos a través del ejercicio del derecho a la protesta pública y pacífica, contemplado en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia[23] y protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos[24]. Asimismo, menciona que las movilizaciones han facilitado la inserción en el debate público de algunos de los reclamos sociales provenientes de la juventud, como el acceso universal a la salud y educación, y la necesidad de una reforma a la Policía Nacional de Colombia.

24. La protesta pacífica ha cumplido un rol esencial en dar visibilidad a reclamos que requieren ser atendidos y voces que deben ser escuchadas. A su vez, ha contribuido a que las autoridades de los distintos niveles tengan una mejor comprensión de asuntos que afectan a la ciudadanía. La Comisión valora este momento como una oportunidad para el fortalecimiento del sistema democrático y la garantía de los derechos humanos.

25. El Estado colombiano reportó a la CIDH que, entre el 28 de abril y el 4 de junio, en el marco del paro nacional, se realizaron 12.478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, que incluyen: 6.328 concentraciones, 2.300 marchas, 3.190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas. El 89% de las protestas, esto es 11.060, se desarrollaron sin registrar hechos de violencia y contaron con el acompañamiento de las personerías municipales, gestores de convivencia, funcionarios de la defensoría del pueblo y agentes policiales.

26. Adicionalmente, el Estado adujo que en 1.418 protestas, correspondiente al 11%, se presentaron disturbios o acciones violentas que a su juicio afectaron la convivencia ciudadana y para las cuales fue habilitada la intervención del ESMAD. De acuerdo a lo informado, este cuerpo de seguridad no realizaría ninguna labor de patrullaje permanente, sino que interviene cuando hay actos de violencia en contextos de protestas.

27. Durante la visita, el Estado destacó el carácter excepcional del uso de la fuerza con el fin de proteger los derechos humanos de la población en general contra amenazas graves e inminentes, bajo protocolos que siguen criterios de prevención, persuasión, disuasión, reacción y contención. Igualmente, indicó que la fuerza fue utilizada únicamente en los casos en que resultó necesaria la intervención de la policía y bajo un previo análisis de la legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y razonabilidad[25].

[23]Corte Constitucional, Constitución Política de Colombia, Articulo 37, Actualizada con actos legislativos a 2015. p.17.

[24]Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión, noviembre 1969.

[25] Ministerio de Relaciones Exteriores, Reporte Escrito para la visita de trabajo a Colombia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 8 de junio de 2021.

28. No obstante lo anterior, la Comisión Interamericana recibió denuncias sobre reiteradas violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales. Asimismo, recibió información sobre afectaciones a terceros y bienes públicos en el mismo contexto. A continuación, la CIDH se referirá a los hallazgos de la visita de trabajo y realizará consideraciones relativas a los cortes de ruta y sobre el Internet como espacio de protesta.

III. Principales violaciones a los derechos humanos observadas y obstáculos identificados para la garantía del derecho de protesta

29. En el marco de la visita de trabajo, la Comisión Interamericana recibió información sobre graves violaciones a los derechos humanos y distintos obstáculos para garantizar la protesta social. De igual manera, observó el impacto que la polarización y la estigmatización tienen sobre los derechos humanos de las personas manifestantes. Como principales preocupaciones identificó: el uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.

30. Al abordar el derecho humano a la protesta, la Comisión recuerda que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes; es decir, que todos los derechos humanos están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, sin que exista, en principio, la preeminencia de uno de ellos que vacíe el contenido esencial de otros. Asimismo, recuerda a los Estados que en el ejercicio de sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos, debe contemplarse el principio de no discriminación, como norma imperativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

31. Según la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, entre el 28 de abril y el 5 de junio se registraron 51 personas fallecidas. De estas, 21 habrían sucedido en el marco de las protestas, 11 hechos se encontraban en proceso de verificación y 19 habrían sucedido en el lapso de las jornadas del paro nacional pero no en el contexto de protestas. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales informó que, entre el 28 de abril y el 13 de junio, se presentaron 1.113 personas civiles lesionadas[26]. La Defensoría del Pueblo registró 18 casos de lesiones oculares[27].

32. Asimismo, el Estado reportó en su informe que 1.106 civiles y 1.253 policías resultaron lesionados, particularmente en las ciudades de Bogotá, Cali, Yumbo, Neiva, Medellín, Pasto y Popayán y otros municipios de Risaralda y Valle del Cauca. También informó sobre actos

[26] Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Boletín No. 32: Derechos Humanos en el Marco de Paro Nacional 2021,p.1.

[27] Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial Visita CIDH, Colombia Protesta Social abril-junio 2021, Archivo de la Comisión. p. 33.

violentos contra bienes públicos y privados; y afectaciones a varios sectores económicos cuyo impacto consolidado ascendería, de acuerdo a sus estimaciones, a COP 11,9 billones (USD 3,3 miles de millones)[28] según lo estimado por el Estado.

33. La Defensoría del Pueblo también informó que recibió 783 reportes de personas no ubicadas, de las cuales 318 casos fueron descartados por estar repetidos o porque las personas ya habían sido localizadas. Asimismo, informó que 465 casos se trasladaron a la Fiscalía General de la Nación. De estos, 196 casos se habrían resuelto con la localización de las personas; 153 casos no fueron admitidos; 29 están en proceso de verificación. Según la información de la Defensoría, el Mecanismo de Búsqueda Urgente se habría activado respecto de 91 personas. Al respecto, la Fiscalía General de la Nación señaló que, al 15 de junio, se habían localizado a 335 personas y se mantenía activo para esa fecha el Mecanismo de Búsqueda Urgente respecto de 84 casos[29].

34. Adicionalmente, según la Defensoría del Pueblo, se habían registrado 113 hechos de violencia basada en género. De esos, 112 casos fueron presuntamente ocasionados por la fuerza pública y su ESMAD, 99 contra mujeres y 13 contra personas LGBTI. Entre las denuncias se incluyen 27 casos de violencia sexual, 5 hechos de acceso carnal violento y 22 tocamientos[30]. Asimismo, se informó sobre el caso de violencia de género sufrido por una mujer policía en el marco de las manifestaciones.

35. En cuanto al registro de cifras, en su respuesta, el Estado informó sobre la existencia de un Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, desde el cual se hace un seguimiento de toda la situación relacionada con derechos humanos. Según información reportada en dicho Sistema, al 24 de junio se registraban 54 personas fallecidas y 1.140 personas civiles lesionadas. Asimismo, se indica que al 10 de junio solo faltaba por localizar 84 personas, de los 572 registros iniciales, de las cuales se incluye 4 denuncias de desaparición[31].

36. Por otra parte, durante la visita de trabajo, la organización de la sociedad civil Temblores informó sobre la existencia de 4.687 casos de violencia policial. A su vez, suministró un registro de 73 personas fallecidas en el marco de las protestas, de las cuales, 44 estarían presuntamente relacionados con el accionar de la fuerza pública y 29 están en proceso de verificación[32]. Asimismo, las organizaciones que conforman la Campaña Defender la

[28] Ministerio de la Defensa, Balance General del Paro Nacional, 9 de junio.

[29] Fiscalía General de la Nación, Nota de Prensa "Fiscalía ha ubicado a 335 personas y mantiene activo el Mecanismo de Búsqueda Urgente en 84 casos más", junio 2021.

[30] Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial Visita CIDH, Colombia Protesta Social abril-junio 2021, Archivo de la Comisión. p. 49.

[31] Consejería de Derechos Humanos, Boletín #41 de Derechos Humanos en el marco del Paro Nacional 2021 (http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Paginas/140521-infografia-DDHH-Paro-Nacional-2021.aspx?TSPD_101_R0=0883a32c4dab2000bf1ee9b0a4b02c5d553bc94d80fff8b342f5fe85b41f96d2b27b36b19d7a152108a1e8960b1430004d73a4061a5c27694cf43f376ee9d8ce078b8039c6e75743fc7c035fbc4d84117abdcd3ebdd1113945ab5acc3c24dc2a), 24 de junio de 2021.

[32] Temblores Org, Plataforma Grita, junio 2021.

Libertad Asunto de Todas denunciaron el fallecimiento de 84 personas en el marco de las manifestaciones; en 28 de estos casos estarían involucrados integrantes de la Policía como posibles responsables, 7 serían atribuibles a personas de civil sin identificar y en 43 casos no se ha identificado a los autores; 14 casos se encontrarían en proceso de verificación[33].

37. De la misma forma, las organizaciones que conforman la Campaña Defender la Libertad registraron 1.790 personas heridas, de las cuales 84 han sido víctimas de lesiones oculares[34]. También reportan 3.274 personas habrían sido detenidas en el marco de las protestas. Por su parte, Temblores contabilizó 1.617 víctimas de violencia física y suministró un registro de 82 personas con traumas oculares. Adicionalmente, informó sobre 2.005 detenciones arbitrarias ocurridas en el marco de las protestas. Con res[35]pecto a los hechos de violencia sexual, esa organización reportó 25 casos cometidos presuntamente por agentes de la fuerza pública, 18 corresponden a víctimas del sexo femenino y 9 del sexo masculino[36].

38. La Comisión manifiesta su preocupación por las inconsistencias en las cifras registradas por las distintas entidades del Estado, así como por las disparidades presentadas entre los números reportados por éstas y aquellos que han resultado de los hechos documentados por la sociedad civil, principalmente en relación con víctimas fatales y con personas desaparecidas. En cuanto a los casos en los que han iniciado investigaciones, la Fiscalía General de la Nación entregó un informe explicando la metodología, las líneas de investigación en curso y los criterios técnicos de tiempo, modo y lugar utilizados. Al respecto, la CIDH recibió cuestionamientos por parte de la sociedad civil sobre la falta de publicidad de los criterios utilizados por la Fiscalía para establecer cuáles muertes estarían vinculadas con las protestas y cuáles no.

39. La Comisión Interamericana considera que estas inconsistencias pueden generar desconfianza de la ciudadanía en las autoridades. Por esta razón, el Estado debe mantener un registro de información consistente, actualizado y público, con participación de la sociedad civil; así como transparencia sobre los criterios utilizados en las investigaciones y sus avances respectivos. Adicionalmente, la Comisión señala que el manejo de registros e hipótesis tan dispares sobre las personas fallecidas y lesionadas en el marco de las protestas genera un obstáculo en el acceso a la justicia de las personas que alegan ser víctimas de violaciones de derechos humanos. En cualquier escenario, la dimensión de las cifras reflejadas en los distintos reportes, en términos de pérdidas de vidas humanas, resulta de extrema preocupación para la Comisión y la condena de manera enfática.

40. Asimismo, la Comisión recuerda que el derecho de acceso a la información pública impone a los Estados, entre otros, el deber de proporcionar información fidedigna y desagregada.

[33] Campaña Defender la Libertad, Boletín informativo No.17: #ParoNacional, junio 2021.

[34] Campaña Defender la Libertad, Boletín informativo No.17: #ParoNacional, junio 2021.

[35] Temblores Org, Plataforma Grita, mayo de 2021.

[36] Temblores Org, Plataforma Grita, mayo de 2021.

Del mismo modo, subraya la obligación de preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales relacionados con violaciones a los derechos humanos, no sólo para preservar las investigaciones sino para que, además, estas violaciones no vuelvan a repetirse[37].

41. La Comisión Interamericana manifiesta su firme condena y rechazo por los altos niveles de violencia registrados en el marco de la protesta social, tanto aquella ocasionada por el uso excesivo de la fuerza por parte de la fuerza pública como la provocada por grupos ajenos a la protesta misma.

3.1 Uso desproporcionado de la fuerza

42. En el marco de la visita de trabajo, la Comisión Interamericana fue informada que, en cumplimiento de la decisión ya citada de la Corte Suprema de Justicia el Estado colombiano expidió el Decreto 003 de 2021, titulado "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana". Dicha normativa establece directrices para la actuación de las autoridades de policía "en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas"[38]. Al respecto, la Comisión ha tomado nota de anuncios de modificación del citado decreto por parte de las autoridades del Estado.

43. Particularmente, el artículo 2 del Decreto 003 de 2021 establece la primacía del diálogo y la mediación en las protestas. En tal sentido, señala que "las autoridades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, están en la obligación de privilegiar el diálogo y la mediación en el desarrollo de las manifestaciones públicas, como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía (...) [l]a promoción del diálogo y la mediación serán permanentes, aun cuando los medios pacíficos de intervención se consideren agotados y se proceda al uso de la fuerza en los términos del presente protocolo"[39].

44. Adicionalmente, el Estado colombiano informó a la CIDH que, por medio de la Directiva 05 del 1 de marzo de 2021, la Policía Nacional estableció los "parámetros institucionales para la activación del sistema de anticipación y atención de manifestaciones públicas y control de disturbios en el territorio nacional"[40]. Asimismo, para el acompañamiento de las jornadas de manifestación que se vienen desarrollando desde el 28 de abril, se

[37] CIDH y su RELE, El derecho al acceso a la información en el marco jurídico interamericano, diciembre de 2009, p. 11, párr. 44.

[38] Corte Suprema de Justicia de la Corte de Colombia, Decreto 003, "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana", 5 de enero de 2021.

[39] Corte Suprema de Justicia de la Corte de Colombia, Decreto 003, "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana", 5 de enero de 2021, art. 2.

[40] Policía Nacional de Colombia, Informe del Sector de Defensa, Garantías a la Manifestación Pacífica y Control de Acciones Violentas. Periodo 28 de abril al 4 de junio 2021. Directiva Operativa Transitoria 005, 1 de marzo de 2021, p. 23.

expidió la Directiva Operativa Transitoria No. 018 el 7 de mayo de 2021, sobre el "Fortalecimiento del servicio de policía para la garantía de la manifestación pública pacífica desarrollada desde el día 21 de abril de 2021"[41].

45. De igual manera, en su respuesta, el Estado informó que de acuerdo a los protocolos de la Policía Nacional, existen dos dispositivos distintos. Uno de acompañamiento, protección y garantía del derecho a la manifestación pública y pacífica, prestado sin hacer uso de armas de fuego; y otro de vigilancia con actuación de patrullas de policía, cuya misión es velar por la seguridad y convivencia ciudadana, que está autorizado al porte de armas.

46. Sin embargo, la CIDH ha podido constatar que en reiteradas ocasiones, así como en diversas regiones del país, la respuesta del Estado se caracterizó por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, en muchos casos, incluyendo la fuerza letal. Ello pudo ser cotejado con la información recibida a través de audios, videos, fotografías, así como en reuniones con organizaciones sociales y testimonios individuales y colectivos tomados en el marco de la visita. La Comisión considera que la correcta aplicación de los protocolos sobre uso de la fuerza pública deben responder a los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Ante escenarios complejos el actuar de las autoridades no debe ser indiscriminado, sino que debe individualizar a los actores violentos y distinguirlos respecto de aquellos que ejercen el legítimo derecho de manifestación.

47. Particularmente, la Comisión recibió reiteradas denuncias señalando que, desde el inicio de las protestas sociales, una parte considerable de las actuaciones de la fuerza pública estuvo dirigida a disuadir la participación en las manifestaciones. Esto también habría impactado a quienes no participaban en las protestas y contribuido a un escalamiento de la tensión. En este sentido, se recibieron denuncias sobre el uso excesivo de la fuerza con armas no letales; por ejemplo, mediante el uso indiscriminado de gases irritantes vencidos, o la utilización del dispositivo lanzagranadas Venom, cuya utilización fue prohibida por parte de un juez administrativo de Popayán el 2 de junio[42].

48. La CIDH también recibió graves denuncias sobre el empleo indiscriminado de armas de fuego contra manifestantes y personas que no participaban en las protestas, especialmente en Cali y distintos municipios del Valle del Cauca, así como en Pereira, Risaralda. Las denuncias recibidas darían cuenta del empleo de este tipo de armamento presuntamente por parte de algunos integrantes de la fuerza pública, algunos de los cuales no estarían plenamente identificados. La Comisión también recibió información extremadamente preocupante sobre la posible actuación de personas armadas vestidas de civil, algunas de las cuales habrían obrado aparentemente con aquiescencia de miembros de la policía. De acuerdo con información pública, esto sucedió en diversas

[41] Policía Nacional de Colombia, Informe del Sector de Defensa, Garantías a la Manifestación Pacífica y Control de Acciones Violentas. Periodo 28 de abril al 4 de junio 2021. Directiva Operativa Transitoria 005, 1 de marzo de 2021, p. 23.

[42] Juzgado Décimo Administrativo Mixto y de la Oralidad del Circuito de Popayán, Sentencia No. 065 de 2021, 2 de junio.

fechas y lugares, alcanzando el punto más álgido el 28 de mayo en la ciudad de Cali, cuando se registraron 13 personas muertas y 36 lesionadas[43].

49. Por otra parte, la CIDH recibió información señalando que, en algunos departamentos como el Valle del Cauca, las personas civiles armadas se desplazaban en motocicletas y camionetas con las placas tapadas al momento de intimidar, agredir y hostigar a manifestantes o a quienes huían de los enfrentamientos. Por ejemplo, la Comisión tomó nota de la información pública sobre un grupo de personas de civil portando armas de fuego que se trasladaba en un camión presuntamente registrado como propiedad de la Policía Nacional de Colombia[44]. Al respecto, las autoridades del Estado manifestaron que existieron infiltraciones en las protestas de terceros armados. También señalaron que han pedido a la Fiscalía General de la Nación que realice las investigaciones correspondientes.

50. Es de indicar que relatos recibidos por la CIDH refieren de manera consistente el uso desproporcionado de la fuerza por agentes del ESMAD. Según lo indicado en dichos relatos, agentes de ese escuadrón habrían irrumpido en diferentes movilizaciones, puntos de resistencia y otros eventos de concentración pacífica mediante agresiones físicas, sexuales, verbales. De igual forma, los testimonios recibidos refieren el empleo de canicas de vidrio, balas o municiones de goma, así como el disparo de gases lacrimógenos o asfixiantes de manera indiscriminada, ininterrumpida y en ocasiones, directamente hacia la cabeza y tórax de las personas manifestantes. Esto habría resultado en un alto número de personas heridas, con lesiones oculares y fallecidas. Particularmente, la Comisión recibió al menos una decena de testimonios de personas que sufrieron lesiones oculares de diversa gravedad.

51. Asimismo, la Comisión recibió testimonios que dan cuenta del uso de helicópteros oficiales sobrevolando a baja altitud y de manera intimidante durante las manifestaciones. Al respecto, la Vice Fiscal de la Nación manifestó a la delegación de la Comisión que hasta ese momento no se contaba con denuncia alguna relativa al sobrevuelo de aeronaves. Por otra parte, la CIDH recibió información pública sobre el atropellamiento de personas manifestantes mediante tanquetas antidisturbios[45].

52. La CIDH también recibió denuncias consistentes respecto a que, en algunos casos, los gases lacrimógenos fueron disparados directamente contra los espacios de refugio y cobijo de manifestantes, puestos médicos improvisados e inclusive en zonas habitacionales, lo que habría afectado de manera desproporcionada a personas adultas mayores, así como a niños, niñas y adolescentes que no participaban en las protestas.

53. La Comisión advierte que según los testimonios recibidos en el Valle del Cauca, los grupos más afectados son las personas jóvenes, estudiantes, periodistas, pueblos

[43] El País, Nota de Prensa: Balance preliminar del 28 de mayo en Cali: 13 muertes violentas y 36 heridos, 28 de mayo de 2021.

[44] El Espectador, Paro Nacional: Policía admite que camión con hombres vestidos de civil es suyo, 6 de mayo de 2021.

[45] El tiempo, Joven atropellado por tanqueta del Esmad en Popayán se recupera, 19 de mayo de 2021.

indígenas, afrodescendientes y mujeres, constituyen los grupos más afectados por las diversas formas de violencia desplegada por el Estado.

54. Por su parte, ante las denuncias efectuadas por presuntas agresiones por lesiones oculares, el Estado informó a la CIDH sobre la apertura de 11 investigaciones disciplinarias, 5 en Bogotá, 1 en Popayán, 3 en Risaralda, 1 en Medellín y 1 en Neiva. De estas, 1 fue asumida por la Procuraduría General de la Nación en uso del poder preferente.

55. Considerando lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH la concibe como un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán efectivamente satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad[46]. Esto, en términos generales, supondría que la misma se encuentre establecida en una ley y persiga un fin legítimo; que se realice una evaluación que permita verificar la existencia y disponibilidad de medios menos lesivos; y que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el riesgo real que representa la persona y con el nivel de resistencia, lo cual implicaría un equilibrio entre la situación que enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado.

56. Asimismo, en concordancia con el principio de excepcionalidad, los Estados deberán utilizar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Esta restricción en el uso de la fuerza no se refiere únicamente a armas letales. Entre las medidas cuyo uso debe ser controlado se encuentran también aquellas consideradas como "no letales" o "menos letales". En esta categoría es posible englobar diferentes tipos de balas de goma, gases lacrimógenos, proyectiles de caucho, balas de plástico, dispositivos sonoros, entre otros.

57. En su informe Protesta y Derechos Humanos, la CIDH señaló que la dispersión o desconcentración de las manifestaciones de forma legal y legítima sólo puede permitirse en casos muy excepcionales, "mediante una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas, cuando se haya intentado el diálogo y no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos"[47].

58. A través de sus mecanismos de monitoreo, la CIDH ha podido constatar que en el caso de las protestas en Colombia, el uso de artefactos no letales han producido lesiones graves, mutilaciones, así como la muerte de al menos una persona. La Comisión recuerda que,

[46] Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párr. 85

[47] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre 2019, párr. 153; Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre la iales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 61-62.

bajo ciertas circunstancias, la letalidad de un arma depende de su uso y control. En ese sentido, reafirma al Estado su deber de garantizar la aplicación práctica y efectiva de los protocolos de uso de la fuerza.

59. La Comisión reafirma que el derecho a la vida, protegido bajo la Convención Americana, es inviolable, y por su carácter esencial es la precondición para el ejercicio de todos los demás derechos humanos. Los órganos del Sistema Interamericano han reiterado que el uso de la fuerza por el Estado debe ajustarse a los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, se recuerda al Estado colombiano que la fuerza letal no puede ser utilizada para meramente mantener o restituir el orden público; sólo la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes y reales puede ser un objetivo legítimo para aplicar la fuerza letal por parte de agentes estatales.

60. Adicionalmente, la CIDH urge al Estado a que implemente en forma inmediata y apremiante mecanismos para prohibir e impedir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso de control del orden público en casos de protestas. La Comisión, además, reitera que las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas de los operativos de control de las protestas sociales y que los funcionarios policiales o militares que pudieran entrar en contacto con la manifestación no deben portar armas de fuego.

61. En ese sentido, la Comisión valora la información presentada por la alcaldía de Bogotá, según la cual, debido a la efectiva implementación del art. 33 del Decreto 003 de 2021[48], que prohibió el porte y uso de armas de fuego en el marco de las protestas, disminuyó el número de personas fallecidas en el paro nacional en comparación con las manifestaciones sucedidas el 9 y 10 de septiembre de 2020. Al respecto, la CIDH destaca la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso de diseño de dicha reforma.

62. Asimismo, toma nota de la información aportada por el Estado sobre la reforma institucional para reforzar la naturaleza civil del cuerpo policial y su finalidad de proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas, y la convivencia ciudadana con un enfoque de derechos humanos[49].

[48] Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Decreto 003, Artículo 33, 5 de enero de 2021.

[49] Según la respuesta del Estado de fecha de 30 de junio de 2021: "Esta reforma propone: (i) Crear el Viceministerio de Políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana, el cual trabajará con las autoridades político administrativas, articulando los fines y mecanismos que permitan consolidar de manera efectiva la política pública en materia de seguridad ciudadana; (ii) Denominar el Ministerio de Defensa Nacional como Ministerio de Defensa Nacional y Seguridad Ciudadana; (iii) expedir un decreto para modernizar la estructura orgánica de la Policía Nacional con el enfoque de fortalecer la política de Derechos Humanos y los estándares para la prestación del servicio; (iv) presentar al Congreso de la República el Proyecto de Ley para crear el Estatuto Disciplinario Policial, el cual se armonizará con los pronunciamientos en materia de Derechos Humanos del Sistema Interamericano, de la ONU y de la Corte Constitucional, priorizando la investigación disciplinaria en casos relacionados con violaciones a los DD.HH, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nacióny de las conductas que deben ser investigadas penalmente; (v) solicitar a los congresistas ponentes y coautores, en el marco de la colaboración armónica de poderes, priorizar el trámite del proyecto de ley de Carrera y Profesionalización Policial debido a que la profesionalización de nuestros policías es uno de los ejes fundamentales en la transformación de la cultura de trabajo de la Policía Nacional; (vi) en cuanto al uso de la fuerza, presentar un proyecto ley que dará el

63. Por último, la CIDH condena el alto número de violaciones a los derechos humanos denunciados en el contexto de la protesta social; e insta a las autoridades de Colombia a investigar con debida diligencia, a identificar y sancionar a los responsables e informar los resultados debidamente a la ciudadanía, y reparar las víctimas y sus familiares.

3.2 Violencia basada en género en el marco de la protesta

64. La Comisión, conforme a lo dispuesto en la Convención de Belém do Pará (Arts. 1 y 2)[50], los estándares interpretativos de la misma y la jurisprudencia de la Corte IDH, comprende por violencia basada en género cualquier acción o conducta basada en la identidad y/o expresión de género que cause daño o sufrimiento físico, psicológico, o sexual[51].

65. En el marco de su vista, la CIDH recibió testimonios relacionados con diferentes tipos de violencia basada en el género. A partir de la información recabada, la Comisión pudo observar reiteradas denuncias respecto de actos cometidos por agentes de las fuerzas del orden, los cuales indicarían la utilización de la violencia de género como mecanismos de represión contra mujeres, niñas y personas LGBTI. Estos habrían sido utilizados tanto contra aquellas personas que se encontraban en la protesta como también contra aquellas que se ubicaban en zonas aledañas a la misma.

66. Al respecto, la CIDH recibió información sobre la grave denuncia de la adolescente que habría sido agredida sexualmente por varios agentes de la fuerza pública en la ciudad de Popayán y que posteriormente se habría suicidado el día 12 de mayo[52]. La Comisión fue informada por el Estado que estos hechos están bajo investigación.

67. Además, la Comisión observa con extrema preocupación los casos graves de violencia de género denunciados, incluyendo la sexual, contra mujeres indígenas quienes denuncian haber sido violentadas y estigmatizadas por sus expresiones culturales y simbología ancestral durante las manifestaciones. En este contexto, se recibió el testimonio de una mujer indígena en Puerto Madera, Cali, que fue abordada por dos agentes de la policía que se transportaban en una motocicleta, y luego la habrían agredido físicamente y abusado sexualmente de ella.

marco legal al uso y comercio de las armas menos letales en Colombia, y se expedirá el decreto que reglamenta las armas traumáticas; (vii) para el fortalecimiento de los procedimientos que realiza el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), convocar a países amigos para recibir recomendaciones de expertos internacionales sobre los protocolos de mediación, uso de la fuerza e intervención, y otras buenas prácticas internacionales que contribuirán a la profesionalización permanente del ESMAD; (viii) adoptar el uniforme color azul para la Policía Nacional de Colombia, alineándose a los estándares internacionales de cuerpos de Policía y de cumplimiento de ley en el mundo, lo cual refuerza su naturaleza civil; (ix) crear una Comisión para la Transformación Integral de la Policía Nacional de Colombia, la cual evaluará los aportes de la ciudadanía, la academia y la sociedad civil".

[50] Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará", junio de 1994. Arts. 1 y 2.

[51] Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

[52] El País, Nota de Prensa: "La fiscalía de Colombia investiga el caso de una menor que se suicidó tras ser retenida por la policía", mayo de 2021.

68. Asimismo, la CIDH recibió testimonios de mujeres que narraron haber sufrido tocamientos durante su detención, amenazas de violación y abuso sexual, así como haber sido víctimas de estigmatización por agentes de la policía quienes las calificaban de "vándalas" o "guerrilleras" por encontrarse en las manifestaciones. Otra de las mujeres entrevistadas por la CIDH, denunció el disparo a quemarropa contra sus genitales, lo que le habría causado graves lesiones.

69. Adicionalmente, la Comisión tuvo noticia sobre la ocurrencia de 15 casos de violencias basadas en género en contra de mujeres afrodescendientes en el marco del paro nacional. La CIDH recuerda los riesgos específicos a los que se encuentran expuestas las mujeres afrodescendientes e indígenas debido a la discriminación racial y estructural a la que han estado sometidas por cuenta de los patrones históricos de violencia particulares que tienen su origen en la figura de la esclavización.

70. La Comisión, también recibió información y denuncia sobre un presunto caso de violencia sexual en contra de un hombre gay en Barranquilla durante una detención arbitraria; y denuncias de agresiones físicas y sexuales contra mujeres trans por parte de la fuerza pública en Tunja y Pasto.

71. Igualmente, la CIDH reafirma su condena por la violencia sexual que habría sufrido una agente de la fuerza pública dentro de una estación de policía vandalizada en la ciudad de Cali el 29 de abril[53].

72. Respecto de la violencia contra mujeres, en su respuesta el Estado informó que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer trabaja de manera articulada con las 32 Secretarías de la Mujer y mecanismos de género a nivel departamental y de ciudad capital, para la identificación, acompañamiento y activación de rutas en casos de violencia contra las mujeres en el marco de las protestas sociales. Asimismo, a nivel judicial, es preciso anotar que la Fiscalía General de la Nación ha trabajado de manera decidida en: (i) el diseño e implementación del protocolo de investigación de violencia sexual; (ii) el fortalecimiento de las seccionales para la investigación de delitos de violencia sexual y; (iii) el apoyo a la estrategia interinstitucional de lucha contra la impunidad.

73. Por su parte, la Comisión recuerda al Estado, en relación con las denuncias de violencia de género, su obligación de investigar estos actos tomando en cuenta el principio de debida diligencia reforzada, en consonancia con su deber de protección y prevención de la violencia contra las mujeres y procurando que la investigación sea llevada a cabo bajo una perspectiva de género interseccional con otros factores de discriminación. También recuerda disponer de los mecanismos necesarios para garantizar a las víctimas el efectivo acceso a la justicia y reparación.

[53] Semana, Nota de Prensa:El desgarrador relato de una patrullera que fue abusada sexualmente por vándalos en un CAI, 5 de mayo de 2021.

74. Asimismo, la CIDH reconoce que, si bien es difícil determinar cuándo los actos de violencia contra las personas LGBTI son motivados por el prejuicio, al realizar las investigaciones, los Estados deben contar, como mínimo, con una averiguación exhaustiva de las razones que motivaron la violencia, sea perpetrada por agentes privados o agentes estatales.

75. En el caso particular de las mujeres indígenas y afrodescendientes, el Estado debe considerar todos los factores de riesgo que ellas puedan encontrar debido a su origen étnico-racial y su edad, según lo dispuesto en los artículos 6 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. La CIDH recuerda las graves repercusiones que produce la falta de debida diligencia al investigar y sancionar los actos de violencia de género. Del mismo modo, resalta que la impunidad de estos delitos envía el mensaje de que esta violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación.

76. Por último, advierte que las vulneraciones a los derechos de niñas y mujeres indígenas y afrodescendientes no sólo les impactan a ellas individualmente, sino que también afectan negativamente a sus pueblos de origen, produciendo graves quiebres en el tejido social y aumentando la sensación de indefensión e impunidad. Por lo anterior, la CIDH insta al Estado a tomar en cuenta estos factores, a efecto de que los hechos sean investigados con prioridad y que se presta especial atención a la situación de violencia que podrían haber enfrentado las mujeres, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes en el marco del paro nacional por parte de agentes estatales y no estatales. Además, insta a que se adopten de inmediato todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar cualquier acto de discriminación, incluyendo la violencia sexual, y que se garantice el respeto y la protección de los territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes ante la presencia de actores armados estatales y no estatales.

3.3 Violencia basada en discriminación étnico-racial en el marco de la protesta: Pueblos indígenas, Personas Afrodescendientes y Comunidades tribales

77. La CIDH entiende por violencia étnico-racial, conforme a lo dispuesto en la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia (Arts. 1 y 4), cualquier acción o conducta basada en el origen étnico-racial que cause estigmatización, exclusión o cualquier tipo de violencia, de forma directa o indirecta[54].

78. La Comisión toma nota, conforme a fuentes públicas disponibles, que algunas zonas con más tensión social en el marco de las protestas iniciadas desde el 28 de abril de 2021, concentran comunidades étnico-raciales. La CIDH observa que Cali, es la ciudad con

[54]OEA, Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, arts. 1 y 4.

mayor población afrodescendiente en Colombia, y la segunda en América Latina[55]. Por su parte, el departamento del Cauca alberga el mayor porcentaje de población indígena del país, agrupando 8 grupos étnicos, asentados en 26 de los 39 municipios del departamento del Cauca.

79. En ese sentido, recibió denuncias, por parte de organizaciones de la sociedad civil, sobre la situación de pueblos étnicos en el marco de las protestas; particularmente tomó nota de que al menos 82 personas afrodescendientes entre 13 y 60 años habrían sido víctimas de represión por parte de la fuerza pública en el marco de las protestas[56]. Por ejemplo, fuentes públicas señalan que entre el 28 de abril y el 21 de mayo de 2021, de las 39 personas fallecidas en el marco de la protesta en Cali y Yumbo que estarían vinculadas con el uso excesivo de la fuerza, al menos 11 serían afrodescendientes[57].

80. Particularmente, la CIDH recibió con preocupación testimonios de integrantes de pueblos indígenas del departamento del Valle del Cauca sobre los graves efectos para sus comunidades tanto por la muerte de sus autoridades o líderes tradicionales, como por las agresiones contra los mismos. La CIDH también recibió información sobre agresiones, actos de intimidación, hostigamiento y estigmatización cometidos por civiles, al vincular a estos pueblos con las manifestaciones registradas en Cali.

81. Según lo informado por organizaciones étnicas a la CIDH, se registran 50 casos de ataques contra integrantes de la Minga Nacional, Social, Popular y Comunitaria desde el inicio de las movilizaciones el 28 de abril de 2021. Particularmente con relación a los pueblos indígenas, se han denunciado 2 fallecimientos, 3 agresiones físicas, 159 hostigamientos y 21 presuntas víctimas de atentados en el marco de las protestas sociales[58].

82. La Comisión reitera su preocupación por las expresiones públicas estigmatizantes sobre personas manifestantes de pueblos étnicos, y en ese sentido, recuerda el deber del Estado de prevenir y combatir las prácticas de discriminación racial directas e indirectas, así como a reparar integralmente a las víctimas.

83. La CIDH ha señalado que, debido a la discriminación estructural e histórica, las personas afrodescendientes e integrantes de pueblos indígenas, así como residentes de áreas geográficas en situación de pobreza y pobreza extrema, se encuentran más expuestas a

[55] Gobierno de Cauca, Cali, segunda ciudad con mayor población afrodescendiente en el país, 21 de mayo de 2013.

[56] Race and Equality, Informe afectaciones a pueblo negro afrodescendiente en Colombia el marco del Paro Nacional, 9 de junio de 2021, p.7.

[57] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Análisis étnico-racial del uso excesivo de fuerza por parte de los agentes del Estado en Cali, 21 de mayo de 202, p. 11.

[58] Organización Nacional Indígena de Colombia, Informe Ejecutivo sobre el contexto y las afectaciones a los derechos de los Pueblos Indígenas dentro del Paro y Minga Nacional en Colombia,p. 12.

prácticas de perfilamiento racial por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, y por consiguiente a ser detenidas arbitrariamente y sufrir abusos[59].

84. La CIDH enfatiza en la urgencia de adoptar políticas integrales de seguridad ciudadana que prevengan y combatan el uso de criterios discriminatorios en acciones policiales, con el fin de erradicar el perfilamiento racial y el uso excesivo de la fuerza en consonancia con los principios de igualdad y no discriminación. La CIDH urge al Estado a combatir la discriminación étnico-racial y estructural que afecta principalmente a las personas en situación de pobreza.

85. Asimismo, la Comisión insta al Estado a adoptar medidas urgentes para investigar, juzgar y sancionar a los responsables por los hechos de violencia étnico-racial, así como a otorgar reparación integral de manera individual y colectiva con enfoque étnico-racial a víctimas y familiares.

3.4 Violencia contra periodistas

86. La Comisión tuvo noticia que el desarrollo de las protestas contó desde un principio con un importante despliegue de cobertura de la prensa. Al mismo tiempo, distintos testimonios recibidos coinciden en que las garantías para el cubrimiento se han venido deteriorando. De hecho, se recibieron reportes de periodistas que fueron víctimas de diversos ataques y limitaciones a su labor informativa en el contexto de las manifestaciones sociales.

87. De acuerdo a la información recibida, se habrían registrado por lo menos 236 ataques desde el comienzo de las protestas. Dichos ataques incluyen agresiones físicas, amenazas relacionadas con su labor en la cobertura de las protestas, robos y eliminaciones de material documental, hostigamientos, obstrucciones al trabajo periodístico, detenciones ilegales, ataques a medios de comunicación, entre otras. Según el Proyecto Antonio Nariño, que agrupa a varias organizaciones y gremios vinculadas al periodismo en Colombia, el periodo de protestas ha sido el mes más violento contra la prensa en las últimas décadas[60]. Según la Fundación para la Libertad de Prensa, el 54.1% de las 236 agresiones son atribuibles a la fuerza pública, el 31.6% a particulares, el 4% a funcionarios públicos y el 10.8% restante es desconocido[61].

88. El 4 de junio de 2021, según hechos denunciados e información que circuló en redes sociales, los periodistas de *Canal 2* de Cali, Alberto Tejada y Jonathan Buitrago, fueron víctimas de disparos por parte del ESMAD mientras cubrían una protesta, pese a que ambos se identificaron como periodistas. La CIDH también recibieron información sobre

[59] CIDH, Informe País: Situación de Derechos Humanos en Brasil, 12 de febrero de 2021, p.19 - 40.

[60] Fundación Gabo. 11 de junio de 2021. Peticiones urgentes por una prensa libre de violencia en Colombia.

[61] Ver información en www.flip.org.co.

el temor entre las mujeres periodistas a la violencia sexual al momento de reportar. Al respecto, la Comisión fue informada sobre un caso de violencia sexual contra una periodista en la ciudad de Cali.

89. Según los testimonios recibidos de más de 40 reporteros de Bogotá, Cali y Popayán, los hostigamientos a la prensa han provenido tanto por parte de agentes de seguridad como de manifestantes y civiles armados. Si bien el Estado ha informado sobre la apertura de al menos 8 investigaciones disciplinarias por agresiones contra periodistas, también se recibieron denuncias respecto de que la mayoría de estos ataques no habrían sido atendidos diligentemente por las autoridades.

90. Los hechos de violencia contra la prensa, aunados a la falta de respuesta institucional frente a estos hechos, habrían generado, según los testimonios recibidos, un clima generalizado de silenciamiento y "zonas vedadas" para ejercer el periodismo. La Comisión fue informada sobre un clima generalizado de autocensura por miedo a represalias, agresiones o estigmatización. Esto ha ocasionado, según lo indicaron varios periodistas que se reunieron con la Comisión, que personas comunicadoras decidan no salir a reportar o, en algunos casos, opten por no llevar de forma visible su identificación de prensa o distintivos del medio de comunicación al que pertenecen. Adicionalmente, según la información recibida, a raíz de la escalada de violencia contra la prensa en las calles, parte de la cobertura de las protestas comenzó a realizarse a partir de imágenes y videos tomados de Internet.

91. La Comisión expresó, también, su preocupación ante las agresiones sufridas por dos periodistas y un manifestante durante las protestas del 30 junio en Suba. Según información disponible, estas habrían sido efectuadas por agentes de la policía. La CIDH toma nota de que, según información pública, tres de los agentes policiales que habían participado de los hechos fueron suspendidos de sus cargos.

92. La CIDH recibió con preocupación reportes de ataques contra instalaciones de medios de comunicación por parte de algunos manifestantes y de acoso *online* principalmente a mujeres periodistas por sus publicaciones. Según testimonios recibidos, estos ataques ocurren en un contexto en el que autoridades y líderes políticos o sociales incurren en señalamientos estigmatizantes que animan a un rechazo ciudadano contra la prensa que tiene líneas editoriales distintas a las de su preferencia. Los ataques a instalaciones de los medios de comunicación también ponen en riesgo la integridad de periodistas y trabajadores.

93. La creciente desconfianza en los medios profundiza el deterioro del debate público y las agresiones contra la prensa dificultan la satisfacción del derecho de las personas a estar informadas desde todos los puntos de vista posibles. Algunos medios de comunicación también indicaron que no hay garantías para denunciar públicamente los ataques que están recibiendo debido al temor a que se repitan las agresiones. Adicionalmente, la CIDH recuerda que no existe nada más permisivo a la repetición de las violencias contra la

prensa que la ausencia de una reacción institucional contundente[62]. Por tanto, es fundamental que las autoridades al más alto nivel repudien enfáticamente cualquier escalada de violencia y se desvinculen de cualquier discurso que incite a este tipo de actos[63]. Asimismo, es importante hacer un llamado y dar señales claras de un compromiso de investigar diligentemente las denuncias realizadas.

94. La Comisión recibió, también, información sobre la estigmatización de algunos medios de comunicación por personas con responsabilidades públicas y cómo ello habría derivado en manifestaciones de violencia en contra de la prensa. El cubrimiento de las protestas también ha generado profundas diferencias dentro del mismo ecosistema mediático. Sobre este punto, la CIDH considera que es fundamental que se respete el espacio para visiones plurales, alternativas y diversas sobre asuntos que conciernen a todas y todos como ciudadanos.

95. La violencia contra la prensa no sólo afecta el derecho a la libertad de expresión en su dimensión individual, sino también en su dimensión social o colectiva, ya que limita las posibilidades de la sociedad de mantenerse informada sobre los asuntos de interés público[64]. La CIDH resalta que estas limitaciones a la libertad de prensa tienen también un impacto negativo en la búsqueda de profesionalización del periodismo y su papel esencial como labor y como método para la convivencia democrática[65].

96. La CIDH valora la importante labor ejercida por las y los periodistas durante las manifestaciones sociales en Colombia. Asimismo, considera importante recordar al Estado que las y los trabajadores de prensa cumplen una función crucial al recabar y difundir información de lo que sucede en las protestas, incluyendo la actuación de las fuerzas de seguridad, por lo que las autoridades deben brindarles el más alto grado de protección para que puedan realizar su trabajo libremente. En la Declaración Conjunta de 2013, los Relatores Especiales de la ONU y la OEA indicaron que en el contexto de manifestaciones y situaciones de alta conflictividad social, el trabajo de comunicadores y el libre flujo de información "es fundamental para mantener informada a la población sobre los acontecimientos, a la vez que cumple un importante rol al reportar sobre la

[62] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 11 de noviembre de 2020. Comunicado de prensa R271/20. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión recuerda que no existe nada más permisivo a la repetición de las violencias contra la prensa que la ausencia de una reacción institucional contundente.

[63] Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. Declaración conjunta sobre delitos contra la libertad de expresión.

[64] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios. Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 1; Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 142-149.

[65] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 3 de mayo de 2021. Comunicado de prensa R112/21. En el Día Mundial para la Libertad de Prensa, la Relatoría Especial presenta su Informe Anual 2020 y reafirma su compromiso de respaldar el periodismo en el hemisferio.

actuación del Estado […] previniendo el uso desproporcionado de la fuerza y el abuso de autoridad"[66].

97. Al respecto, la CIDH valora positivamente la adopción de la Directiva 011 de 2021 de la Procuraduría General de la Nación, que exhorta a los miembros del gobierno nacional, alcaldías, gobernaciones, fuerza pública y, en general, a todos los servidores del Estado, a ser garantes de los derechos a la libertad de expresión e información. Esto sería especialmente importante, de acuerdo a la Procuraduría, debido a la coyuntura que atraviesa el país desde el pasado 28 de abril en la que la ciudadanía está ejerciendo su derecho a manifestarse pacíficamente, "lo cual debe ser respetado y protegido al igual que las expresiones de quienes no se encuentran de acuerdo y han fijado una posición diferente"[67].

98. La Comisión insta al Estado a condenar públicamente todo acto de violencia contra la prensa y recuerda la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los perpetradores de dichas agresiones. Al mismo tiempo, la Comisión invita a la prensa colombiana a velar por los estándares más altos de calidad periodística preservando la integridad de los hechos y la información. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática requiere del periodismo como método y labor, el cual contribuye a que la sociedad cuente con puntos de vista diversos, balanceados y referenciales sobre los hechos de interés público que se están desarrollando.

3.4 Violencia contra misiones médicas

99. Por otra parte, en el marco de la visita, la CIDH recibió múltiple información sobre ataques a las misiones médicas por parte de la fuerza pública, poniendo en riesgo la vida e integridad del personal de salud, así como sobre denuncias de obstáculos para el tránsito regular de vehículos de emergencia sanitaria, transporte de insumos médicos y alimentos, frente a los que se precisa que éstos se habrían dado de forma excepcional en el marco de algunos cortes de vías. Adicionalmente, se recibieron denuncias sobre la presunta obstrucción del paso de ambulancias por parte de la fuerza pública, como sobre su uso en algunos casos para el transporte de fuerza pública y/o su armamento, en lugar de con fines de salud, lo que no sólo desvirtuaría la labor de las misiones médicas, sino que eleva el nivel de riesgo que enfrenta el personal de las mismas en el actual contexto.

100. Adicionalmente, la CIDH recibió por parte del Estado y de personal médico denuncias sobre la existencia de amenazas y de hostigamientos a unidades médicas y a personal de

[66] Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales. 13 de septiembre de 2013.

[67] Procuraduría General de la Nación, Directiva No. 011 de 2021, Garantía de libertad de expresión y libertad de información de las personas y los medios de comunicación, 8 de junio de 2021.

salud, especialmente a quienes estarían brindando soporte a las personas de la primera línea, así como hacía estudiantes que se han organizado para apoyar las manifestaciones. De igual manera, se recibió información sobre presuntos impedimentos por parte de la fuerza pública, particularmente del ESMAD, para la atención oportuna de personas manifestantes heridas, junto al temor de estas personas para acudir a centros de salud por el riesgo de ser judicializadas.

101. La CIDH también recibió información del personal médico y de enfermería sobre presuntas indicaciones de agentes del Estado para recusar la atención a las personas heridas en las manifestaciones. Además, se han denunciado presiones y amenazas hacia el personal de salud para que no se pronuncie sobre las protestas, así como para que proporcione registros médicos de las personas heridas en el marco de las manifestaciones so pena de sanciones y en contra de su obligación de salvaguardar el secreto profesional. La Comisión reitera al Estado la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los autores de las citadas agresiones.

3.5 Traslado por protección

102. Según información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en el marco de las protestas se realizaron más de 7,020 detenciones de personas mediante la figura jurídica denominada "traslado de protección", regulado en el artículo 155 del Código Nacional de la Policía. Dicha figura tiene por finalidad declarada proteger la vida e integridad de una persona o de terceros cuando esté en riesgo o peligro y sólo si el traslado es el único medio disponible para evitar dicho riesgo. Según lo informado por el Estado en su respuesta, el traslado por protección no constituye una sanción, debiéndose proveer a la persona trasladada de todas las garantías necesarias.

103. Al respecto, la Comisión conoció que la Corte Constitucional colombiana concluyó desde el 2017 en la Sentencia C-281/17 que la figura del artículo 155, tal como está regulado "no ofrece suficientes garantías previas ni posteriores de debido proceso". En este sentido, condicionó su constitucionalidad a la observancia de ciertas garantías, lo cual fue confirmado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC 7641-2020[68], citada en los antecedentes.

104. La CIDH también conoció que la Policía y la Procuraduría General de la Nación desarrollaron la "Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance de intervención del Ministerio Público" que reiteró que tales "traslados" tienen un carácter excepcional y no deberían de realizarse a lugares destinados a la privación de la libertad.

[68]Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, STC 7641-2020, 22 de septiembre de 2022.

Asimismo, el protocolo exige que se elabore un informe en el que se indiquen las circunstancias de la detención e identificación del policía que la realizó[69].

105. No obstante lo anterior, ante la excepcionalidad de la medida, llama la atención de la CIDH el alto número de traslados por protección reportados por el Estado. Adicionalmente, la Comisión recibió denuncias según las cuales no se conocerían los parámetros objetivos utilizados por la policía para realizar tales figuras policiales. En este sentido, se denunció que la detención se habría extendido, en algunos casos, más allá del plazo de 12 horas permitido y en lugares no habilitados. Además, se estaría utilizando, tanto para amedrentar a algunos manifestantes, como para eludir las exigencias de acreditar la flagrancia u orden judicial para la detención por la presunta comisión de actos delictivos.

106. Asimismo, durante la visita se recibieron reiterados relatos por parte de la sociedad civil, así como de Defensoría del Pueblo[70] y Procuraduría General en relación con las dificultades para poder acceder a la información sobre las detenciones, así como deficiencias en el registro de ingreso o egreso de las personas detenidas, lo que pudo haber incidido en el alto número de denuncias de desapariciones. Además, se informó en diversos testimonios que, ni se agotaron las posibilidades de entregar a las personas detenidas a sus familias, ni existiría información transparente sobre los lugares donde serían trasladadas las personas detenidas.

107. La CIDH también recibió denuncias sobre situaciones de violencia e, inclusive, tratos crueles, inhumanos y degradantes, que podrían configurar tortura, y que habrían sido realizadas bajo la figura del traslado por protección. En particular, las personas entrevistadas informaron a la CIDH que, en todo momento, fueron víctimas de golpes y maltratos durante los trasladados. En algunos casos, habrían recibido amenazas de ser desaparecidas por encontrarse participando en las protestas.

108. Los testimonios recabados son consistentes al señalar que los traslados por protección están siendo aplicados en varios casos con fines de carácter punitivo, o como un medio para disuadir la protesta. Esto, en el análisis de la Comisión, es especialmente grave debido a que dicha figura, como fue concebida, carece de control judicial, traduciéndose en una restricción a la libertad que depende de la valoración del propio policía que la realiza.

[69] Procuraduría General de la Nación - Defensoría del Pueblo, Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance de intervención del Ministerio Público, octubre de 2020.

[70] Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial Visita CIDH, Colombia Protesta Social abril-junio 2021, Archivo de la Comisión. p. 49.

109. En consecuencia, la CIDH insta al Estado a evitar privaciones de la libertad mediante el uso arbitrario del traslado por protección. En el caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina, la Corte Interamericana estableció que cuando exista una condición habilitante que permita una detención sin orden judicial o en flagrancia, además de que cumpla con los requisitos de finalidad legítima, idoneidad y proporcionalidad, "debe contemplar la existencia de elementos objetivos, de forma que no sea la mera intuición policíaca ni criterios subjetivos, que no pueden ser verificados, los que motiven una detención". Según lo sostenido por la Corte Interamericana en dicho caso, "este tipo de regulaciones deben, además, ser acorde al principio de igualdad y no discriminación, de forma tal que evite la hostilidad en contra de grupos sociales [...]"[71].

3.6 Denuncias de desaparición

110. La CIDH recibió denuncias sobre personas reportadas como desaparecidas en el marco de la protesta. Según información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, al 15 de junio se mantenía activo el Mecanismo de Búsqueda Urgente por 84 casos de personas reportadas como desaparecidas[72].

111. De otra parte, la Comisión recibió con extrema preocupación informes de que algunas de las personas reportadas como desaparecidas han sido encontradas sin vida. Según lo informado por la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada (MDTDF), estos casos serían los de Brahian Gabriel Rojas López, quien fue encontrado sin vida el 9 de mayo, en Risaralda; el líder Cristian Torres, hallado el 16 de mayo sin vida en Nariño; Shirley Osnas Orozco y José David Díaz Hormiga ubicado sin vida, presuntamente el 8 de junio en Caloto, Cauca y; Maicol Stiven Sanchez, quien fue encontrado el 2 de junio incinerado en un local comercial luego de que se había denunciado su detención por el ESMAD[73].

112. La Comisión celebra la existencia del Mecanismo de Búsqueda Urgente, creado por la Ley 971 del 15 de julio 2005[74], el cual puede ser activado por cualquier persona ante un juez o fiscal y cuyo objetivo central es que las autoridades judiciales puedan ordenar en forma inmediata todas las diligencias necesarias tendientes a la localización de las personas desaparecidas. Sin embargo, la CIDH observa con suma preocupación los datos relativos a personas desaparecidas generados por diversas instituciones del Estado, así como la demora en la apertura de las investigaciones de los casos reportados.

[71] Corte IDH. Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 90.

[72] Fiscalía General de la Nación, Nota de Prensa "Fiscalía ha ubicado a 335 personas y mantiene activo el Mecanismo de Búsqueda Urgente en 84 casos más", junio de 2021.

[73] Mesa de Trabajo de Desaparición Forzada (MDTDF), Informe, junio de 2021, archivo de la Comisión.

[74] Congreso de Colombia, Reglamentación del Mecanismo de Búsqueda Urgente. Ley 971 de 14 de julio de 2005.

113. Al respecto, la sociedad civil informó que las diferencias en la cantidad de personas reportadas como desaparecidas podría explicarse por el hecho de que las instituciones del Estado catalogan estas situaciones como personas "no localizadas", postergando así el inicio de investigaciones de oficio.

114. En ese sentido, la Comisión Interamericana reitera que, siempre que haya motivos para sospechar de la desaparición de una persona, debe iniciarse la investigación ex officio, sin dilación, de una manera seria, imparcial y efectiva y orientada a la determinación de la verdad. La Comisión también ha reforzado que los Estados deben efectuar una búsqueda rigurosa por la vía judicial y administrativa pertinente, la cual deberá realizarse de manera sistemática mediante la conformación de unidades o comisiones especializadas y contar con los recursos humanos, técnicos y científicos adecuados e idóneos a la localización e identificación de las víctimas desaparecidas. Dicho procedimiento debe contar con estrategias de búsquedas claras y concretas además de la articulación de mecanismos de coordinación entre los diferentes órganos e instituciones estatales. Una obligación fundamental de los Estados en esta materia es que se debe garantizar la participación de los familiares durante el todo el proceso de búsqueda.

3.7 Asistencia Militar

115. Según informado por el Estado, frente a la situación presentada en el marco del paro nacional, durante los meses de abril y mayo de 2021, se acudió a la Asistencia Militar, como lo establece el Artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Para tales efectos, en el contexto de las protestas, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 575 de 2021, mediante el cual ordenó a varios gobernadores y alcaldes coordinar la "asistencia militar" para "afrontar y superar los hechos que dan lugar a la grave alteración de la seguridad y la convivencia en las vías de sus jurisdicciones"[75].

116. El Gobierno Nacional explicó a la CIDH que el decreto habilitaría que las fuerzas armadas pudieran participar con la finalidad de proteger la infraestructura estratégica de actos violentos al margen de la ley. Asimismo, la Comisión conoció la Sentencia C-281/17 de la Corte Constitucional del 2017 donde se afirmó que sólo se podía disponer de las fuerzas armadas para garantizar las movilizaciones sociales, pero no para su control ni su contención[76].

117. Sin embargo, la Comisión observa que este Decreto procura una "coordinación" con las fuerzas armadas con el objeto de "levantar los bloqueos internos", así como "evitar la instalación de nuevos" en determinadas jurisdicciones. La Comisión considera que la prohibición absoluta de todo bloqueo, en los términos del decreto, puede tener el efecto de desvirtuar la participación excepcional de las fuerzas militares, evadiendo el análisis

[75] Ministerio del Interior Colombia, Decreto 575, 28 de mayo de 2021.

[76] Corte Constitucional, Sentencia C-281/17, 3 de mayo de 2017.

de las circunstancias particulares de cada bloqueo y sin que se agoten las medidas menos lesivas como el diálogo. La CIDH considera que esto podría constituir una restricción desproporcionada a la libertad de expresión, manifestación y reunión.

118. Del mismo modo, la CIDH nota que el decreto no establece explícitamente el límite operativo que tendrá la participación de las fuerzas militares, ni la temporalidad de tal medida, de forma que garantice su excepcionalidad. Por el contrario, al indicar que, "en coordinación con la fuerza pública", los gobernadores deben adoptar todas las medidas necesarias "para levantar los bloqueos internos", dicha disposición, por su amplia redacción, sugiere la priorización del uso de las fuerzas armadas con tal finalidad, sin que la intervención esté justificada a la luz de los parámetros que exige el derecho internacional.

119. La CIDH recuerda que, según lo indicado por la Corte Interamericana en el caso Mujeres Víctima de Tortura Sexual en Atenco vs. México, "la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles"[77]. Además, conforme a los estándares interamericanos reflejados por la Corte Interamericana en el caso Alvarado Espinoza vs. México, el Estado debe limitar al máximo la participación de fuerzas militares en tareas de seguridad interna[78]. Asimismo, en todo caso, de conformidad con la jurisprudencia interamericana, corresponde demostrar que tal participación es extraordinaria, excepcional, temporal, restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles; así como regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

120. Finalmente, la CIDH nota que el Decreto establece que serán sancionadas las autoridades locales que no lo cumplan. Esto tiene un efecto disuasorio para que Gobernadores y Alcaldes prioricen la adopción de otras medidas, como el diálogo, que han demostrado ser efectivas en algunas ciudades del país.

121. En virtud de los problemas expuestos, la CIDH exhorta al Estado a que reforme el referido Decreto conforme a los estándares interamericanos, de forma que asegure que la asistencia militar sea extraordinaria, excepcional, temporal, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles.

3.8 Uso de facultades disciplinarias

122. La Comisión fue informada por parte de la Procuraduría General que al 7 de junio de 2021 se estaban realizando 172 acciones disciplinarias por hechos relacionados con las

[77] Corte IDH, Caso Mujeres Víctima de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr.168.

[78] Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 182.

jornadas. De estas, 143 expedientes corresponden a integrantes de la fuerza pública, incluyendo 139 indagaciones preliminares y 4 investigaciones disciplinarias. Asimismo, se estarían adelantando 8 acciones disciplinarias contra otros funcionarios públicos, entre ellos, 2 funcionarios de la Defensoría del Pueblo. Igualmente, la Procuraduría informó que se han abierto al menos 20 "actuaciones" respecto de autoridades de elección popular, entre ellos, 3 congresistas, 1 gobernador, 10 alcaldes y 6 concejales[79].

123. La Comisión no cuenta con información sobre los fundamentos específicos de tales actuaciones o su posible relación con eventuales sanciones que deriven del incumplimiento del Decreto 575 de 2021. No obstante, algunos funcionarios de elección popular informaron a la CIDH sobre el temor de enfrentar procesos disciplinarios que puedan derivar en sanciones como la separación de sus cargos o inhabilitación para ejercer la función pública. Del mismo modo, se recibió información por parte de alcaldes, gobernadores e inclusive congresistas que manifestaron que su capacidad para priorizar el diálogo se ha visto menoscabada ante la posibilidad de enfrentar procesos disciplinarios.

124. La Comisión resalta que el Estado debe investigar y, de ser el caso, sancionar cualquier irregularidad de parte de funcionarios públicos. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH resalta que, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana en los casos López Mendoza vs. Venezuela[80] *y* Petro Urrego vs. Colombia[81], las sanciones de inhabilitación y destitución de autoridades democráticamente electas sólo pueden ser impuestas mediante una "condena, por juez competente, en proceso penal"; lo anterior, garantizando un efectivo derecho de defensa y todas las garantías propias del debido proceso.

125. En este sentido, la Corte Interamericana estableció en el caso Petro Urrego vs. Colombia que "el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su inconducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal"[82].

126. En este sentido, urge al Estado a que, en cumplimiento de lo decidido por la Corte Interamericana, ajuste su legislación interna para asegurar que la Procuraduría General de la Nación no pueda procesar ni sancionar con destitución o inhabilitación a autoridades de elección popular.

[79] Procuraduría General de la Nación, República de Colombia, Informe, 7 de junio de 2021. Archivo de la Comisión.

[80] Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia 1 de septiembre de 2011, p. 41, párr. 202.

[81] Corte IDH, Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia 8 de julio de 2020, p.32

[82] Corte IDH, Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia 8 de julio de 2020, p.32.

3.9 Uso de la jurisdicción penal militar

127. La CIDH observó con preocupación que casos relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por policías, particularmente del ESMAD, están siendo conocidos por la justicia penal militar, al estimar que se encuentran comprendidos dentro de la noción de "actos del servicio". Al respecto, la Fiscalía reportó que los casos relacionados con la muerte de Santiago Andrés Murillo y Brayan Fernando Niño Araque están siendo conocidos en la justicia penal militar, por lo que interpuso conflictos de competencia. Asimismo, en carta de 31 de mayo de 2021, la Fiscalía General de la Nación solicitó al Ministerio de Defensa "la remisión inmediata de las diligencias y elementos de pruebas relativos a los casos que (...) [hayan sido cometidos con ocasión de posibles excesos por miembros de la fuerza pública en el marco de la jornada del paro nacional y] se relacionen con la presunta comisión de homicidios, lesiones personales dolosas y delitos sexuales"[83].

128. Por otra parte, el Estado indicó que, desde el 28 de abril hasta el 4 de junio del presente año, la jurisdicción penal militar ha iniciado diferentes investigaciones en contra de integrantes de la Policía Nacional, por delitos conexos a la intervención policial en el restablecimiento del orden público a nivel nacional, refiriendo 12 procesos por presunto homicidio y 19 por lesiones personales. La Fiscalía reportó que ha interpuesto conflictos de competencia en los casos relacionados con la muerte de Santiago Andrés Murillo y Brayan Fernando Niño Araque[84].

129. En este contexto, la CIDH saluda que, el pasado 17 de junio, la Corte Constitucional anunció su decisión de dejar sin efecto el auto del Consejo Superior de la Judicatura que otorgó a la justicia penal militar la competencia para investigar y juzgar a integrantes del ESMAD por la muerte de Dilan Cruz[85], quien murió en las manifestaciones de 2019 por el presunto accionar de un agente de la fuerza pública. La Comisión dará seguimiento a los resultados de la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables en la justicia penal ordinaria.

130. Al respecto, los órganos del Sistema Interamericano han señalado de manera consistente que la aplicación del fuero militar es incompatible con la Convención Americana, pues supone que las propias fuerzas de seguridad juzguen a sus pares; especialmente por cuenta del hecho de que sean las propias fuerzas armadas las encargadas de juzgar a sus mismos pares. De esta forma, el Sistema Interamericano ha sido enfático en indicar que,

[83] Fiscalía General de la Nación, Carta: Ref. Remisión de Diligencias de Competencias de la Jurisdicción Ordinaria, 31 de mayo de 2021.

[84] Fiscalía General de la Nación, Informe sobre las actualizaciones investigativas y de interlocución que ha llevado a cabo la Fiscalía General de la Nación, con ocasión a los hechos ocurridos en el marco del Paro Nacional. 7 de junio de 2021, p.21.

[85] Corte Constitucional de Colombia, Comunicado de Prensa 22 de la Sentencia SU-190-21, junio 17 de 2021.

tratándose de fueros especiales, como la jurisdicción militar, sólo deben juzgar a personal activo por la comisión de delitos o faltas que por su naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar o policial[86].

131. Tal y como lo ha hecho en múltiples ocasiones, tanto a través de sus labores de monitoreo, como del sistema de peticiones y casos, la CIDH insta al Estado colombiano a que todos los casos y especialmente los relacionados con violaciones a derechos humanos por parte de la fuerza pública sean conocidos por la justicia ordinaria y no por la penal militar.

IV. Afectaciones a derechos fundamentales de terceros y bienes públicos en el marco las protestas

132. La Comisión recibió información sobre vulneraciones a derechos fundamentales de terceras personas protegidos por la normativa legal interna, los que presuntamente habrían tenido lugar en el marco de las manifestaciones. Asimismo, tomó nota sobre afectaciones a bienes públicos que se presentaron en dicho contexto.

133. Adicionalmente, se registraron denuncias tanto por el Estado, como por las organizaciones de la sociedad civil, sobre la infiltración de las protestas por parte de grupos o sujetos que han efectuado actos violentos y/o vandálicos durante el transcurso de las manifestaciones. Asimismo, se tuvo noticias que, en algunas situaciones específicas, el carácter de las protestas cambiaba con el transcurrir de las horas y, en ocasiones, se tornaban violentas.

134. Según datos oficiales, desde el inicio de las protestas hasta el 10 de junio, se han registrado daños a: 1.660 bienes privados, entre ellos 457 oficinas bancarias y 438 cajeros automáticos; 706 bienes de la policía, donde se registran 556 vehículos institucionales y 116 Comandos de Atención Inmediata. Además, se observan afectaciones en más de 2.158 bienes públicos, dentro de los cuales se encuentran 1.251 vehículos y 240 estaciones del transporte público. Respecto de este último punto, la Comisión recibió información sobre graves afectaciones al sistema de transporte público de Bogotá.

135. Resultan especialmente preocupantes los ataques e incendios provocados al Palacio de Justicia de Tuluá, al Instituto de Medicina Legal en Popayán y a la Gobernación de Nariño; así como las afectaciones a las instalaciones de la Fiscalía de Popayán, Cauca, y a la Alcaldía Municipal de La Plata, Huila. La Comisión también tuvo noticia de ataques a las instalaciones de diferentes personerías municipales. La Comisión visitó una URI en la ciudad de Popayán y constató cuantiosas pérdidas económicas, destrucción de material probatorio y expedientes judiciales y robo de armas de fuego.

136. Asimismo, la CIDH mantuvo reuniones con gremios empresariales y tomó testimonios a personas que denunciaron afectaciones económicas por actividades relacionadas con las

[86] Corte IDH. Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, sentencia del 20 de noviembre de 2009, párrs. 108

manifestaciones. En una reunión, la CIDH recibió información sobre actos vandálicos con una bomba Molotov contra un bus que transportaba trabajadores, registrándose personas con quemaduras de tercer grado. Asimismo, tuvo noticia sobre supuestos cobros de tarifas ilegales para permitir el paso o circulación en determinados puntos del país.

137. De acuerdo con información suministrada por el Estado, las actividades de protesta habrían afectado el abastecimiento de alimentos, medicinas y combustibles en 26 departamentos y 311 municipios del país, especialmente en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Huila, Cundinamarca y Bogotá. Por otra parte, el 94% de las empresas del país han denunciado afectaciones a sus ventas por actividades relacionadas con la protesta, siendo los sectores más damnificados la construcción, el comercio, el transporte, alojamiento y agricultura. Por ejemplo, grupos empresariales del Valle del Cauca indicaron que tras 43 días de corte de ruta en la vía Panamericana se habría generado la pérdida de alrededor de 97 mil empleos.

138. La Comisión expresa especial consternación por el fallecimiento de dos bebés, presuntamente sucedida debido a la falta de atención médica en el marco de las disrupciones ocasionadas por las protestas.

139. La CIDH condena el fallecimiento de 3 integrantes de la fuerza pública en el marco de las manifestaciones. Asimismo, deplora el presunto ecuestro, la desaparición y asesinato del agente Carlos Andrés Rincón Martínez, cuyo cuerpo sin vida fue encontrado con señales de tortura en la ciudad de Cali. Adicionalmente, la Comisión tomó nota el incendio de un CAI de la Aurora con 10 policías en su interior; el ataque a 6 policías con una bomba incendiaria en Pasto; así como los 1.343 policías lesionados, 4 de los cuales aún continuaban internados. De igual manera, el Estado indicó que, "en el marco del paro, 14 policías prestando su servicio para garantizar la manifestación pública y pacífica han sufrido lesiones oculares, 12 con objetos contundentes, 1 con arma de fuego y 1 con agente químico"[87].

140. La CIDH condena enérgicamente todo acto de violencia, especialmente, aquellos que afectan la vida e integridad personal y el transcurso de las manifestaciones. En este sentido, hace un llamado al Estado para investigar, juzgar y sancionar a los responsables de delitos cometidos en el marco de las protestas.

V. Consideraciones relativas a los cortes de ruta

141. La Comisión advierte que si bien hay un reconocimiento común de las causas legítimas que movilizan la protesta en Colombia, existe un debate nacional complejo en torno a los cortes de ruta, conocidos como bloqueos. La CIDH considera que en el actual contexto colombiano los estándares interamericanos sobre el derecho a la protesta y libertad de

[87] Ministerio de Defensa, Garantías a la manifestación pacífica y control de acciones violentas, 28 de abril a 4 de junio de 2021, pág. 52-53

expresión pueden contribuir a una mejor comprensión sobre el alcance de estos derechos y sus eventuales restricciones.

142. De conformidad a lo indicado por la Comisión en su informe sobre Protesta y Derechos Humanos, "la protesta social puede manifestarse de muy diversas formas y en las Américas se conocen algunas como cortes de ruta, cacerolazos, vigilias. Las condiciones en las que se presentan muchas de estas manifestaciones y reivindicaciones son complejas y requieren por parte de las autoridades respuestas adecuadas en materia de respeto y garantía de los derechos humanos"[88]. En su informe, también indicó que las personas manifestantes tienen la libertad de elegir la modalidad, forma, lugar y mensaje para llevar a cabo la protesta pacífica[89], esto implica que el Estado no debe imponer restricciones previas o prohibiciones generales que terminen desnaturalizando la protesta o privándola de su contenido real[90].

143. Durante la visita, la CIDH pudo observar que no todos los cortes de ruta ocurren de la misma forma o tienen características equivalentes. Según lo informado por la Policía Nacional, en las jornadas de manifestaciones se presentaron al menos 1.937 puntos de bloqueos de vía. De estos, 1.776 tuvieron una duración de 1 a 3 días, 46 duraron de 4 a 6 días, 115 se extendieron por más de 7 días y 9 se mantuvieron por 30 o más días[91] , particularmente en el departamento del Valle del Cauca.

144. Por otra parte, tanto el Estado como personas que dieron sus testimonios informaron durante la visita, varios de estos bloqueos habrían causado vulneraciones al derecho a la vida, a la salud, a la libertad de locomoción y al trabajo. Adicionalmente, dichos bloqueos habrían afectado a diferentes sectores económicos del país, incluyendo la producción y distribución de alimentos e insumos básicos, el traslado de pacientes e insumos médicos y el abastecimiento de combustible. De manera particular, el Estado informó que algunos bloqueos obstaculizaron la circulación de ambulancias y el tránsito de bienes vitales en vías estratégicas. Tal es el caso de la vía que conduce al puerto de Buenaventura, donde llega el 35 por ciento de la carga nacional y desde donde se trasladan insumos químicos para potabilizar el agua en el país.

145. Adicionalmente, el Estado indicó en su respuesta que, en casos específicos de cortes de vías se dinamizaron acciones delictivas contra la infraestructura de un sistema de transporte. Asimismo, señaló lo ocurrido el 25 de junio de 2021, cuando se presentó el fallecimiento de una persona que se movilizaba en su motocicleta en un bloqueo tras colicionar con un obstáculo que había sido instalado en la vía.

[88] CIDH, Protesta y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, p. 1 y párr 89.

[89] CIDH, Protesta y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, párr. 154.

[90] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, septiembre de 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, párr. 37.

[91] Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial visita CIDH Protesta Social Abril-Julio de 2021, págs. 23-25.

146. Por otra parte, la Comisión también observó que en algunos bloqueos se registran múltiples expresiones pacíficas y culturales protegidas bajo amparo del derecho a la protesta. La CIDH se encontró con grupos de jóvenes que denunciaron de forma reiterada y consistente acciones de represión por parte de la fuerza pública, así como una situación social de riesgo alimentario y desafiliación familiar e institucional. En este sentido, la Comisión hace un llamado a desarrollar un diálogo que incluya especialmente a personas jóvenes a los efectos de buscar alternativas y oportunidades, así como a tender puentes entre el Estado y todos los sectores sociales.

147. El Estado informó que, en la mayoría de los casos, fueron atendidos mediante procesos de diálogo local. La Comisión subraya el acuerdo alcanzado por la Mesa de Diálogo entre la Unión de Resistencia de Cali (URC) - Primera Línea Somos Todos y Todas y la alcaldía de esa ciudad. Este acuerdo derivó en la creación del Plan de Inclusión Social de Emergencia que será implementado con enfoque diferencial de género, étnico-racial, etario, de orientación sexual y territorial. Además, dicho acuerdo busca intervenir en materias de seguridad alimentaria; atención a la salud, incluyendo un componente psicosocial y de farmacodependencia; programas de empleabilidad y el fortalecimiento de procesos sociales en el marco del Decreto 0304 del 31 de mayo 2021[92].

148. El Estado informó a la CIDH sobre su estrategia de diálogo social que comprende: i) encuentros de Escucha donde destacan 18 sesiones con autoridades y voces de referencia; ii) diálogos Regionales que comprenden 17 procesos y 70 jornadas de trabajo; iii) interlocución con el Comité Nacional del Paro; iv) la Mesa Nacional de evaluación de las garantías para las manifestaciones públicas; y vi) la estrategia social y de escucha a la juventud, como un espacio de diálogo y de confianza.[93]. La CIDH también recibió información sobre la creación de los Gestores de Convivencia y Diálogo Social y su implementación en ciudades como Bogotá.

149. En adición a lo anterior, en su respuesta, el Estado resaltó los múltiples encuentros que el Gobierno Nacional ha concertado con el Comité Nacional del Paro, con el fin de lograr acuerdos para la atención y respuesta de cada de sus solicitudes; como el"Pacto Colombia con las juventudes", construido desde los territorios. En ese marco, informó que actualmente se mantienen 202 mesas de escucha activa, con 5.273 participantes.

150. Por otra parte, la Comisión fue informada por las organizaciones de la sociedad civil sobre la presunta falta de voluntad de las autoridades a nivel nacional para concertar espacios de diálogo y negociación amplios e inclusivos. Asimismo, las organizaciones también han denunciado incumplimientos sobre los acuerdos alcanzados en manifestaciones pasadas, como, por ejemplo, los acuerdos firmados en el marco del Paro Cívico en Buenaventura[94]. Estas situaciones habrían profundizado la desconfianza en las instituciones, así como

[92] Alcaldía Santiago de Cali, Decreto 0304, 31 de mayo de 2021.

[93] Reporte Escrito del Estado a la CIDH. Junio 8 de 2021. Pág 29

[94] Alcaldía de Buenaventura, Gobierno Nacional y Comité Ejecutivo del Paro Cívico firmaron acuerdo para levantar el paro, 6 de junio de 2017.

habrían incidido en la postura de varios colectivos de permanecer en los cortes de ruta como manera de protesta en tanto no se concreten las negociaciones.

151. La Comisión advierte que la ausencia de una ley estatutaria que reglamente acorde a estándares interamericanos el derecho a la protesta da un margen de discrecionalidad a las autoridades con relación al ejercicio de dicho derecho y sus restricciones. Ante la falta de dicha ley, la CIDH considera relevante que la respuesta del Estado se ajuste a los estándares interamericanos aplicables al derecho a la protesta; y resalta la importancia de la participación social amplia, plural y extensa en la construcción de esta normativa.

152. En el actual contexto colombiano, se advierte que la calificación oficial genérica de los bloqueos como conductas al margen de la ley puede perder de vista las especificidades de cada corte de vía en particular, así como afectar la posibilidad de alcanzar soluciones negociadas por la vía del diálogo y la mediación. Cada uno de los cortes de ruta tiene actores distintos, peticiones diferentes y potenciales efectos sobre derechos fundamentales de terceros que no forman parte de la protesta. En consecuencia, la Comisión recuerda que se deben evaluar las circunstancias caso por caso, procurando la coexistencia entre el ejercicio del derecho humano a la protesta y los derechos fundamentales de terceros.

153. La Comisión insta a que se evite el uso de enfoques generalizantes y prohibitivos a las diversas formas de manifestarse en el ejercicio del derecho a la protesta , en tanto que algunos de ellos son modalidades de la protesta que canalizan la escucha social de algunas voces que de otro modo difícilmente ingresarían a la agenda o serían parte de la deliberación pública[95].

154. La CIDH pudo observar que las consecuencias de ciertos cortes de ruta en Colombia han derivado en un profundo malestar y agotamiento en algunos representantes del Estado, cuerpos policiales y parte de la sociedad. La Comisión reconoce que este malestar se origina en serias afectaciones particulares y colectivas; y condena que algunos bloqueos hayan comprometido gravemente derechos como la vida, la provisión de alimentos, la potabilización de agua, la salud, entre otros.

155. La CIDH encuentra preocupante que las inadmisibles afectaciones provocadas por algunos de los cortes de ruta conduzcan a que el Estado desatienda su deber de tolerar cierto grado de perturbación con respecto a esta modalidad de protesta. Esto puede tener varias consecuencias. Por un lado, puede contribuir al escalamiento de la tensión social. Por otro lado, puede obstaculizar la gestión del conflicto social desde la perspectiva del diálogo.

156. La CIDH recuerda que es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico y las actividades

[95] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, septiembre de 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, párr. 10-13.

comerciales, a fin de no privar de su esencia al derecho de reunión pacífica[96]. Para la Comisión, el "grado de tolerancia" adecuado no puede definirse *en abstracto* y por lo tanto corresponde al Estado examinar las circunstancias particulares de cada caso con respecto al alcance de la perturbación admisible a la vida cotidiana[97].

157. Cuando la eventual perturbación a la vida cotidiana en el seno de las protestas se extiende en el tiempo y escala a punto de comprometer gravemente la garantía de otros derechos como por ejemplo el i)derecho a la vida, ii) aprovisionamiento de alimentos; y/o iii) el derecho a la salud, se acentúa el deber del Estado de facilitar todos los mecanismos de diálogo posibles y la coexistencia de todos los derechos en tensión, teniendo el uso de la fuerza como último recurso.

158. La Comisión considera que la aproximación estatal a los cortes de ruta debe tener un enfoque interseccional e interdependiente de los derechos humanos con el fin de prevenir situaciones que afecten a la misma protesta, así como a los derechos de terceros que no participan en ella. La prevención de la violencia, la transparencia y rendición de cuentas de los agentes del Estado que atiende las protestas es fundamental para la garantía de los derechos en tensión.

159. A efectos, tanto de proteger la misma protesta, como de prevenir que algunos factores de violencia precedentes a la protesta puedan incrementar su potencial de afectación a los derechos humanos, la CIDH hace un llamado especial a las autoridades a distinguir entre manifestantes y quienes realizan actividades delictivas. La Comisión ha sostenido que el Estado no es el único generador de interferencias al ejercicio de la protesta y en este sentido las obligaciones del Estado se extienden a la protección de manifestantes frente a violaciones y abusos por parte de terceros[98].

160. De la misma forma en que la respuesta a los cortes de vía no puede vaciar de contenido el derecho de las personas manifestantes, dicha modalidad de protesta no puede conllevar a la anulación o suspensión de facto de los derechos de terceras personas que no participan en las manifestaciones. Es deber del Estado garantizar el derecho a la protesta, así como brindar condiciones para el ejercicio de los derechos de terceros que no participan en las manifestaciones. Al mismo tiempo, la Comisión destaca la importancia de que las personas manifestantes que acudan al corte de ruta no pongan en riesgo la vida de las demás personas y permitan la circulación de insumos, servicios y provisiones esenciales.

[96] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, septiembre de 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, párr. 154; CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr.198.

[97] Tribunal Europeo de Derechos Humanos - Caso Primov y otros, 2014, párr. 145.

[98] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre 2019, párr. 53; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 14 de abril de 2014, A/HRC/26/29, párr. 9.

161. La CIDH ha establecido que la protesta no es un derecho absoluto y excepcionalmente admite restricciones[99]. Sin embargo, la protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas[100]. Toda restricción al derecho a la protesta debe estar prevista en la ley, perseguir un objetivo legítimo y ser necesaria en una sociedad democrática bajo los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad[101]. La aplicación de este test debe guiar la acción del Estado, asegurando que los cuerpos policiales, las instituciones de derechos humanos y los jueces jueguen un papel fundamental con el fin de armonizar el derecho a la protesta con otros derechos en tensión.

162. Los estándares interamericanos son enfáticos al exigir que las restricciones estén previstas en la ley en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara, tanto en sentido formal como material. La Corte Interamericana ha señalado que sólo la ley formal "tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención"[102].

163. La Comisión observa con preocupación el anuncio del Ministerio del Interior mediante el cual "se establece que no constituye manifestación pacífica aquella que promueva el empleo de medios para obstaculizar temporal o permanentemente vías o infraestructura"[103]. Al respecto, insta al Estado a que a través de la deliberación parlamentaria y por medio de una ley se definan las restricciones excepcionales a los cortes de ruta. A la luz de los estándares interamericanos, no corresponde al Poder Ejecutivo definir los límites al derecho de la protesta, máxime cuando éste es el destinatario de las reivindicaciones sociales.

164. En relación con el requisito de fin legítimo, las restricciones a los cortes de vía deben estar orientadas al logro de los objetivos autorizados por la Convención Americana[104]. Durante la visita, la Comisión fue informada por el Estado sobre las implicaciones negativas de algunos cortes de vías para la garantía de los derechos y libertades de los demás, como la salud pública, la seguridad y el orden público.

165. Ahora bien, la Comisión recuerda que, según ha señalado la Corte Interamericana, no basta con invocar genéricamente un objetivo legítimo pues los Estados no son libres de

[99] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre 2019, párr. 31.

[100] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre 2019, párr. 32; Consejo de Derechos Humanos, Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/22/28, 21 de enero de 2013, párr. 12.

[101] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre 2019, párr. 33-45.

[102] Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 35.

[103] Cuenta de Twitter de Daniel Palacios (@DanielPalam). 18 de junio de 2021.

[104] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, septiembre 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, párr. 36.

interpretar de cualquier forma su contenido[105]. A propósito de "la protección de los derechos de los demás" como objetivo que justifica limitar la libertad de expresión, la jurisprudencia interamericana ha sido clara en precisar que en los casos en que se impongan límites es necesario que estos derechos se encuentren claramente lesionados o amenazados y corresponde demostrarlo a la autoridad que impone la limitación[106]. Por su parte, cualquier afectación al "orden público" invocada como justificación para limitar el derecho a la protesta debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas[107].

166. Las limitaciones a la protesta social deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen y estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan[108]. Se debe establecer la necesidad social cierta e imperiosa para efectuar la limitación y constatar que el objetivo legítimo invocado no pueda alcanzarse por un medio menos restrictivo de los derechos humanos involucrados[109].

167. Por otra parte, en cuanto a la respuesta a los cortes de ruta, la CIDH reitera que los Estados tienen la obligación de gestionar el conflicto social desde la perspectiva del diálogo y deben respetar el limitado espacio que tienen para establecer restricciones legítimas a manifestaciones y protestas[110].

168. Asimismo, cuando se trata de un corte de vía pacifico, la decisión de dispersar una protesta por parte del Estado como último recurso debe ser comunicada y explicada de manera clara, de modo tal que permita su comprensión y cumplimiento por parte de los manifestantes, ofreciéndoles tiempo suficiente para dispersarse sin acudir al uso de la fuerza[111]. Es importante resaltar que la dispersión también puede intensificar las tensiones entre quienes protestan y las fuerzas de seguridad[112].

[105] CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de diciembre 2009, párr. 75.

[106] CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de diciembre 2009, párr. 77.

[107] CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de diciembre 2009, párr. 82.

[108] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, párr. 38; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de diciembre 2009, párr. 67.

[109] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, párr. 39; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 85.

[110] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, p. 1.

[111] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, párr. 155; Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 63.

[112] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, párr. 108 y 155;

169. Cuando en el marco de un corte de vía se adviertan actos de violencia que representen una amenaza inminente para la garantía de otros derechos en tensión, las autoridades deben distinguir entre las personas que actúan con violencia y quienes participan de la protesta por vías pacíficas[113]. En aquellos casos en los que el uso de la fuerza sea imprescindible para cumplir un fin legítimo en el contexto de una manifestación, sólo se podrá recurrir a la fuerza mínima necesaria y, una vez que haya pasado tal necesidad, por ejemplo, cuando se detiene a una persona violenta sin peligro, ésta deberá cesar[114].

170. A juicio de la Comisión, privilegiar el diálogo también implica garantizar las condiciones para que quienes participan de las protestas a su vez puedan participar de las instancias de diálogo o mediación sin temor. Durante la visita, la Comisión recibió información sobre la apertura de indagaciones criminales contra manifestantes. Al respecto, la CIDH reitera que "los Estados deben dejar de aplicar tipos penales que convierten en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o los actos de desorden que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas, pues en el contexto de las protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de reunión y de libre asociación"[115].

171. Finalmente, la CIDH reitera que la protesta es un derecho protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en determinadas circunstancias puede ser restringido, no en razón a su modalidad sino a la gravedad de la afectación a otros derechos fundamentales; entre ellos, el derecho a la vida, a la protesta libre de violencia, el aprovisionamiento de alimentos y el derecho a la salud. Al Estado le corresponde constatar en cada caso la gravedad de las afectaciones y asegurarse de que las eventuales restricciones atiendan estrictamente al principio de legalidad, persigan un fin legítimo, y sean necesarias y proporcionales en una sociedad democrática.

VI. Consideraciones sobre Internet como espacio de protesta

172. Durante la visita, la Comisión recibió apreciaciones sobre Internet como un instrumento clave para desplegar el potencial del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información durante las protestas. Por ejemplo, distintas instancias estatales entregaron información a la CIDH sobre esfuerzos para transmitir información oficial de forma rápida y amplia a través de distintas plataformas e interactuar con la ciudadanía de forma

[113] Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 61; Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 37: derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, 17 de septiembre de 2020, párr. 17.

[114] Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 37: derecho de reunión pacífica (artículo 21), CCPR/C/GC/37, 17 de septiembre de 2020, párr. 79.

[115] CIDH, Protesta y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 22/19, septiembre de 2019, párr. 208.

directa. Por parte de la ciudadanía, se constató el uso de Internet como medio de interacción y organización para aquellas personas que salieron a manifestarse.

173. A su vez, Internet ha permitido a las personas manifestantes comunicar incidentes y hacer denuncias abiertas, muchas veces en tiempo real, sobre posibles excesos en el uso de la fuerza, además de solicitar la protección de sus derechos. De esta forma, Internet ha constituido una herramienta fundamental para facilitar y enriquecer la deliberación pública y la denuncia de violaciones a los derechos humanos durante las manifestaciones. Los hechos mencionados han puesto en evidencia la necesidad de proteger el ecosistema digital y de garantizar el libre acceso a la red.

174. A pesar del potencial de Internet, y su rol para amplificar las voces en el debate público, la CIDH recibió con preocupación denuncias que deben ser investigadas sobre presuntas medidas estatales que podrían cercenar las libertades en este medio. Según la información entregada por distintos actores, dichas acciones estarían siendo emprendidas por criterios subjetivos en vez de parámetros objetivos, legítimos y transparentes, conforme a estándares internacionales de derechos humanos.

175. La Comisión observa que la conversación digital reviste de una creciente importancia para la mayoría de actores entrevistados durante la visita. A la vez que expresaron que Internet es una plataforma trascendente para la deliberación pública, manifestaron temores de que algunos discursos incentiven la violencia o sean la base para la toma de decisiones sobre Internet que resten voz a quienes quieren expresarse sobre asuntos de interés público. La CIDH advierte una generalizada percepción sobre posibles excesos y censuras de discursos en Internet que aumenta los niveles de ansiedad por asegurar que la voz propia sea la única relevante. Esta zozobra afecta el diálogo y tiene el potencial de afectar tanto a voces institucionales como de la sociedad civil independientemente de su posición frente a la protesta.

176. Al respecto, la CIDH recibió información sobre prácticas de "ciberpatrullaje" orientadas a un monitoreo proactivo de contenidos presuntamente falsos sobre el desarrollo de las protestas, desprestigio de la imagen de las fuerzas públicas, así como la instigación al odio público. Estas medidas tendrían como fin determinar que información es falsa o verdadera, y de esta manera, combatir supuestas actividades de "terrorismo digital" que pudieran tener el potencial de exacerbar la violencia. Durante la visita, el Estado reportó que se adelantaron 21.675 horas de ciberpatrullaje y que se identificaron al menos 154 noticias falsas y más de 2.300 publicaciones que contienen amenazas a la vida o la integridad física[116].

177. En este sentido, la Comisión observa con preocupación que las fuerzas de seguridad se estarían abrogando facultades de chequeo de información, clasificando estos contenidos

[116] Reporte escrito del Estado a la CIDH. 8 de junio de 2021. Pág 64.

como verdaderos o falsos. Esto resulta especialmente preocupante cuando la información que categoriza corresponde, en su mayoría, sobre la actuación de las fuerzas de seguridad.

178. En este contexto, la CIDH hace un llamado para que dejen de calificar los contenidos y reaccionen aportando más información sobre el tema, evitando así incurrir en prácticas de censura. Tal como la Relatoría señaló en su Guía para la desinformación en contextos electorales, resulta claro que la propagación deliberada de información falsa empobrece al debate público y hace más difícil a las y los ciudadanos ejercer su derecho a recibir información de diversas fuentes[117].

179. La Comisión también recibió denuncias por parte de las autoridades respecto de personas que publican información que contienen, que en su criterio, mensajes de "odio" o de "incitación a la violencia". La CIDH insta a las autoridades para que, en estos casos, presenten denuncias respectivas para que se adelanten las investigaciones.

180. Adicionalmente, preocupa a la Comisión Interamericana las reiteradas denuncias sobre el perfilamiento de personas usuarias de redes sociales, participantes o no de las protestas. La caracterización genérica a través de términos como "terrorismo", "vandalismo" o "criminales" estigmatiza a las personas manifestantes, activa un ambiente hostil al ejercicio de la protesta y a la libertad de expresión en Internet. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que las sanciones penales por la difusión de información presuntamente falsa podrían retrotraer a la región a una lógica de criminalizar expresiones sobre asuntos de interés público y establecer una herramienta con un fuerte efecto inhibitorio de la difusión de ideas, críticas e información[118].

181. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil reportaron preocupación sobre alegadas interrupciones del servicio de Internet en el contexto de las protestas. Según señalaron, esto habría generado un escenario de obstaculización de las denuncias sobre el actuar de la fuerza pública y minimizan las oportunidades de escrutinio público. Los reportes recibidos enseñan tanto el posible uso de tecnología dirigida a inhibir o restringir la señal de Internet, como el bloqueo de las direcciones de dos páginas (URL) en Internet que contenían información sobre las protestas.

182. Sobre el tema, la Relatoría Especial ha sostenido que el bloqueo obligatorio de sitios web enteros, direcciones IP, puertos, protocolos de red o ciertos tipos de usos (como las redes sociales) constituye una medida extrema que solo podría estar justificada conforme a

[117] OEA, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, p. 18.

[118] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 18 de abril de 2020. Comunicado de prensa R78/20. CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados a la pandemia del COVID-19.

estándares internacionales, por ejemplo, cuando sea necesaria para proteger a menores de explotación sexual[119].

183. La CIDH recomienda que estas restricciones de acceso a las redes, servicios y contenidos de Internet, tanto por medio del uso de tecnología con capacidad de alterar su acceso habitual, como por decisiones de restricción de acceso a contenidos, deben de estar previstas por una ley; perseguir un objetivo legítimo, necesario y estrictamente proporcional al fin que persiguen, así como estar sujetas al control judicial.

184. La CIDH llama al Estado a brindar, de manera proactiva y periódica, información sobre el funcionamiento de las redes de Internet con el fin de que las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos sean contrastables con información técnica, actualizada y accesible. De igual forma, recomienda que las autoridades se abstengan de asignar calificaciones estigmatizantes o tendientes a la criminalización de quienes se expresan sobre las protestas a través de Internet.

VII. Recomendaciones

Con base en sus observaciones y a la luz de las normas que rigen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH emite las siguiente recomendaciones al Estado de Colombia:

Recomendaciones generales

1. Promover y reforzar, desde el más alto nivel del Estado, un proceso nacional de diálogo genuino, con enfoque territorial, que permita la escucha de todos los sectores, en especial a aquéllos que han sido más afectados por discriminación histórica, social y estructural en el país.

2. Tomar medidas con el objeto de reforzar la confianza de la ciudadanía en el Estado a partir del perfeccionamiento de la independencia práctica y efectiva de los poderes públicos y entes de control.

3. Fortalecer la garantía y protección de los DESCA, particularmente los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, con un enfoque de igualdad y no discriminación, participación ciudadana y rendición de cuentas que favorezca la inclusión social y la creación de oportunidades.

4. Adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la vida, integridad personal y seguridad de todas y cada una de las personas que dialogaron y testificaron

[119] Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 1 de junio de 2011. Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet.

ante la Comisión Interamericana en su visita. Asimismo, abstenerse de tomar represalias y/o de permitir que estas sean tomadas por terceros en su contra.

Recomendaciones generales sobre el derecho a la protesta social

5. Respetar y garantizar el pleno goce del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población.

6. Promover el estándar interamericano según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos.

7. Elaborar y aprobar una ley estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta en Colombia, de acuerdo con lo dictado por la Corte Suprema y en conformidad a los estándares internacionales en la materia.

Recomendaciones sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en el marco de las protestas

8. Ejecutar, en el marco de las protestas y manifestaciones, los operativos de seguridad con estricto apego a los protocolos del uso legítimo de la fuerza y en cumplimiento a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en los estándares internacionales. Asimismo, tomar las medidas necesarias para el cese inmediato del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad de Colombia en el marco de las protestas sociales.

9. Asegurar que las fuerzas de seguridad que intervengan para proteger y controlar el desarrollo de las manifestaciones y protestas tengan como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas, absteniéndose de detener arbitrariamente a manifestantes o de violar sus derechos en cualquier otra forma, de acuerdo con los protocolos vigentes.

10. Asegurar que el uso de medios no letales de control del orden público estén sometidos a un protocolo estricto que prevenga y sancione su uso en grave afectación de la integridad y salud de personas manifestantes.

11. Implementar, de manera inmediata, mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas.

12. Reforzar y reestructurar los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo un enfoque étnico-racial y de género, así como, sobre los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas,

con la finalidad de consolidar su más amplio entendimiento y respeto sobre el derecho a la libertad de expresión, la debida y legítima actuación en el marco de las protestas, así como, las excepciones y limitantes del uso de la fuerza.

13. Tomar medidas urgentes, en ámbitos de formación, utilización de protocolos de actuación y creación de mecanismos de rendición de cuentas, que promuevan que el ESMAD cumpla funciones de garantía del orden público y el ejercicio del derecho a la protesta, así como limitar su actuación solamente a casos estrictamente necesarios .

14. Separar a la Policía Nacional y su ESMAD del Ministerio de Defensa a fin de garantizar una estructura que consolide y preserve la seguridad con un enfoque ciudadano y de derechos humanos, y evite toda posibilidad de perspectivas militares.

15. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad del Estado, por medio de la investigación, de forma imparcial, exhaustiva y expedita de las denuncias de violación de derechos humanos; así como juzgar y sancionar a los responsables. De igual manera, reparar a las víctimas y sus familiares.

16. Sistematizar los datos sobre personas fallecidas, heridas, detenidas, desaparecidas y víctimas de violencia de género como consecuencia de las protestas sociales de manera transparente, actualizada, clara, concisa y articulada con la información brindada por la sociedad civil. El registro debe ser específico y tomar en cuenta datos desagregados por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género. Asimismo, este debe proveer un sustento informativo básico para las acciones de reparación de los daños causados, incluyendo la garantía por parte del Estado de que aquellas personas que requieran atención integral de salud podrán recibirla gratuitamente.

17. Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en la que agentes de seguridad del Estado incurrieron en actos de violencia sexual como mecanismo de tortura y provocaron traumas oculares con la finalidad de ejercer control sobre las personas manifestantes. Dichos programas deberán tener una cobertura nacional, ser integrales, basarse en las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, además de cubrir la atención psicosocial y de salud mental de las víctimas, familiares y comunidad en general.

Recomendaciones respecto a la violencia basada en género

18. Adoptar las medidas necesarias para reforzar los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI víctimas de violencia de género en

el contexto de las protestas sociales, incluyendo mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación con perspectiva diferenciada, de proximidad y de atención por personal especializado.

19. Reforzar los mecanismos tradicionales de respuesta a la violencia de género, adoptando canales alternativos de comunicación y fortaleciendo las redes comunitarias para ampliar los medios de denuncia y órdenes de protección.

Recomendaciones sobre la violencia basada en discriminación étnico-racial: Pueblos indígenas, Personas Afrodescendientes y Comunidades tribales

20. Adoptar todas las medidas razonables y positivas necesarias para prevenir, eliminar y revertir o cambiar las situaciones discriminatorias que perpetúen la estigmatización, los prejuicios, las prácticas de intolerancia y la criminalización contra las personas por su origen étnico-racial, identidad de género, situación migratoria, origen nacional, o cualquier otra situación que obre en el deterioro de su dignidad humana.

Recomendaciones sobre el uso de la figura de traslado de protección y desaparición de personas

21. Tomar las medidas necesarias restringir el uso de la figura del traslado por protección a situaciones de debilidad o vulnerabilidad, circunstancial o permanente de personas en concordancia al Código Nacional de Policia y Convivencia Ciudadana. Asimismo, abstenerse de utilizar dicha figura policial de manera generalizada en el marco de las protestas y manifestaciones.

22. Garantizar el derecho al debido proceso a las personas que hayan sido detenidas en el marco de las protestas.

23. Asegurar que los familiares de personas detenidas, y en su caso sus representantes legales, tengan acceso a toda la información sobre el proceso de detención.

24. Realizar una revisión legal independiente e individualizada de todas las imputaciones interpuestas a las personas arrestadas y detenidas durante las protestas.

25. Liberar en forma inmediata a quienes hayan sido detenidos en forma arbitraria o injustificada y aún se encuentren privadas de la libertad.

26. Crear una comisión especial para dar con el paradero de las personas que siguen reportadas como desaparecidas; en la que se garantice la participación de los familiares.

Recomendaciones sobre el uso de las facultades disciplinarias

27. Adecuar el marco normativo interno para asegurar que la Procuraduría General de la Nación no pueda procesar ni sancionar con destitución o inhabilitación a autoridades de elección popular de conformidad a los estándares interamericanos en la materia.

Recomendaciones respecto a la asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal militar

28. Garantizar que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana esté primariamente reservado a los cuerpos de seguridad civiles.

29. Asegurar que, en caso de necesidad de participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, esa sea extraordinaria, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles. De igual manera debe de ser regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

30. Reformar el Decreto 575 de 2021 a fin de asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté compatible con el derecho internacional en la materia.

31. Asegurar que el fuero militar sólo sea utilizado para juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

32. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la justicia ordinaria sea el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos..

Recomendaciones sobre las afectaciones a derechos de terceros y bienes públicos en el marco las protestas

33. Investigar y, en su caso, juzgar y sancionar, con apego a las garantías del debido proceso, a los responsables de los delitos cometidos en el marco de las protestas.

Recomendaciones sobre los cortes de ruta

34. Abstenerse de prohibir de manera generalizada y a priori los cortes de ruta como modalidades de protestas.

35. Responder a eventuales restricciones a esta modalidad de protesta con base en consideraciones particulares, siempre y cuando sus eventuales restricciones atiendan estrictamente al principio de legalidad, persigan un fin legítimo y sean necesarias en una sociedad democrática.

36. Crear un mecanismo permanente de diálogo en la estructura del Estado, conformado por negociadores entrenados en mediación de conflictos y que tengan la capacidad necesaria para avanzar con procesos de diálogos

transparentes y voluntarios, incorporando a autoridades locales, como gobernadores y alcaldes, para atender las particularidades de los territorios.

Recomendación sobre la protección a periodistas, a la libertad de expresión y el acceso a Internet

37. Garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de conformidad con los estándares interamericanos, en particular, mediante la protección de los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios frente a persecuciones, intimidaciones, hostigamientos, agresiones de cualquier tipo, y mediante el cese de acciones estatales que intervengan con el libre funcionamiento de los medios de comunicación.

38. Garantizar el respeto de la independencia de los medios y abstenerse de aplicar formas directas o indirectas de censura.

39. Brindar proactiva y periódicamente información sobre el funcionamiento de las redes Internet con el fin de que las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos sean contrastables con información técnica actualizada y accesible.

40. Cesar las actividades de categorización policial de contenidos como "falsos" o "verdaderos" y abstenerse de asignar calificaciones estigmatizantes o tendientes a la criminalización de quienes se expresan a través de internet sobre las protestas.

Recomendaciones sobre misiones médicas

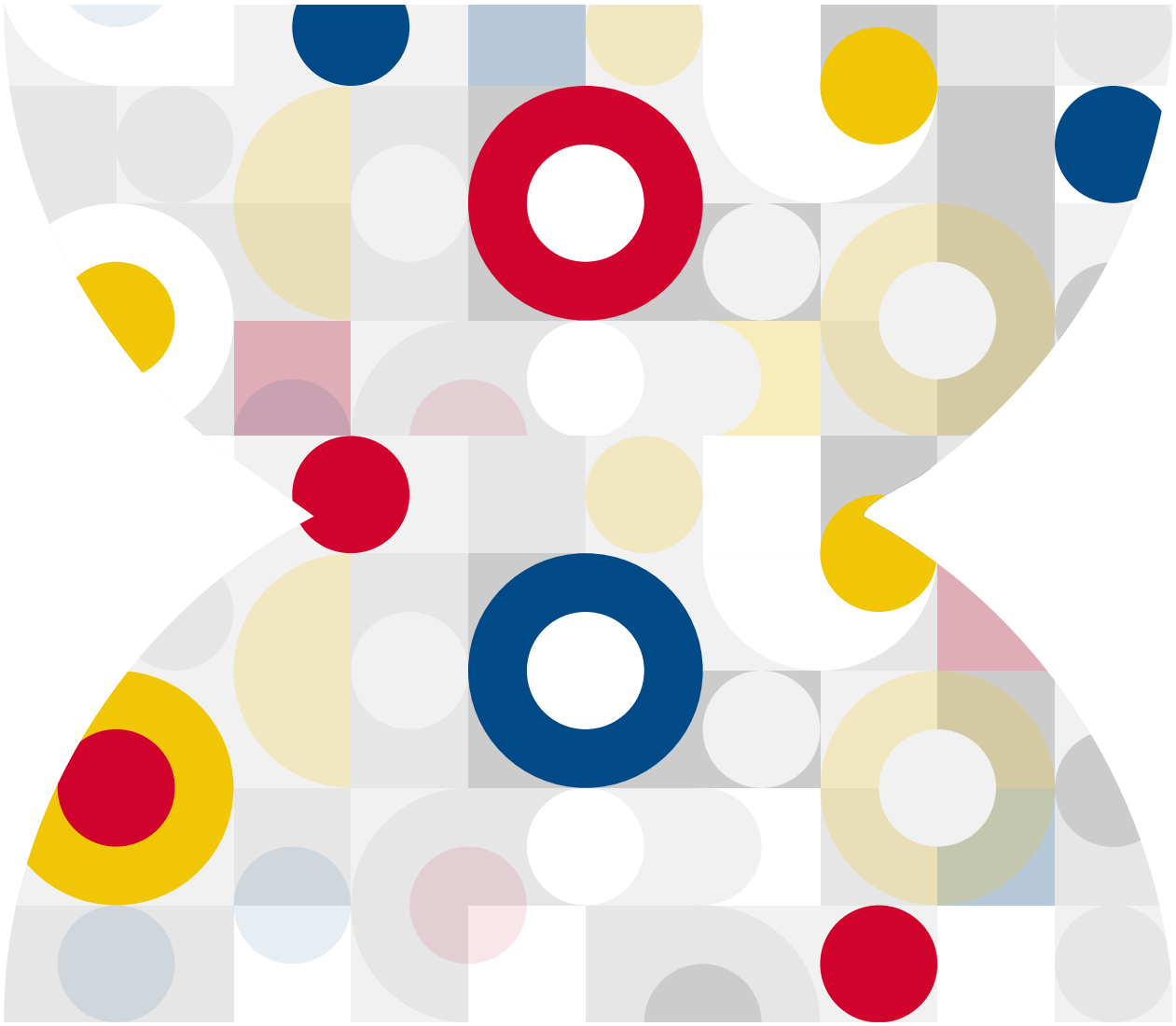
41. Reconocer la importancia de la labor de las misiones médicas en el ejercicio de sus tareas humanitarias en el marco de las protestas, garantizando su protección reforzada para que brinden sin obstáculos atención de salud a todas las personas sin discriminación y sin temor a represalias ni sanciones.

185. Finalmente, la Comisión advierte sobre los desafíos de derechos humanos que se pudieran presentar en futuras movilizaciones sociales. El Estado de Colombia y la sociedad en su conjunto tienen una oportunidad única para revertir la situación actual hacia una nueva etapa de participación ciudadana. Esto mediante un diálogo efectivo e inclusivo para abordar las demandas legítimas de la población, con el máximo respeto a los derechos humanos y en el marco democrático del Estado de Derecho.

186. Para dichos efectos, la Comisión insta al Estado a reforzar desde el más alto nivel del Estado un proceso de diálogo y reconciliación multidimensional que permita desactivar las tensiones y hostilidades latentes en la sociedad colombiana, así como incrementar la confianza en las instituciones estatales.

187. La CIDH continuará monitoreando el desarrollo de las protestas sociales al tiempo que expresa su más amplia disposición para brindar asistencia técnica al Estado para el seguimiento de las recomendaciones, para lo cual anuncia la instalación de un Mecanismo Especial de Seguimiento en Materia de Derechos Humanos para Colombia que contribuya a la consolidación de la paz en los diversos sectores de la sociedad.

Segundo informe
Seguimiento de recomendaciones:
Visita de trabajo a Colombia 2021



CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

OEA

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 280
16 de septiembre de 2025
Original: Español

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Segundo Informe
Seguimiento de Recomendaciones:
Visita de Trabajo a Colombia de 2021

2025

www.cidh.org

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Miembros
José Luis Caballero Ochoa
Andrea Pochak
Arif Bulkan
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Roberta Clarke
Carlos Bernal Pulido
Gloria Monique de Mees

Secretaria Ejecutiva
Tania Reneaum Panszi

Jefa de Gabinete
Patricia Colchero Aragonés

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica
María Claudia Pulido Escobar

Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Peticiones y Casos
Jorge Meza Flores

Relator Especial para la Libertad de Expresión
Pedro Vaca Villarreal

Relator Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
Javier Palummo Lantes

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Segundo informe: Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021 / Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 16 de septiembre de 2025. v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-8063-8

1. Human rights--Colombia. 2. Freedom of expression--Colombia. 3. Protest movements--Colombia. 4. Civil rights--Colombia. I. Title. II. Inter-American Commission on Human Rights. III. Series. OEA/Ser.L/V/II.doc.228/25

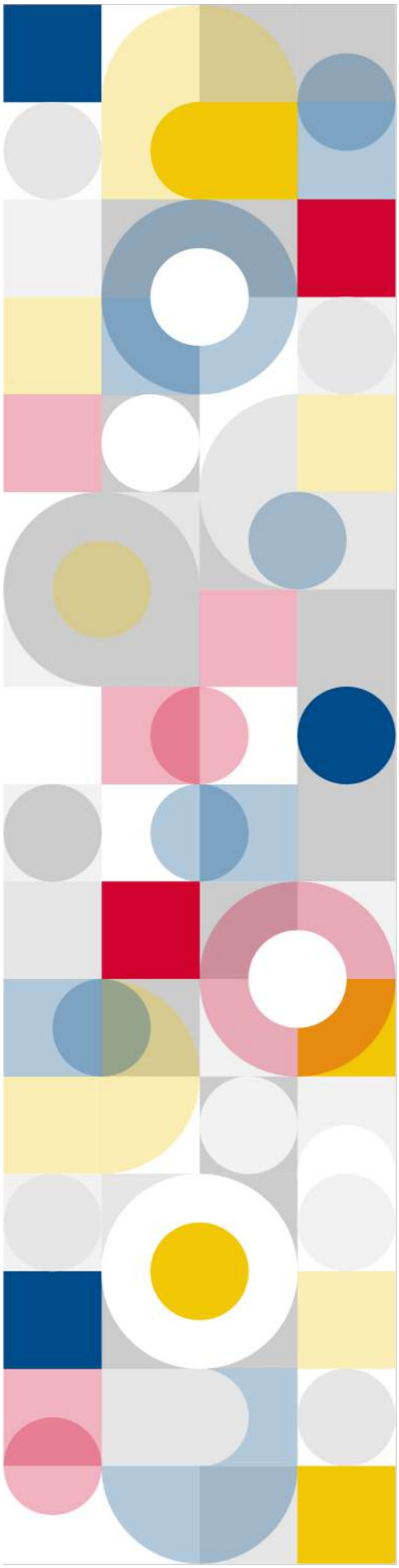
ÍNDICE

INTRODUCCIÓN....8
I. Antecedentes 9
II. Objetivos y alcance 11
III. Metodología....12
IV. Estructura 20
V. Aprobación del informe de seguimiento 21
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES 24
I. Recomendaciones generales relativas a la protesta (recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35 y 41) 24
II. Recomendaciones relativas a la transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional (recomendaciones 8 a 14 y 28 a 30) 58
III. Recomendaciones sobre investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social (recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33). 109
IV. Recomendación sobre discriminación en protestas sociales (recomendación 20) 150
V. Recomendaciones sobre traslado de protección y desaparición de personas (recomendaciones 21, 22, 23, 24, 25 y 26) 153
VI. Recomendaciones sobre protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet (recomendaciones 37, 38, 39 y 40) 179
CONCLUSIONES....201
ANEXOS....217

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales	AML
Agencia Nacional del Espectro	ANE
Centro de Investigación y Educación Popular	CINEP
Centro Especializado de Servicios para Adolescentes	CESPA
Centros de Traslado por Protección	CTPP
Comando Conjunto Cibernético	CCOCI
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisiones de Verificación e Intervención	CVI
Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos	CIEDDHH
Comité Internacional de la Cruz Roja	CICR
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Dirección de Investigación Criminal e Interpol	DIJIN
Directrices Generales de Seguimiento de Recomendaciones y Decisiones de la CIDH	Directrices Generales de Seguimiento
Dispositivos Especializados de Intervención	DEI
Dispositivos Mínimos de Atención	DMA
Equipos de Diálogo	EDI
Escuadrón Móvil Antidisturbios	ESMAD
Fiscalía General de la Nación	FGN
Grupo de Trabajo Nacional de Amenazas	GTNA
Inhibidores y bloqueadores de señales radioeléctricas	IBSR
Inspección Delegada para la Manifestación Pública de la Inspección General de la Policía Nacional	INGER
Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las recomendaciones de la visita al país de junio de 2021	Mecanismo de Seguimiento
Mecanismo de Búsqueda Urgente	MBU
Mesa Territorial de Garantías de Antioquia	MTGA
Ministerio de Defensa	Mindefensa
Ministerio de Justicia y del Derecho	Minjusticia
Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones	MinTIC
Ministerio del Interior	Mininterior

Ministerio del Trabajo	MinTrabajo
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia	ACNUDH
Organización de los Estados Americanos	OEA
Orientación sexual e identidad de género diversa	OSIGD
Proyecto de Ley Estatutaria	PLE
Proceso de Modernización y Transformación Institucional Inspirados en Usted	MTI Inspirados en Usted
Proceso de Transformación Integral de la Policía Nacional	PTI
Procuraduría General de la Nación	PGN
Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones	PRST
Puestos de Mando Unificado	PMU
Registro Único de Peticiones de la Defensoría del Pueblo	RUP
Relatoría Especial para la Libertad de Expresión	RELE
Sistema de Información de la UNDMO	SIDMO
Sistema de Información Misional y Estadística de la PGN	SIM
Sistema de Información para el Registro de las Actuaciones Policiales	SIRAP
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	SIDH
Sistema Penal Oral Acusatorio	SPOA
Softwares de inteligencia de fuente abierta	OSINT, por su sigla en inglés
Superintendencia de Industria y Comercio	SIC
Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional de Colombia	Transformación Policial + Humana
Tribunal Popular de Engativá	TPE
Tribunal Popular de Siloé	TPS
Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden de la Policía Nacional	UNDMO
Unidades de Reacción Inmediata	URI
Violencias basadas en género	VBG



Capítulo 1
Introducción

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH" o "Comisión") presenta este informe de seguimiento a las recomendaciones que emitió tras su visita de trabajo de junio de 2021 a Colombia, en el marco del Paro Nacional de ese año. Este es el segundo informe que publica respecto de estas recomendaciones y fue elaborado en desarrollo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento constituido entre la CIDH y el Estado el 9 de junio de 2023.

2. El reporte se basa en información conocida por distintas fuentes, incluidas el Estado, organizaciones de la sociedad civil, víctimas y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH) en Colombia. A partir de la elaboración de este reporte, la CIDH identifica que persisten desafíos importantes que requieren de esfuerzos adicionales, especialmente respecto de la investigación y reparación por las violaciones de derechos humanos registradas, la implementación de enfoques diferenciales en las medidas adoptadas (étnico, racial y de género), y el esclarecimiento de un alegado contexto de criminalización de personas manifestantes investigadas por hechos relacionados con el Paro Nacional de 2021.

3. Sin embargo, la Comisión también reconoce que el Estado ha adoptado medidas relevantes de cumplimiento que han permitido avanzar positivamente en el abordaje institucional del ejercicio del derecho a la protesta social en el país, considerando, además, una reducción importante en los registros de violaciones a derechos humanos en estos contextos, en comparación con el año 2021. Al respecto, la CIDH destaca que el proceso de transformación institucional haya sido impulsado por distintas entidades para garantizar la protesta social y que algunos cuenten con el acompañamiento oportuno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) en Colombia, y con participación de la sociedad civil y víctimas.

4. La CIDH resalta estos esfuerzos de cumplimiento, así como el involucramiento del Estado en los espacios de seguimiento, y destaca la iniciativa de la sociedad civil para impulsar la implementación de distintas medidas de cumplimiento. También insta al Estado a continuar sus esfuerzos para que todas las actuaciones institucionales respeten los estándares internacionales de derechos humanos sobre la protesta social y urge a enfrentar los desafíos pendientes identificados,

haciendo énfasis en aquellos en materia de investigación y reparación de las víctimas.

5. Finalmente, la CIDH recuerda que, del 15 al 19 de abril de 2024, realizó una visita *in loco* a Colombia sobre la cual presentó sus observaciones preliminares y publicará el informe en las próximas semanas que dará cuenta sobre la situación de derechos humanos en el país y contemplará un conjunto de recomendaciones dirigidas al Estado. De acuerdo con el mandato convencional y reglamentario de la Comisión, estas últimas ingresarán a un proceso posterior de seguimiento. En tal sentido, el informe de país será más amplio e integral, en tanto que el presente informe da cuenta únicamente de las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión en el año 2021, cuando realizó una visita de trabajo al país para registrar la situación de derechos humanos en el contexto particular de las protestas iniciadas en abril de ese año y que dieron lugar al Paro Nacional.

I. Antecedentes

6. La CIDH realizó una visita de trabajo a Colombia del 8 al 10 de junio de 2021, en el marco de las protestas sociales iniciadas el 28 de abril del mismo año (en adelante "visita de trabajo de 2021")[1]. Posteriormente, emitió sus observaciones, hallazgos y recomendaciones e identificó que las manifestaciones y protestas estuvieron vinculadas con reivindicaciones estructurales e históricas de la sociedad vinculadas tanto a la Constitución Política de 1991 como a los Acuerdos de Paz de 2016 para la terminación del conflicto con las FARC-EP[2].

7. A raíz de esta visita, la Comisión constató un amplio consenso según el cual las causas de las protestas incluyeron, entre otros aspectos, la distribución inequitativa de la riqueza; obstáculos en el acceso a derechos económicos, sociales, culturales; altos niveles de violencia e impunidad, y discriminación histórica étnico-racial y de género. Además, verificó que se registraron situaciones que ponían en riesgo el ejercicio de la protesta social, así como graves violaciones a los derechos humanos de personas manifestantes y afectaciones a terceros, y bienes públicos y privados. En consecuencia, dirigió 41

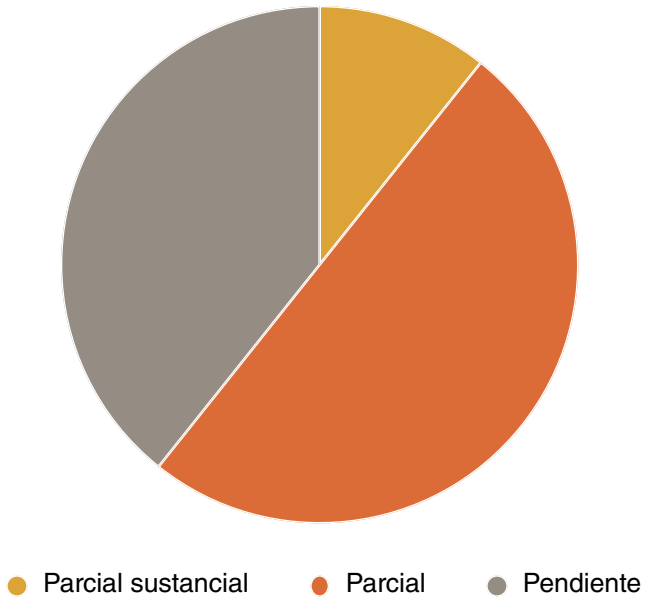
[1] CIDH, Comunicado de Prensa No. 143, La CIDH anuncia visita de trabajo a Colombia en el contexto de las protestas sociales, 4 de junio de 2021.

[2] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021.

recomendaciones al Estado para que este último investigue los hechos, repare a las víctimas y adopte medidas de no repetición[3].

8. El 27 de enero de 2023, la CIDH presentó el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones (en adelante "primer informe de seguimiento"), el cual fue elaborado con base en información aportada por el Estado y la sociedad civil, y en datos de conocimiento público[4]. Este señaló que, de las 28 recomendaciones analizadas, 11 estaban pendientes; 14, parcialmente cumplidas; tres cumplidas a nivel parcial sustancial y ninguna había alcanzado un nivel total de implementación[5].

Niveles de cumplimiento:
28 recomendaciones
Primer informe de seguimiento
(enero 2023)



[3] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, p. 41 a 46.

[4] De acuerdo con el artículo 58 del Reglamento de la CIDH, este organismo tiene la facultad de preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, y los publicará del modo que juzgue oportuno.

[5] CIDH, Primer informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021 a Colombia, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 391, 25 de enero de 2023.

9. El cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH contribuye a fortalecer la vigencia de los derechos humanos y el Estado de Derecho en el país, y a robustecer la legitimidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante "SIDH"). La consecución de este objetivo exige que los Estados adopten medidas de cumplimiento idóneas, oportunas y efectivas y que los actores involucrados reporten información sobre la implementación de las recomendaciones.

10. Con este propósito, la CIDH ha promovido la constitución de mecanismos especiales de seguimiento de recomendaciones, que se caracterizan por contar con un plan de trabajo y promover la participación de la sociedad civil y de las víctimas. Para el caso de Colombia, el 9 de junio de 2023, la CIDH instaló el Mecanismo de Seguimiento, después de acordar un Plan de Trabajo con el Estado que priorizó 33 recomendaciones emitidas en junio de 2021[6]. Estas decisiones incluyeron las 28 a las que se refirió el primer informe de seguimiento y cinco adicionales (la número 20 sobre discriminación en el marco de protestas, y las 37, 38, 39 y 40 sobre la protección a periodistas, a la libertad de expresión y al acceso a internet)[7].

II. Objetivos y alcance

11. Considerando el Plan de Trabajo acordado para el Mecanismo de Seguimiento, el principal objetivo de este informe (en adelante "segundo informe de seguimiento") es presentar el análisis de la CIDH sobre los esfuerzos estatales adoptados para implementar las 33 decisiones priorizadas, así como visibilizar los asuntos pendientes. Además, este documento persigue los siguientes objetivos específicos:

[6] CIDH, Comunicado de Prensa No. 115/2023, CIDH instala Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las recomendaciones a Colombia, 9 de junio de 2023.

[7] Recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35 y 41 (sobre eje temático de protección de protesta social); recomendaciones 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30 (sobre transformación de cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional); recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33 (sobre investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social); recomendación 20 (sobre discriminación en protestas sociales); recomendaciones 37, 38, 39 y 30 (sobre protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet); recomendaciones 21, 22, 23, 24, 25 y 26 (sobre traslado de protección y desaparición de personas). CIDH y Estado de Colombia, Plan de trabajo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las Recomendaciones de la Visita de Trabajo de la CIDH a Colombia de junio de 2021, 19 de mayo de 2023.

- Presenta la información conocida por el Mecanismo de Seguimiento sobre: (i) las medidas de cumplimiento, con énfasis en las acciones relevantes y los procesos de implementación en curso o culminados; y (ii) los desafíos y asuntos pendientes que son de especial interés para la CIDH.

- Analiza la información obtenida y determina o actualiza, según corresponda, el nivel de cumplimiento de las recomendaciones. Para esto aplicó las Directrices Generales de Seguimiento de Recomendaciones y Decisiones de la CIDH (en adelante "Directrices Generales de Seguimiento")[8], y evalúa si el Estado avanzó en adoptar las medidas y proporcionar la información solicitada en el primer informe de seguimiento para las 28 recomendaciones que fueron allí revisadas.

- Orienta al Estado sobre cómo avanzar en la implementación de cada recomendación y hace hincapié en asuntos que requieren atención prioritaria.

12. Este informe evalúa la implementación de las recomendaciones, de acuerdo con la información a la que la CIDH ha tenido acceso en el periodo comprendido entre el 25 de enero de 2023, que corresponde a la fecha de presentación del primer informe de seguimiento de recomendaciones, y la fecha de aprobación del presente documento.

III. Metodología

13. Para elaborar este informe de seguimiento, la CIDH recopiló información sobre la implementación de las 33 recomendaciones priorizadas y, particularmente, sobre medidas de cumplimiento, desafíos y preocupaciones expresadas por los actores involucrados.

Información proporcionada por el Estado de Colombia

14. Este reporte consideró la información proporcionada por el Estado durante los siete diálogos realizados, en noviembre y diciembre de 2023, con el equipo técnico del Mecanismo de Seguimiento, en los cuales se conocieron esfuerzos de implementación del Estado y respondió a consultas sobre el seguimiento de las recomendaciones:

[8] CIDH, Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Segunda edición), OEA/Ser.L/V/II, Doc.385/23, 20 de noviembre de 2023.

Nombre del diálogo	Fecha	Recom. abordadas	Entidades estatales participantes
Diálogo introductorio (con participación del Com. José Luis Caballero)	22 de noviembre de 2023	No aplica	• Ministerio de Relaciones Exteriores
Recomendaciones generales relacionadas con la protección de la protesta social	27 de noviembre de 2023	5, 6, 7, 27, 34, 35, 41	• Ministerio de Relaciones Exteriores • Misión Permanente de Colombia OEA • Ministerios de Defensa y del Interior • Policía Nacional • Defensoría del Pueblo (Vicedefensor) • Procuraduría General de la Nación
Transformación de cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional	30 de noviembre de 2023	8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30	• Ministerio de Relaciones Exteriores • Misión Permanente de Colombia OEA • Ministerios de Defensa y del Interior • Policía Nacional
Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social	4 de diciembre de 2023	15, 16, 17, 18 y 33	• Ministerio de Relaciones Exteriores • Misión Permanente de Colombia OEA • Ministerio de Defensa • Policía Nacional • Fiscalía General de la Nación • Justicia Penal Militar • Defensoría del Pueblo
Discriminación en protestas sociales	6 de diciembre de 2023	20	• Ministerio de Relaciones Exteriores • Misión Permanente de Colombia OEA • Vicepresidencia • Ministerios de Defensa y del Interior • Policía Nacional

Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet Con participación de RELE y Relator	11 de diciembre de 2023	37, 38, 39 y 40	• Ministerio de Relaciones Exteriores • Misión Permanente de Colombia OEA • Ministerios de Tecnología e Información; de Defensa y de Culturas, Artes y Saberes • Policía Nacional
Uso de traslado de protección y desaparición de personas	14 de diciembre de 2023	21, 22, 23, 24, 25 y 26	• Ministerio de Relaciones Exteriores • Misión Permanente de Colombia OEA • Ministerio de Defensa • Policía Nacional • Fiscalía General de la Nación • Defensoría del Pueblo

15. El reporte también tuvo en cuenta la información proporcionada por el Estado el 14 de junio de 2024[9], en respuesta al cuestionario remitido por la CIDH el 22 de abril de 2024 sobre las medidas y desafíos de cumplimiento de las 33 recomendaciones priorizadas. En este cuestionario, la Comisión indicó que cada medida que fuese reportada debía consistir, por ejemplo, en una política pública, ley o normativa, sistema de información de datos o en una acción de fortalecimiento institucional, de incidencia en la cultura de derechos humanos o de acceso a la justicia[10]. Además, el cuestionario formuló 93 preguntas sobre la implementación de estas decisiones, con base en lo ya conversado en los diálogos tanto con las entidades como con la sociedad civil y víctimas. La CIDH identificó que la respuesta escrita proporcionada por el Estado incorporó información de las 33 recomendaciones priorizadas por el Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento y, además, de las ocho recomendaciones adicionales

[9] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC⁄OEA No. 960⁄2024, 14 de junio de 2024.

[10] El cuestionario solicitó al Estado indicar de qué manera cada medida reportada cumple con la recomendación respectiva, siendo posible que, para una recomendación, se informe una o más medidas. Además, solicitó que cada medida se haya adoptado después de junio de 2021, siempre que no se hubiese reportado para el primer informe de seguimiento. También se solicitó información sobre el diseño e implementación de cada medida y, de ser aplicable, sobre su seguimiento y evaluación, así como datos de modo, tiempo y lugar, resultados, soportes y documentación, y participación de víctimas, sociedad civil u organizaciones en la implementación. CIDH, Nota 90-24⁄CIDH⁄SE⁄GAB-CE, Solicitud de información – Mecanismo Conjunto de Seguimiento - Recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia de junio de 2021, 22 de abril de 2024.

que no fueron incorporadas en ese entonces. Respecto de estas últimas, la síntesis de lo reportado está contenida en el Anexo No. 1 del presente informe[11].

16. Además, se consideró la información proporcionada por el Estado en la audiencia virtual "Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional", realizada el 8 de julio de 2024 en el 190º Periodo de Sesiones de la CIDH[12]. También ponderó la respuesta que, el 27 de mayo de 2024, remitió la Defensoría del Pueblo en respuesta al cuestionario enviado por la CIDH el 24 de abril de 2024, con preguntas sobre medidas de cumplimiento adoptadas por la entidad y otros datos relevantes al seguimiento[13]. El reporte a su vez tomó nota de la información proporcionada por la Alcaldía de Bogotá los días 6 de febrero[14] y 10 de agosto de 2023[15].

17. Igualmente, este reporte tuvo en cuenta lo presentado por el Estado en la audiencia virtual "Situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021", llevada a cabo el 6 de marzo de 2025 en el 192º Periodo de Sesiones de la CIDH[16]. Adicionalmente, la Comisión consideró la información complementaria que fue remitida por el Estado el 10 de abril de 2024, con documentos anunciados en esa audiencia[17].

---

[11] Estas recomendaciones fueron las número 1, 2, 3, 4, 19, 21, 32 y 36 de las emitidas a partir de la visita de trabajo de 2021.

[12] CIDH, Audiencia de Seguimiento a recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[13] Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[14] Alcaldía de Bogotá, Informe sobre avances en implementación de recomendaciones de CIDH, 2 de febrero de 2023.

[15] Alcaldía de Bogotá, Informe sobre avances en implementación de recomendaciones de CIDH, 10 de agosto de 2023.

[16] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[17] Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. En esta comunicación, se informó el envío de documentos mencionados en la audiencia pública realizada el 6 de marzo de 2025.

Información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil, víctimas y su representación

18. En desarrollo del Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento, la CIDH accedió a información de la sociedad civil, las víctimas y su representación. Al respecto, desde septiembre de 2023 a febrero de 2024, el Mecanismo de Seguimiento llevó a cabo siete sesiones colectivas con organizaciones para conocer sus principales intereses de seguimiento, así como los avances y desafíos identificados respecto a la implementación de las recomendaciones priorizadas[18]. Esta convocatoria fue abierta y se solicitó a las organizaciones involucrar a otras interesadas. Los diálogos realizados fueron los siguientes:

Nombre de diálogo	Fecha	Recom. abordadas	Número organizaciones participantes
Recomendaciones generales relacionadas con la protección de la protesta social	5 de septiembre de 2023	5, 6, 7, 27, 34, 35, 41	18 organizaciones
Transformación de cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional	15 de septiembre de 2023	8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30	21 organizaciones
Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas	4 de diciembre de 2023	15, 16, 17, 18 y 33	15 organizaciones
Uso de traslado de protección y desaparición de personas	6 de diciembre de 2023	21, 22, 23, 24, 25 y 26	17 organizaciones
Discriminación en protestas sociales	15 de diciembre de 2023	20	11 organizaciones

[18] Colectivo Víctimas de la Policía Nacional; Campaña Defender la Libertad: Un Asunto de Todas; Caribe Afirmativo; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Centro de Atención Psicosocial (CAPS); Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad (Dejusticia); Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado; CODHES; Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo (Cajar); Colombia Diversa Comisión Colombiana de Juristas (CCJ); Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano; Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC); Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos; Corporación Jurídica Libertad; Corporación Justicia y Democracia; Corporación Justicia y Dignidad; Corporación Reiniciar; Corporación Sisma Mujer; Comité de Solidad por los Presos Políticos; Defensores Derechos Humanos 28A; DhColombia; El Veinte; Fundación Karisma; Fundación Lazos de Dignidad; Fundación Nydia Erika Bautista; Fundación para la Libertad de Prensa; Humanidad Vigente Corporación Jurídica; Ilex; Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (Raza e Igualdad); Misión de verificación a los hechos del paro nacional en Santiago de Cali; Movimiento contra las Lesiones Oculares del ESMAD (MOCAO); Nomadesc; Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Oswaldo Consuegra Meza; PAIIS; PBI; Plataforma GRITA; Tejido Defensa de la Vida y los Derechos Humanos de la CXHAB WALA KIWE – ACIN; Temblores.

Reparación y atención a víctimas de trauma ocular	25 de enero de 2024	17	14 organizaciones
Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet Con participación de RELE y Relator	5 de febrero de 2024	37, 38, 39 y 40	8 organizaciones

19. Además, el Mecanismo de Seguimiento gestionó espacios adicionales de diálogo (de oficio o a solicitud de organizaciones y víctimas) para abordar temáticas específicas. Estos permitieron profundizar o acceder a información adicional sobre las temáticas de violencia ocular; discriminación y violencia étnico-racial; investigaciones a nivel regional, y situación de personas detenidas en el contexto del Paro Nacional de 2021[19].

20. Asimismo, el informe tuvo en cuenta la información proporcionada por la sociedad civil y víctimas en la audiencia virtual "Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional", del 8 de julio de 2024 en el 190º Periodo de Sesiones de la CIDH. Esta audiencia fue solicitada por organizaciones del suroccidente colombiano para abordar la situación sobre las violaciones a derechos humanos en Cauca, Valle del Cauca y Nariño[20].

21. Igualmente, este informe consideró las 18 respuestas al cuestionario de la CIDH que fueron remitidas los días 20, 21, 27 y 30 de mayo de 2024 por las siguientes organizaciones de la sociedad civil: El Veinte, Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (en

[19] El Mecanismo se reunió con Cajar, Ilex y Corporación Justicia y Democracia (9 de noviembre de 2023); con el Instituto Raza e Igualdad, en donde se socializó un estudio de esta organización acceso a la justicia de víctimas de uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por agentes del orden (22 de enero de 2024); el Centro de Atención Psicosocial (CAPS) y el colectivo MOCAO respecto a la temática de traumas oculares (23 de febrero y 7 de marzo de 2024); con el Tribunal Popular de Siloé, la Corporación Justicia y Dignidad, la Corporación Guayasamin de Nariño, la Corporación para el Desarrollo Regional y con víctimas de violaciones a derechos humanos en el Paro Nacional respecto a investigaciones de hechos en el Suroccidente colombiano (21 de marzo de 2024); con personas detenidas en el marco del Paro Nacional y su representación incluyendo a la Fundación Nydia Erika Bautista, la Corporación Justicia y Dignidad, la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, el Equipo Jurídico Pueblos (24 de abril de 2024); con la organización Temblores que entrevistó al Mecanismo Conjunto de Seguimiento en el marco de elaboración del informe No Basta (10 y 16 de noviembre de 2023); con la Corporación Justicia y Dignidad y la Corporación Justicia y Democracia (15 de noviembre de 2024).

[20] CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

adelante "Raza e Igualdad"), Fundación Nydia Erika Bautista, Corporación Jurídica Libertad, Nomadesc, Fundación Karisma, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Corporación Reiniciar, Colombia Diversa, Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad (en adelante "Dejusticia"), la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante "CCJ"), Ilex y Voguea en el Aleteo. El 21 de mayo, recibió las respuestas de Corporación Sisma Mujer (en adelante "Sisma Mujer"); el 27 de mayo, de Temblores y la plataforma GRITA, y el 30 de mayo, de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (en adelante "CSPP") y Campaña Defender la Libertad: Un Asunto de Todas (en adelante "CDLAT"), así como del Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo (en adelante "Cajar").

22. Asimismo, se tuvo en cuenta la información presentada por un grupo de alrededor de 28 organizaciones solicitantes de la audiencia virtual "Situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021", del 6 de marzo de 2025 en el 192º Periodo de Sesiones de la CIDH[21].

Informe elaborado por consultoría experta sobre reparaciones psicosociales

23. Una de las temáticas centrales del presente informe de seguimiento está relacionada con el seguimiento a la recomendación 17[22] sobre la reparación a víctimas de traumas oculares en el marco de las protestas sociales. La organización *Justice Rapid Response*[23] financió el desarrollo de una consultoría enfocada en esta temática que dio lugar a un informe con hallazgos y lineamientos esenciales para la adopción de una política de reparación

[21] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[22] La recomendación 17 señala: "Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en los que agentes de seguridad del Estado incurrieron en actos de violencia sexual como mecanismo de tortura y provocaron traumas oculares con la finalidad de ejercer control sobre las personas manifestantes". Dichos programas deberán tener una cobertura nacional, ser integrales, basarse en las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, además de cubrir la atención psicosocial y de salud mental de las víctimas, familiares y comunidad en general". CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021.

[23] Justice Rapid Response es una organización que colabora con agentes internacionales, nacionales y de la sociedad civil proporcionándoles conocimientos técnicos rápidos, imparciales y profesionales, adaptados a cada contexto, para investigar crímenes internacionales y violaciones graves de los derechos humanos y promover los derechos y el acceso a la justicia de víctimas y supervivientes.

psicosocial en la temática[24]. La CIDH agradece el financiamiento proporcionado, el cual ha sido esencial para que el análisis de cumplimiento de esta recomendación reciba un enfoque psicosocial centrado en las víctimas. Los principales hallazgos de este documento están disponibles en el Anexo 2 del presente informe.

24. Esta intervención permitió un análisis especializado de los daños psicosociales causados por la violencia policial ocular en las víctimas de uso desproporcionado de la fuerza durante las protestas en Colombia. A partir de estos hallazgos, se establecieron lineamientos para que las políticas, planes y programas estatales de reparación respondan de manera integral a estos impactos, señalando medidas de compensación, rehabilitación en salud y social, así como garantías de satisfacción y no repetición.

Informes públicos y fuentes secundarias

25. Este reporte también tuvo en cuenta la información contenida en documentos publicados por organizaciones de la sociedad civil[25], el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los derechos humanos en Colombia, presentado al Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2024[26]; la Audiencia pública sobre Lesiones Oculares en la Protesta Social del Congreso de la República, realizada el 22 de febrero de 2024[27], y datos de medios de comunicación.

---

[24] Justice Rapid Responde – International Justice Programme, Informe Análisis de impactos psicosociales y lineamientos básicos a considerar en el diseño e implementación de política, planes y/o programas de reparación integral para víctimas de lesiones oculares en el marco de las protestas sociales, febrero a abril de 2024 (Valeria Patricia Moscoso Urzúa – Especialista Senior en Reparaciones con Enfoque Psicosocial).

[25] Tribunal Popular en Siloé, Tribunal Popular en Siloé: conmemorar, dignificar y resistir, octubre de 2023. Temblores y Fundación Alfredo Molano Bravo, Informe No Basta: Seguimiento a la relatoría de la Masacre del 9S. Sisma Mujer, Juntas y Revueltas: Derechos de las mujeres y las niñas a la libertad de reunión, asociación y manifestación pacífica en Colombia, marzo de 2024.

[26] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en el 55º Período de Sesiones, A/HRC/55/23, 14 de febrero de 2024.

[27] Congreso de la República, Transmisión de la audiencia pública sobre lesiones oculares en la protesta social, 23 de febrero de 2024.

IV. Estructura

26. A este capítulo introductorio le sigue el segundo sobre la implementación de las 33 recomendaciones del Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento, el cual está dividido en los siguientes 6 subcapítulos:

- Protección de la protesta social (recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35, 41);
- Transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional (recomendaciones 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30);
- Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social (recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33);
- Recomendación sobre discriminación en protestas sociales (recomendación 20);
- Traslado de protección y desaparición de personas (recomendaciones sobre 21, 22, 23, 24, 25 y 26);
- Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet (recomendaciones 37, 38, 39 y 40).

27. Para cada eje, el informe sintetiza los hallazgos que, en junio de 2021, condujeron a la CIDH a emitir las recomendaciones. Luego, para cada recomendación[28], el documento desarrolla los siguientes apartados:

- Síntesis del primer análisis de seguimiento de la CIDH del informe de 2023[29].
- Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación, sintetizando: (i) el reporte del Estado, haciendo énfasis en las medidas pertinentes de cumplimiento que fueron adoptadas del 23 de enero de 2023 al 14 de junio de 2024; y (ii) la posición de las organizaciones de la sociedad civil sobre el proceso de implementación de cada decisión.

---

[28] El informe analiza cada recomendación de manera independiente. Sin embargo, respecto a las recomendaciones 8 y 9, por un lado, y respecto a las recomendaciones 28 y 29, se hace un análisis conjunto considerando que las medidas allí solicitadas buscan los mismos objetivos.

[29] CIDH, Primer informe de seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023.

- Después, se presenta el análisis de seguimiento de la CIDH de cada recomendación, señalando si identifica medidas relevantes de cumplimiento[30]; o, por el contrario, omisiones de implementación[31]. Además, el informe actualiza o determina el nivel de cumplimiento de cada decisión y orienta sobre las medidas que todavía deben ser adoptadas, así como información adicional requerida[32].

28. El tercer capítulo presenta las conclusiones del seguimiento de las 33 recomendaciones y destaca los hallazgos, avances, desafíos y motivos de preocupación de la CIDH. A su vez, presenta un cuadro con los niveles de cumplimiento de cada recomendación.

29. Finalmente, el informe contiene dos anexos. El primero contiene la síntesis de la información proporcionada por el Estado respecto a las ocho recomendaciones de la visita de trabajo no priorizadas por el Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento. El segundo presenta los lineamientos principales de la consultoría sobre reparación para víctimas de violencia ocular que contó con el apoyo de *Justice Rapid Response*.

V. Aprobación del informe de seguimiento

30. El primero de octubre de 2025, la CIDH aprobó este informe de seguimiento, luego de que, el 15 de mayo de 2025, transmitiera al Estado una copia preliminar y, el 15 de julio de 2025, recibiera las observaciones de este último, las cuales fueron incorporadas al documento, en lo pertinente[33].

31. La Comisión agradece la apertura del Estado de Colombia para proporcionar información para la elaboración de este informe y para sostener los espacios de trabajo con el Mecanismo de Seguimiento, y valora positivamente que estos últimos hayan contado con participación de las entidades de la rama ejecutiva y

[30] Las medidas pueden consistir en políticas públicas, acciones de fortalecimiento institucional, regulación y normativa, sistemas de datos e indicadores, acciones de incidencia en la cultura de derechos humanos y acciones de investigación y justicia.

[31] Este análisis consideró las Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la CIDH (2ª edición aprobada el 20 de noviembre de 2023).

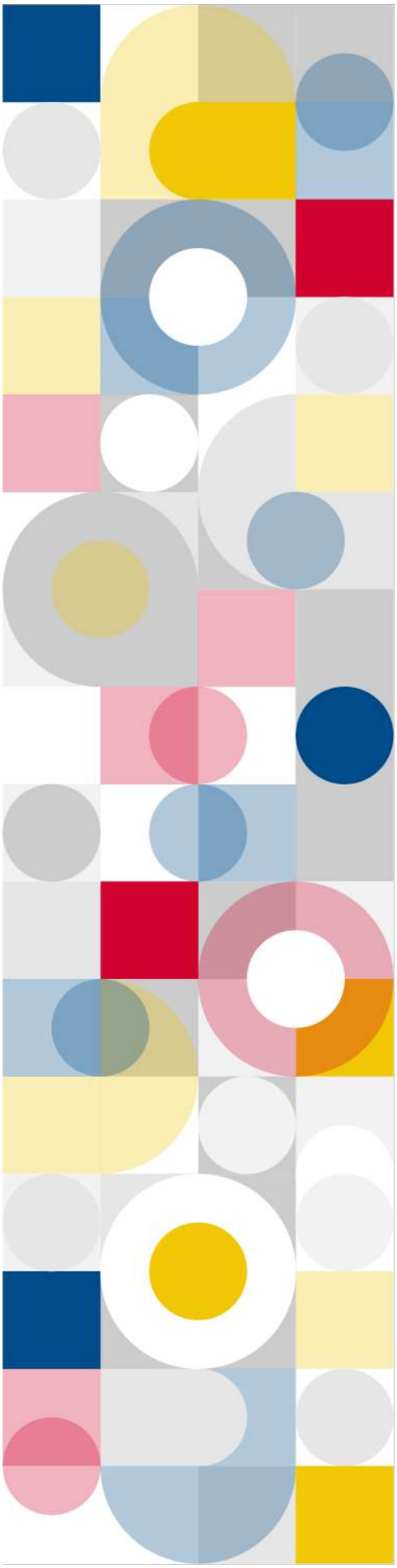
[32] Estas orientaciones se presentan para las recomendaciones que no han sido declaradas totalmente cumplidas.

[33] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

judicial. Igualmente, agradece la participación de la Defensoría del Pueblo, tanto en los diálogos como con la información escrita proporcionada.

32. Además, la CIDH agradece el involucramiento de la sociedad civil y de las víctimas en el seguimiento, así como la colaboración del Equipo de Espacio Cívico de ACNUDH Colombia. La información que estos actores han proporcionado ha sido esencial para realizar un seguimiento integral de las recomendaciones analizadas en este informe[34].

[34] Además de haber sostenido espacios de diálogo con ACNUDH Colombia, Juliette de Rivero, Representante en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos participó en la audiencia sobre las investigaciones de las violaciones a derechos humanos en el Paro Nacional, realizada el 8 de julio de 2024 durante el 190º Periodo de Sesiones de la CIDH.



Capítulo 2
Seguimiento de recomendaciones

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

I. Recomendaciones generales relativas a la protesta (recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35 y 41)

33. Este eje temático agrupa siete recomendaciones emitidas por la CIDH con base en denuncias recibidas durante su visita de trabajo de 2021 y responden a los hallazgos sobre graves violaciones a derechos humanos de personas manifestantes, ataques contra misiones médicas, un presunto uso de facultades disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación (en adelante "PGN") respecto de actuaciones de autoridades de elección popular y una alegada calificación genérica de los cortes de ruta como conductas al margen de la ley. Las decisiones de la CIDH bajo seguimiento buscan que el Estado adopte una ley estatutaria que regule la protesta, así como acciones de fortalecimiento institucional que, en la práctica, garanticen tanto este derecho como la libertad de expresión, la reunión pacífica y la participación política[35].

Recomendación No. 5. Respetar y garantizar el pleno goce del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de toda la población.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

34. Para el primer informe de seguimiento, la CIDH conoció medidas estatales para garantizar el goce de los derechos señalados en esta recomendación, incluidos los diálogos estatales con diversos actores, la Mesa Nacional de Garantías para las Manifestaciones Públicas, el monitoreo de la Defensoría del Pueblo a la fuerza pública y regulaciones de la Policía Nacional. Aunque la Comisión valoró estas acciones, solicitó información sobre sus resultados y llamó a asegurar su sostenibilidad y a implementar una estrategia nacional para garantizar estos derechos. En este sentido, concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida[36].

[35] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 28, 29, 99, 100, 122, 123, 152.

[36] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 41-51.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

35. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó medidas adoptadas para acompañar las protestas. Al respecto, el Ministerio del Trabajo (en adelante "MinTrabajo") elaboró informes de conflictividad sociolaboral que difundió con otras entidades. A su vez, la PGN conformó un Puesto de Mando Unificado (en adelante "PMU") interno permanente; acompañó a los PMUs convocados por distintas autoridades; requirió información a la Policía Nacional, y conformó comisiones extraordinarias ante protestas prolongadas. La Alcaldía Mayor de Bogotá desarrolló acciones de interlocución y diálogo en más de 6.800 movilizaciones entre 2021 y el 31 de mayo de 2025[37]; y, desde 2021, desarrolló un sistema de monitoreo y seguimiento de protestas, así como el aplicativo Poliscopio, que procesa información sobre movilizaciones, consolidándose como fuente oficial de información estadística sobre conflictividades sociales[38].

36. Además, el Estado comunicó la adopción de normativa que, en su criterio, contribuye a implementar la recomendación. Al respecto, el Ministerio del Interior (en adelante "Mininterior") contactó a alcaldías y gobernaciones durante el primer semestre de 2024 para concertar protocolos de actuación territorial en manifestaciones y protestas, para lo cual planeó asistencias técnicas de junio a octubre del año 2024[39].

37. Asimismo, la PGN emitió tres memorandos y una circular que instruyen a su funcionariado a acompañar las movilizaciones, siendo el Memorando No. 001 del 5 de febrero de 2024 el más reciente. También, la Alcaldía Mayor de Bogotá adoptó el Protocolo Distrital para la garantía y protección de los derechos a la

[37] Estos hechos, llevados a cabo en su mayoría en las localidades de Santa Fe, Engativá, Los Mártires, y Candelaria, estuvieron vinculados a reformas estatales; seguridad y convivencia; derechos de las víctimas; trabajo y conflictos laborales; salud; derechos de las mujeres y diversidades sexuales; vivienda y servicios públicos; movilidad, transporte y vías; hábitat y ambiente; cultura, recreación y deporte, e infancia. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024; Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[38] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[39] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

reunión, manifestación pública y protesta social pacífica, mediante el Decreto No. 053 de 2023 (en adelante "Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023"), que derogó el Decreto No. 563 de 2015. Este busca implementar fallos de tribunales y recomendaciones internacionales y establece instancias de coordinación y seguimiento para las protestas en la ciudad[40]. Finalmente, el Estado informó medidas de formación de la PGN a su funcionariado respecto a sus capacidades de respuesta en protestas[41].

38. Adicionalmente, en el marco de una audiencia pública llevada a cabo el 6 de marzo de 2025[42], el Estado informó que fue emitida la Directiva No. 001 del 10 de septiembre de 2024, "Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica" de la FGN (en adelante "Directiva No. 001 de 2024")[43]. Dicha Directiva establece parámetros para la investigación de conductas presuntamente delictivas ocurridas en este contexto y distingue entre el ejercicio legítimo del derecho a la protesta y los hechos que puedan configurar delitos fuera del marco de esa protección.[44]

39. De la misma forma, la Defensoría del Pueblo presentó información relevante a esta recomendación. Reportó que mantuvo a disposición de la ciudadanía el Registro Único de Peticiones (en adelante "RUP"), que busca promover el trámite adecuado de las solicitudes que allí sistematiza y que están relacionadas con protestas. Además señaló que, de enero a diciembre de 2023, realizó 1.382 acompañamientos a manifestaciones, a través de sus 42 Defensorías Regionales y 437 revisiones para constatar la capacidad que tiene la Unidad de Diálogo y

[40] El protocolo estableció instancias de coordinación y seguimiento de autoridades, líderes de la protesta y sociedad civil; la Secretaría Técnica, que convoca y supervisa sesiones y considera recomendaciones de sociedad civil; la submesa para derechos de mujeres y diversidades de género, que promueve la garantía de sus derechos y da seguimiento a casos; los PMU, que coordinan acciones antes, durante y después de las protestas para proteger los derechos de personas que participan o no y la Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Abuso de Autoridad, que monitorea quejas y propone vías de prevención. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[41] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[42] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[43] Fiscalía General de la Nación, Directiva No. 001 "Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica", 10 de septiembre de 2024.

[44] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Mantenimiento del Orden (en adelante "UNDMO") para hacer un uso moderado de la fuerza en protestas[45].

40. Por su parte, algunas organizaciones informaron a la CIDH que, en abril de 2024, el Mininterior anunció su intención inicial de actualizar el Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana, adoptado mediante el Decreto No. 003 de 2021 (en adelante "Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021"); lo cual no habría obtenido una respuesta concreta de parte de algunas instituciones. En consecuencia, el Mininterior habría optado por la presentación de un borrador de protocolo territorial para impulsar una adecuación de las normativas de departamentos y algunas ciudades capitales[46].

41. Para algunas organizaciones, la propuesta del Mininterior debe ser discutida de manera más constante y respetar la reserva legal para definir el contenido y alcance del derecho a la protesta, y la limitación al uso de la fuerza. Además, recalcaron la necesidad de que la normativa se defina con claridad metodológica y contemple los obstáculos de la protesta en contextos rurales y en territorios sobre los cuales los pueblos étnicos tienen autonomía[47].

42. Igualmente, la sociedad civil ha resaltado la relevancia de que el Estado revise mecanismos jurídicos que, en su criterio, permiten criminalizar y disuadir la protesta, haciendo énfasis en las disposiciones de la Ley No. 1908 de 2018, sobre medidas de aseguramiento, o del Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023. Particularmente, señaló la necesidad de cambiar normas de estos instrumentos que permitirían a la Policía desarrollar inteligencia e investigación criminal en "anticipación" a las protestas con fines de evitar afectaciones a la manifestación o a derechos de quienes no

[45] Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024. Esta información fue incorporada también en la respuesta remitida por el Estado. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024

[46] CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Asimismo, la CIDH fue informada de dicho protocolo por ACNUDH Colombia en el marco de la elaboración del presente informe.

[47] CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

participan, o que prevén asesoría jurídica para iniciar acciones legales contra quienes afectan la integridad de miembros de la Policía o bienes de la institución. Sobre esto último, la sociedad civil expresó que este apoyo existe exclusivamente para procesar a presuntos responsables de agresiones a la institución, y no para avanzar en determinar las responsabilidades de agresiones contra la ciudadanía y personas manifestantes[48].

43. También, la sociedad civil ha destacado la importancia de que las medidas de cumplimiento de esta recomendación erradiquen la violencia a la que, históricamente, han estado sometidas las personas afrodescendientes en escenarios de protesta[49]. Al respecto, exigió que el Estado accione un cambio normativo que elimine cualquier opción de perfilamiento racial o criminalización, entre ellos los mecanismos que forman parte de la Ley No. 2179 de 2021 y la Ley No. 2196 de 2022[50].

44. Asimismo, la sociedad civil informó que, aunque las vulneraciones en protestas habrían disminuido después de 2021, persiste la preocupación por afectaciones a derechos humanos de personas manifestantes que disuaden el ejercicio de los derechos protegidos en la recomendación. Las situaciones denunciadas abarcan el incremento de agresiones a las Comisiones de Verificación e Intervención (en adelante "CVI"), que son equipos conformados por la sociedad civil; las dispersiones indiscriminadas de manifestaciones; los mecanismos jurídicos para impedir o disuadir que la ciudadanía se movilice; los hostigamientos a personas manifestantes, y la persistencia de obstáculos y violencias diferenciales (basadas en género o en factores étnico raciales) que impiden que niñas y mujeres, activistas feministas, personas LGBTIQ+, personas afrodescendientes e indígenas

[48] CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[49] Para el momento en que se registraron las violaciones a los derechos humanos en las protestas de 2021, la CIDH advirtió que la mayoría de los grupos afectados por el uso desproporcionado de la fuerza en las protestas de 2021 fueron personas jóvenes, estudiantes, periodistas, pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres. CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 53, 69, 83. También ver: ACNUDH, El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia, párr. 96.

[50] Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

defiendan sus derechos en estos espacios[51]. Para ilustrar la persistencia de vulneraciones de los derechos humanos después del Paro Nacional de 2021, distintas organizaciones proporcionaron información sobre el número y tipo de casos que habrían documentado.

45. Particularmente, frente a la persistencia de violencias basadas en género en protestas, varias organizaciones pusieron de presente el uso desproporcionado de la fuerza que habría sido desplegada por la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (en adelante "UNDMO") en Bogotá y Medellín en las marchas del 8 de marzo de 2024 para conmemorar el día internacional de la mujer. Para el caso del distrito capital, se afirmó que, a pesar de que la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento sesionó en preparación de estas movilizaciones, el pie de fuerza desplegado habría sido mayor que el de años anteriores y habría dado lugar a intervenciones desproporcionadas, arbitrarias y altamente hostiles al ejercicio de la protesta[52].

46. Igualmente, la Comisión ha tomado en cuenta la información sobre espacio cívico que fue incorporada al informe anual de 2024 de ACNUDH Colombia. Al respecto, este informe reconoció "la adopción de medidas tendientes a garantizar el derecho de reunión pacífica"; así como "en general una mayor contención en el uso de la fuerza por parte, sobre todo, de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden y la utilización del diálogo como el principal instrumento de gestión por parte del Gobierno nacional"[53].

---

[51] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 2024; Juntas y Revueltas: Derechos de las mujeres y las niñas a la libertad de reunión, asociación y manifestación pacífica en Colombia, marzo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[52] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 2023. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CAJAR, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[53] ACNUDH Colombia, Informe Anual del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, 22 de enero de 2025, párrs. 81 y 85.

47. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el Estado reportó varias medidas adoptadas por el Mindefensa. Entre las más relevantes para esta recomendación, se encuentra la expedición de la Resolución No. 1091 de 2023, que aprueba el "Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia". Este documento detalla la actuación policial bajo principios de dignidad humana, comunicación, facilitación, no discriminación, necesidad, legalidad, proporcionalidad y no estigmatización[54].

48. En el ámbito específico de la ciudad de Bogotá, en sus observaciones el Estado indicó que se han creado y utilizado activamente diversas instancias de coordinación como el PMU (128 sesiones en 2024, 62 en 2025 hasta mayo), la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento (47 sesiones en 2024, 4 en 2025 hasta mayo), la Submesa para la Garantía y Seguimiento de los Derechos de las Mujeres, Diversidades, Disidencias de Género y Sexuales (11 sesiones en 2024, 2 en 2025), y la Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Presunto Abuso de Autoridad (5 sesiones en 2024). Además, se ha privilegiado el diálogo y la autorregulación en el acompañamiento de movilizaciones, con 678 intervenciones de autorregulación y 204 de diálogo en el primer semestre de 2025. Finalmente, informó sobre mecanismos de redición de cuentas y atención a víctimas, así como de campañas de sensibilización para prevenir la estigmatización y el uso de la fuerza. Entre dichas medidas, Colombia dio a conocer el plan de acción que la Secretaría Distrital de Gobierno empleó para responder a las denuncias sobre los hechos presentados el 8 de marzo de 2024, con el fin de prevenir la repetición de sucesos similares a futuro y garantizar el respeto por los derechos humanos con perspectiva de género durante las protestas sociales[55].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

49. La CIDH reconoce que el Estado ha adoptado numerosas acciones que buscan respetar y garantizar la protesta, la libertad de expresión, la reunión pacífica y la participación política. Por un lado, la Comisión advierte que distintas entidades han promovido estas acciones y, además, que han sido impulsadas a nivel

[54] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[55] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

nacional y del Distrito Capital; aunque no se recibió información específica para el caso de ciudades como Cali, a pesar de haber sido uno de los lugares en donde se reportó un número considerable de violaciones de derechos humanos en las protestas del año 2021.

50. En cuanto a los avances, resaltan las acciones de acompañamiento a manifestaciones reportadas por la PGN y la Defensoría del Pueblo. También destacan medidas normativas para Bogotá, como el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023(Decreto No. 053 de 2023), informado por la Alcaldía, que es una medida significativa de cumplimiento de esta recomendación, considerando que incorporó estándares internacionales aplicables a escenarios de protesta y adoptó importantes instancias de coordinación y seguimiento de autoridades, líderes de la protesta y sociedad civil.

51. De igual manera, la CIDH ha tomado nota de la intención del Mininterior para actualizar el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 y de la elaboración de un borrador de protocolo territorial por parte de esta entidad. Frente a este último, la Comisión conoció que se realizaron algunos talleres para su socialización en ciudades y gobernaciones, con autoridades territoriales y sociedad civil, y con la participación de ACNUDH Colombia en algunos espacios. La Comisión identifica que este proceso de socialización en ciudades y gobernaciones es útil para la difusión de estándares internacionales de manera más directa en los territorios. Sin embargo, no es claro si fue sostenido en el tiempo, se ejecutó en todo el territorio, y si hubo avances concretos en cuanto a la adopción de este modelo en ciudades o departamentos.

52. A su vez, la CIDH considera relevante que se asegure la articulación entre la adopción de protocolos de actuación a nivel territorial, impulsados por el Mininterior, con otras medidas reportadas frente a otras recomendaciones. Por ejemplo, aquellas adoptadas por el Ministerio de Defensa (en adelante “Mindefensa”), tales como: el Proceso de Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional de Colombia, el Reglamento del uso diferenciado y proporcional de la fuerza de la Policía Nacional (Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024), el Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023) o los Lineamientos para el Despliegue del Modelo de Actuación Institucional Integral frente a la Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional (Directiva Operativa

Transitoria No. 005 del 31 de marzo de 2023) y, más recientemente, la Directiva Operativa Transitoria No. 025 del 4 de octubre de 2025).

53. Además, la CIDH valora que el Mininterior haya empezado a orientar un cambio normativo en los entes territoriales sobre el abordaje de protestas, lo cual responde al hecho de que un gran número de violaciones de derechos humanos de personas manifestantes durante el Paro Nacional de 2021 fueron perpetradas en ciudades distintas a Bogotá. La CIDH alienta el impulso de estas medidas en proceso de consolidación y enfatiza la necesidad de fortalecer la articulación tanto entre entidades como entre niveles territoriales, para constituir una estrategia nacional efectiva de respeto y garantía de los derechos referidos en la recomendación. En este contexto, la Comisión hace un llamado a que las alcaldías y departamentos colaboren con este proceso de adecuación normativa a nivel territorial impulsado por el Mininterior, de tal forma que contribuya a la aplicación de los estándares internacionales sobre protesta social en ciudades y departamentos, y a que se garantice la participación de las organizaciones de la sociedad civil de las distintas regiones.

54. En cuanto a medidas de cumplimiento, la Comisión valora positivamente la Directiva No. 001 de la FGN adoptada el 10 de septiembre de 2024, "Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica" (en adelante "Directiva No. 001 de 2024"). Este instrumento emite 31 directrices dirigidas al funcionariado de esta entidad sobre el reconocimiento, garantía y protección del derecho a la protesta social pacífica e incorpora principios fundamentales que deben guiar la intervención de la Fiscalía General de la Nación, en concordancia con estándares internacionales. Entre otras directrices relevantes para la recomendación bajo seguimiento, este instrumento prescribe[56]:

- Que "[l]os actos de protesta pacífica, aunque implican la mayoría de las veces alteración al orden público, no pueden ser investigados y juzgados por ese solo hecho".

- Establece los siguientes ejemplos como situaciones propias del ejercicio de la protesta pacífica: la presencia y concentración pacífica en espacios públicos y las molestias que ellas causan; las acciones de naturaleza disruptiva; las

[56] Fiscalía General de la Nación, Directiva No. 0001 "Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica", 10 de septiembre de 2024.

expresiones verbales, simbólicas y metafóricas; la quema de banderas y acciones de mínima lesividad.

- Fue receptada la directriz según la cual "[l]a protesta social pacífica no debe ser objeto de prejuicios y discriminaciones", respecto de la cual la Fiscalía subraya la importancia de decisiones en la investigación que sean libres de prejuicios, así como que no se derive responsabilidad por la sola participación en la protesta ni por ser convocante, se dé especial protección a personas defensoras de derechos humanos y a periodistas que cubren la protesta y se aplique el derecho penal mínimo.

- Solicita la aplicación de las reglas propias de la coparticipación, sin que se confundan con el delito de concierto para delinquir.

55. Más allá del cambio normativo mencionado y la adopción de esta reciente directiva por la Fiscalía, la Comisión también recuerda la importancia de un cambio de la cultura institucional para que, en la práctica, las entidades y el funcionariado, en especial de la fuerza pública, que abordan las protestas perciban a quienes se manifiestan como personas en ejercicio de un derecho legítimo. Al respecto, la CIDH valora y reconoce que se están concretando avances relevantes en este sentido, a través de una mayor contención, en la práctica, del uso de la fuerza y de un incremento considerable del uso del diálogo como principal instrumento de gestión de espacios de protesta, tal como lo explicó ACNUDH Colombia en su informe de 2024[57].

56. Sin embargo, la CIDH tomó nota de la información proporcionada por sociedad civil, en cuanto a algunos registros de violaciones a derechos humanos en el marco de protestas y la relevancia de limitar mecanismos vigentes que, de acuerdo con alguna información proporcionada, permitirían la criminalización o disuasión del ejercicio de la protesta, incluidas disposiciones de la Ley No. 2179 de 2021 y la Ley No. 2196 de 2022[58]. Frente a esto último, la Comisión lamenta que estos mecanismos sean percibidos por la sociedad civil como agravados

[57] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 202. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[58] Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

respecto de personas afrodescendientes, de pueblos indígenas, mujeres o personas LGBTIQ+ que ejercen su derecho a la protesta. Al ser parte de grupos históricamente discriminados o en condición de vulnerabilidad, estas personas son quienes deben encontrar en la protesta una herramienta para expresar su identidad y manifestar sus reclamos. Es esencial que el Estado fortalezca las medidas de cumplimiento a efectos de que la protesta se convierta en un mecanismo seguro y protegido para permitir la demanda de sus necesidades[59].

57. En conclusión, se valora positivamente la adopción de numerosas medidas dirigidas a la garantía de los derechos señalados en la recomendación y la reducción de cifras sobre vulneraciones de derechos en el marco de protestas después de 2021. La Comisión identifica que persisten desafíos a abordar para su garantía efectiva y sostenida, para lo que se requiere que se consoliden los cambios normativos iniciados por el Ministerio del Interior y demás entidades estatales. Por lo anterior, la Comisión considera que la recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

58. El avance en el cumplimiento de esta recomendación requiere que el Estado consolide los cambios normativos y reglamentarios arriba mencionados (principalmente el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021), y una estrategia nacional articulada entre entidades y a nivel territorial para asegurar la protesta, la libertad de expresión, la reunión pacífica y la participación política. La estrategia debe poner en funcionamiento un mecanismo para medir su impacto en el ejercicio práctico y su efectividad para garantizar los derechos abarcados en la recomendación.

59. Además, la CIDH recuerda que la emisión de esta recomendación consideró que las personas sometidas a estructuras de discriminación histórica y racial, incluyendo mujeres, personas LGBTIQ+, personas campesinas, miembros de pueblos indígenas y personas afrodescendientes, son quienes generalmente sufren las consecuencias de la vulneración del derecho a la protesta social[60]. En

[59] CIDH, Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 25.

[60] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 64 a 85.

este sentido, la estrategia nacional articulada dirigida al respeto y a la garantía de este derecho debe priorizar el desmonte de estos contextos de discriminación.

Recomendación No. 6. Promover el estándar interamericano según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmatizan o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas, en especial jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

60. En su primer informe de seguimiento, la CIDH valoró la información reportada por el Estado sobre el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género de la Fiscalía General de la Nación (en adelante "FGN") y la revisión de la doctrina institucional sobre el uso de la fuerza por la Policía Nacional. No obstante, solicitó aclarar cómo estas medidas previenen declaraciones del funcionariado que sean estigmatizantes o inciten a la violencia contra personas manifestantes, y expresó preocupación por las denuncias sobre la persistencia de estos discursos. Para ese momento, la Comisión consideró que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento[61].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

61. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que los PMU de la PGN convocados en protestas llaman al funcionariado a evitar conductas estigmatizantes contra personas manifestantes. Igualmente, de 2021 a la fecha, la PGN reportó 14 procesos disciplinarios por este tipo de actuaciones contra participantes del Paro Nacional, de los cuales tres están activos. Además, el Mindefensa incorporó las garantías sobre libertad de expresión, reunión y manifestación en el acápite de la fuerza pública de la nueva Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual establece que la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas está a cargo de evaluar los resultados de su aplicación.

[61] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 69-72.

62. También, la Alcaldía Mayor de Bogotá brindó información sobre ejercicios de sensibilización a la Policía sobre el estándar señalado en la recomendación, con 626 sesiones para el año 2021, 689 para 2022 y 115 para 2023[62]. En cuanto a 2024, reportó 19 jornadas de capacitación sobre el principio de no estigmatización dirigidas a funcionarios de la Policía Nacional y de otras entidades del distrito, con un total de 1.221 personas capacitadas. Para 2025, reportó 10 capacitaciones dirigidas a un total de 983 funcionarios de la Policía Nacional y diversas entidades (con fecha de corte 9 de junio de 2025)[63].

63. En cuanto a acciones planeadas, el Estado informó que el Mininterior estaría por adoptar en 2024 una estrategia de comunicaciones para prevenir la estigmatización en manifestaciones y difundir protocolos territoriales en la materia. Asimismo, reportó que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 270 de 2023, sobre el derecho a la protesta, incluyó el principio de no estigmatización y estableció que la Mesa Nacional de Garantías para el Ejercicio del Derecho a la Protesta Social y Manifestación Pública quedaría a cargo de promover la investigación disciplinaria por su incumplimiento[64].

64. A su turno, la Defensoría del Pueblo proporcionó información relevante a esta recomendación. Señaló que, en 2023, lanzó un informe que resaltó la participación juvenil en las protestas de 2019 a 2021[65] y presentó cuatro reportes sobre riesgos colectivos sufridos por lideresas y defensoras de derechos humanos en Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño, que abarcaron el escenario del Paro Nacional con recomendaciones a distintas entidades. Además, se refirió a medidas defensoriales adoptadas para incorporar el enfoque de género en su sistema de alertas tempranas y, particularmente, a la Alerta Temprana (AT) No. 019 de 2023 que advirtió casos de estigmatización por agentes del Estado y abuso de la fuerza en el marco del Paro Nacional contra mujeres y personas OSIGD-LGBTI. Igualmente, desarrolló espacios constantes de sensibilización y formación sobre la violencia contra mujeres y personas con orientación sexual e

[62] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[63] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[64] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[65] Defensoría del Pueblo, "Sistema Nacional de Participación Juvenil, una Herramienta para la Participación e Incidencia: Diagnóstico y Seguimiento a su Implementación", 2023.

identidad de género diversa (en adelante "OSIGD-LGBTI"), y llamó a la implementación de la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil[66].

65. Por su parte, en cuanto a la efectividad de las medidas de cumplimiento de esta recomendación, organizaciones de la sociedad civil reportaron a la CIDH la persistencia de declaraciones posteriores al Paro Nacional de 2021 por parte de miembros del funcionariado público que, según indicaron, estigmatizan y disuaden el ejercicio de la protesta, presentándola como amenazante a los procesos institucionales, y que incitan a la violencia contra personas manifestantes[67]. Las declaraciones señaladas se habrían dado en 2023 y 2024, principalmente, por congresistas, alcaldes, concejales, entre otras autoridades, y que habrían estado dirigidas a jóvenes, mujeres y movimientos feministas, y docentes[68].

---

[66] Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[67] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Comunicado Público, 29 de noviembre de 2023; Comunicado Público, 8 de marzo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[68] Estas son algunas de las declaraciones señaladas por sociedad civil como estigmatizantes:

- Expresidente del Senado de la República respecto a docentes de ASOINCA, de Cauca, en febrero de 2023.
- Exalcaldesa de Bogotá en junio de 2023 respecto a su solicitud de ingreso de la fuerza pública a la Universidad Nacional de Colombia y cuya declaración habría estigmatizado a estudiantes de la institución.
- Concejal de Bogotá con señalamientos estigmatizantes a estudiantes participantes del campamento pacífico en la Universidad Distrital en noviembre de 2023.
- Alcalde de Bucaramanga con motivo de manifestaciones conmemorativas del 8 de marzo de 2024 llamando a la judicialización por "vandalización de bienes públicos".
- Concejal de Cali en campaña en redes para derribar el Monumento a la Resistencia en el sector de Puerto Rellena por considerar que altera el sistema de transporte urbano y convierte la zona en espacio de delito y expendio de drogas.
- Alcaldía de Medellín y Policía con cartel publicado en marzo de 2024 con fotos de ocho mujeres con signos distintivos de movimientos feministas respecto de protestas del 8 de marzo. Fueron señaladas de haber delinquido y se llamó a su ubicación.
- Congresistas de partidos políticos en oposición política que sugieren pagos del Gobierno Nacional para protestas.
- Declaraciones que habrían sido emitidas por distintos sectores políticos y funcionariado respecto a las protestas llevadas a cabo en el contexto de la elección de la persona Fiscal General de la Nación en febrero de 2022.
- Declaraciones del senador el 4 de mayo de 2023 sobre la presencia de la Guardia Indígena en el Congreso de la República.
- La Secretaría de Seguridad de Bogotá habría instado a evitar la participación de niños y niñas en protestas del 8 de marzo de 2024.

66. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó sobre la adopción de la Directiva Administrativa Transitoria No. 017 del 26 de mayo de 2025 del Mindefensa, la cual desarrolla los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Policía Nacional. Dicha Directiva contempla un plan de aplicación a corto, mediano y largo plazo, bajo los principios de igualdad y no discriminación. De igual manera, reportó la adopción de una Guía para la Elaboración de Piezas Comunicativas con Enfoque de Género, que tiene por objeto la difusión de documentos y piezas audiovisuales con perspectiva de género y lenguaje incluyente. Adicionalmente, informó la adopción de un Protocolo sobre Medios de Policía para la Atención y Respuesta a Agresiones Físicas y Verbales en contra de Mujeres Cisgénero y Transgénero en situación de Prostitución, para orientar su asistencia y protección en el marco de las labores que realizan[69].

67. Por otro lado, la Alcaldía Mayor de Bogotá reportó varias actividades en el marco de esta recomendación. Entre ellas, 13 capacitaciones en 2024 y 2025 sobre el enfoque de género en escenarios de protestas, una serie de publicaciones sobre garantías a la ciudadanía en el marco de manifestaciones sociales, y la preparación de un protocolo de comunicaciones para las distintas entidades del distrito, con el fin de prevenir comunicados estigmatizantes o discriminatorios sobre las personas que ejercen el derecho a la protesta en sus páginas web y redes sociales[70].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

68. La Comisión nota que el Estado ha impulsado medidas que buscan prevenir la estigmatización de personas manifestantes por parte del funcionariado, tales como la incorporación de garantías sobre libertad de expresión, reunión y manifestación en la nueva Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la fuerza pública, y la normativa implementada por el Mindefensa dirigida a la transversalización del enfoque de género en la Policía Nacional, tanto en la difusión de comunicaciones, como en el desempeño general de sus labores de protección, vigilancia y asistencia. De igual manera, la Comisión toma nota de

[69] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[70] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

las sesiones de sensibilización sobre el estándar de no estigmatización adelantadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá en los últimos años. Al respecto, la Comisión invita al Estado a que, en continuación del desarrollo de aquellas medidas, informe sobre sus impactos en escenarios de protesta social y en la eliminación de discursos estigmatizantes en todos los niveles del funcionariado.

69. Asimismo, la CIDH identifica que el Estado reporta haber contemplado el principio de no estigmatización en el Proyecto de Ley Estatutaria No. 270 de 2023 sobre el derecho a la protesta, y la estrategia de comunicaciones del Ministerio del Interior que estaría próxima a implementarse. La Comisión advierte que estos esfuerzos están todavía por consolidarse y que esta información, aunque relevante, es insuficiente para evidenciar un cambio estructural que prevenga y sancione adecuadamente las declaraciones estigmatizantes de parte de altos funcionarios. En efecto, la Comisión toma nota de la labor de la Defensoría del Pueblo que, en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, ha sido importante para visibilizar la relevancia de la protesta y alertar estigmatización respecto de mujeres y personas OSIGD-LGBTI en estos espacios. En este sentido, le invita a continuar sus esfuerzos y a trabajar de cerca en los casos concretos que identifique.

70. Finalmente, la Comisión observa con preocupación la persistencia de declaraciones estigmatizantes por miembros del funcionariado público, aún después de las manifestaciones de 2021, las cuales han sido reportadas por la sociedad civil. Estas situaciones ponen de manifiesto que, a pesar de las medidas normativas y de sensibilización, las declaraciones estigmatizantes siguen presentes y evidencian la necesidad de adoptar medidas más contundentes de cumplimiento de esta recomendación. Preocupan especialmente los efectos de estas declaraciones que, al provenir de personas con autoridad dentro de la estructura estatal, incitan a que el ejercicio de la protesta sea socialmente estigmatizado.

71. A partir de la información proporcionada por el Estado, la Comisión identifica que la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas tiene un papel fundamental en la verificación del cumplimiento del principio de no estigmatización. En este sentido, llama a que esta instancia despliegue una estrategia efectiva para responder a declaraciones estigmatizantes o que inciten a la violencia por parte de servidores públicos.

Considerando que se han adoptado algunas medidas de sensibilización y normativas, pero que es necesario que, en la práctica, se reflejen en la erradicación de declaraciones estigmatizantes y que inciten a la violencia, la Comisión determina que el nivel de cumplimiento de esta recomendación ha avanzado a **parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

72. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de la recomendación, la CIDH invita al Estado a consolidar las medidas que, según ha informado, están por concretarse, como la estrategia de comunicación del Mininterior sobre este estándar y a que se acompañe de estrategias de medición de impactos. También invita a que se impulse la labor de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para las Manifestaciones Públicas para verificar el cumplimiento del estándar indicado en la recomendación. Además, es necesario demostrar que las medidas que se adopten se acompañen de acciones de reacción o respuestas a las declaraciones estigmatizantes o que inciten a la violencia contra personas manifestantes. Finalmente, la CIDH recomienda que se fortalezcan las medidas de formación y educación para el funcionariado estatal dirigidas a asegurar que cumplan con el estándar interamericano expuesto.

Recomendación No. 7. Elaborar y aprobar una ley estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta en Colombia, de acuerdo con lo dictado por la Corte Suprema y en conformidad con los estándares internacionales en la materia.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

73. Para el primer informe de seguimiento, el Estado se refirió a la normativa vigente sobre la protesta social y reportó la elaboración de una iniciativa de ley estatutaria sobre este derecho. La CIDH valoró positivamente esta gestión y solicitó información sobre su trámite por parte del Congreso de la República. En el entretanto, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento[71].

[71] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 79 y 81.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

74. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó que, el 4 de octubre de 2023, algunos miembros de la Cámara de Representantes del Partido Pacto Histórico radicaron ante la misma corporación el Proyecto de Ley Estatutaria (en adelante "PLE) No. 270/2023[72], "Por medio del cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones". Esta iniciativa se presentó previa discusión con entidades como el Mininterior y varias organizaciones de la sociedad civil. Además, señaló que el 10 de octubre de 2023, el Partido Conservador radicó ante la Cámara de Representantes otra iniciativa, a saber, el PLE No. 275/2023[73], "Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones"[74].

75. Conforme al reporte del Estado, después de la radicación de estas iniciativas, el Mininterior lideró un esfuerzo de concertación de ambos proyectos, con participación de varias entidades, organizaciones de la sociedad civil, autores y ponentes. En consecuencia, a inicios del año 2024, estas dos iniciativas fueron acumuladas en una única propuesta que se radicó, el 2 de abril de 2024, ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes[75], respecto de la cual se presentó una ponencia para su primer debate[76].

76. En cuanto a las iniciativas legislativas reportadas por el Estado, algunas organizaciones de la sociedad civil recalcaron la importancia del PLE No. 270/2023, cuya elaboración por más de seis meses estuvo precedida de una mesa técnica de construcción y seguimiento, así como de discusiones con la

[72] Publicado en la Gaceta No. 1467 de 2023.

[73] Publicado en la Gaceta No. 1469 de 2023.

[74] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[75] Publicada en la Gaceta No. 357 del 8 de abril de 2024.

[76] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

sociedad civil y encuentros regionales. En cuanto a su contenido, indicaron que esa iniciativa fue un hito histórico frente a la protección de derechos y buscó establecer un marco general garantista de la protesta social, regular la actuación de la Policía Nacional, las condiciones excepcionales del uso de la fuerza, promover la transparencia y rendición de cuentas y receptar enfoques de diversidad dirigidos a la protección de derechos de personas históricamente discriminadas o en condición de vulnerabilidad[77]. La Comisión también conoció que los detalles del proceso de esta iniciativa están disponibles para cualquier persona a través de la página web llamada "Participando"[78].

77. Por su parte, la CIDH fue informada por la sociedad civil sobre la concertación realizada entre el PLE No. 270/2023 y el PLE No. 275/2023, con acompañamiento de ACNUDH. Según esta información, aunque esta integración incorporó comentarios de la sociedad civil y del apoyo técnico brindado, también conservó elementos del PLE No. 275/2023 que, en su criterio, restringen y disuaden la protesta, los cuales fueron puestos de presente en una audiencia pública ante el Congreso de la República en diciembre de 2023[79].

78. Asimismo, algunas organizaciones manifestaron a la CIDH que la propuesta que concertó ambos proyectos de ley fue, en principio, archivada el 30 de abril de 2024, debido a la imposibilidad de realizar los debates requeridos para este tipo

[77] CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[78] Se citó el sitio web "Participando". Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[79] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

de iniciativas antes de la terminación de la legislatura[80]. A pesar de lo anterior, la CIDH conoció que, el 6 de agosto de 2024, se volvió a radicar la concertación entre las iniciativas mencionadas, mediante el PLE No. 166 de 2024, "Por medio del cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones"[81].

79. Aunque la CIDH recibió información de parte de la sociedad civil que expuso la importancia del PLE No. 166 de 2024, algunas organizaciones emitieron un comunicado público expresando su preocupación por algunos artículos que consideran regresivos, llamando a abrir un debate al interior del Congreso. Dentro de estos están, por ejemplo, el artículo 6, sobre aviso previo, por sus implicaciones en la autonomía de personas manifestantes; el artículo 9, porque impondría "responsabilidades desproporcionadas sobre el cuidado del espacio público"; y el artículo 12 sobre "desconcentraciones forzadas", porque "podría facilitar abusos en el uso de la fuerza en escenarios de ejercicio legítimo y pacífico de la protesta social como los cortes de ruta". Además, el referido comunicado señaló que "los artículos 19 y 20 imponen cargas excesivas a 'organizadores' y personas manifestantes, y el artículo 21 restringe el uso de vestimentas que cubran el rostro, vulnerando la libertad de expresión y la privacidad". También, este pronunciamiento remarcó la inquietud con el artículo 33 por posibilitar "usar fuerzas armadas para controlar protestas", y por las dudas constitucionales y fiscales sobre la "creación del Fondo para la Democracia (art. 52) y el pago indemnizatorio (art. 54)". Finalmente, el comunicado conocido por la CIDH consideró que el artículo 55

[80] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[81] Sitio web Participando, consultado el 30 de septiembre de 2024. Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas, Comité de Derechos Humanos del Suroriente, Corporación Democracia en Acción (DEMOS), CJL, Corporación Justicia y Democracia, Corporación Reiniciar, Corporación Viva la Ciudadanía, Cajar, CCJ, CSPP, Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Karisma, FLD, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Comunicado público: La legislación colombiana debe garantizar el derecho a la protesta, 8 de agosto de 2024.

tendría "una redacción confusa que podría limitar adecuadamente el derecho a la protesta social y la manifestación pública"[82].

80. Asimismo, la CIDH recibió información adicional de organizaciones de la sociedad civil sobre aspectos del Proyecto de Ley Estatutaria No. 166 de 2024 que se entienden restrictivos para la protesta. Entre estos, se manifestó que el proyecto prioriza el mantenimiento del orden público sobre el principio del diálogo; que falta un enfoque interseccional para abordar estos escenarios, y que la UNDMO tendría facultades excesivas para intervenir en bloqueos considerados "graves y sostenidos", incluso si son pacíficos. Además, las organizaciones indicaron que la exigencia de aviso previo para protestas sería ambigua, y que es excesiva la prohibición del uso de indumentaria por parte de personas manifestantes, así como la posibilidad de que las Fuerzas Militares participen en el control de protestas. A su vez, expresaron preocupación por la imposición de cargas jurídicas imposibles de cumplir para promotores, patrocinadores, participantes e intervinientes, y alertaron sobre la posible responsabilidad penal de los convocantes por delitos cometidos por terceros, así como la obligación de las personas manifestantes de cooperar con las autoridades[83].

81. Adicionalmente, la CIDH conoció la exigencia de la sociedad civil para que se incorpore plenamente el enfoque étnico-racial en la iniciativa legislativa concertada. Al respecto, algunas organizaciones subrayaron que esta no estaría plenamente alineada con estándares internacionales sobre discriminación racial y violencia policial, como la "Agenda hacia un cambio transformador para la justicia e igualdad racial" de ACNUDH, y que su discusión habría tenido una participación limitada de organizaciones afrodescendientes. Además, se expresó la dificultad para que la propuesta hubiese reconocido los efectos desproporcionados de la violencia policial en personas afrodescendientes, así como para incorporar adecuadamente la

[82] Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas, Comité de Derechos Humanos del Suroriente, Corporación Democracia en Acción (DEMOS), CJL, Corporación Justicia y Democracia, Corporación Reiniciar, Corporación Viva la Ciudadanía, Cajar, CCJ, CSPP, Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Karisma, FLD, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Comunicado público: La legislación colombiana debe garantizar el derecho a la protesta, 8 de agosto de 2024.

[83] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

diferencia entre factores étnicos y raciales. Igualmente, se valoró que la iniciativa hubiese incluido un sistema de información que previera la variable obligatoria de pertenencia étnico-racial; sin embargo, se subrayó la importancia de asegurar la uniformidad de los registros de las distintas entidades sobre este tipo de información para asegurar su utilidad en la toma de decisiones[84].

82. En sus observaciones al presente informe, el Estado reafirmó su compromiso de acompañar la aprobación de una Ley Estatutaria que regule la protesta pacífica en los términos de esta recomendación. Particularmente, destacó la cooperación interinstitucional por parte de ciertas entidades tales como el Mindefensa, en la emisión de conceptos respecto a la favorabilidad de los proyectos de ley presentados, y a su alineación con los estándares internacionales en materia de derecho a la protesta social[85].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

83. La Comisión observa un avance en la radicación de proyectos legislativos que buscan reglamentar el derecho a la protesta social en Colombia. De manera reciente, conoció que, el 29 de abril de 2025, el PLE No. 166⁄24 fue archivado, identificando que continúa pendiente avanzar en la expedición de la ley estatutaria, en concordancia con los estándares internacionales sobre derechos humanos.

84. En cuanto al contenido del PLE No. 166⁄2024, la Comisión toma nota de su importancia y del hecho de que su debate constituyó un momento histórico para poner al diálogo como herramienta central para abordar protestas y manifestaciones. También, ha tomado nota de las observaciones realizadas por la sociedad civil sobre la falta de alineación con ciertos principios internacionales y que, en la práctica, podrían constituir restricciones al ejercicio de la protesta.

85. La Comisión advierte que es crucial que el Estado en su conjunto avance en este proceso legislativo, que aborde las preocupaciones señaladas y considere la posición de todas las partes interesadas, especialmente de las comunidades históricamente discriminadas. La incorporación de un enfoque étnico-racial, de género y de protección de minorías es fundamental para garantizar un marco

[84] Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[85] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

normativo que no solo respete el derecho a la protesta, sino que también lo proteja de manera integral. En este sentido, la Comisión destaca la importancia de que cualquier legislación que regule la protesta social sea consistente con los principios de proporcionalidad, necesidad y legalidad, y que no perpetúe prácticas de discriminación o represión.

86. Finalmente, la Comisión alienta al Estado a continuar con el proceso de tramitación de una ley estatutaria que recepte los estándares internacionales sobre el derecho a la protesta social en el país. El éxito de esta iniciativa dependerá de la voluntad política, del compromiso con los derechos humanos y de la capacidad de alcanzar consensos sociales, considerando que justamente la polarización, al lado de problemáticas como la estigmatización y la persistencia de lógicas bélicas, dificultan todo esfuerzo de diálogo como mecanismo para alcanzar soluciones a la conflictividad social[86].

87. Asimismo, la Comisión insta a que se redoblen los esfuerzos para asegurar que se delibere efectivamente un proyecto de ley que no contenga disposiciones que resulten en la criminalización o limitación excesiva de personas manifestantes, y que se garantice una adecuada rendición de cuentas en caso de violaciones de derechos en el contexto de las protestas. A la espera de los avances del proceso legislativo solicitado por esta recomendación y valorando el consenso que se alcanzó para la elaboración del PLE No. 166⁄24, pero lamentando su posterior archivo, la CIDH considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel de **cumplimiento parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

88. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de esta recomendación, es esencial el impulso del trámite legislativo que dé lugar a la expedición de una ley estatutaria sobre los alcances y límites del derecho a la protesta social en Colombia. La CIDH invita a que los consensos sociales alcanzados en la materia avancen hacia la aprobación y entrada en vigencia de una ley estatutaria que contribuya al ejercicio pleno del derecho a la protesta social en el país.

[86] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 5, 8 y 29.

Recomendación No. 27. Adecuar el marco normativo interno para asegurar que la Procuraduría General de la Nación no pueda procesar ni sancionar con destitución o inhabilitación a autoridades de elección popular de conformidad con los estándares interamericanos en la materia.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

89. Para el primer informe de seguimiento, el Estado argumentó la improcedencia de esta recomendación y sostuvo que excedía el alcance de la visita al país del año 2021 por estar referida a asuntos discutidos en otros espacios internacionales. Sin embargo, la CIDH reiteró la importancia de avanzar con su implementación y la necesidad de certeza sobre la imposibilidad de la PGN para imponer las sanciones de inhabilitación y destitución. Al respecto, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento[87].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

90. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó que, mediante la sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional consideró que la PGN no puede imponer la destitución, suspensión e inhabilidad definitiva de servidores públicos de elección popular, sin la intervención de una autoridad judicial, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH"). Sin embargo, el Estado afirmó que esta decisión mantiene incólume la competencia de la PGN para investigar y juzgar a los servidores de elección popular, que estén en ejercicio, por conductas que atenten el recto ejercicio de la función pública. En este sentido, remarcó que la limitación radica en que la sanción disciplinaria sobre derechos políticos no podrá ser ejecutada hasta que sea revisada mediante un control judicial automático e integral, y confirmada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, luego de validar el proceso y las medidas adoptadas por la PGN[88].

91. Además, el Estado explicó que la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República a expedir, en el menor tiempo, un estatuto sobre los derechos políticos y electorales de servidores públicos de elección popular. Afirmó que, por lo tanto,

[87] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 124, 125, 309 y 314.

[88] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

el legislador podría establecer que la PGN instruya y acuse a servidores elegidos popularmente ante un juez, función que podría atribuir al Consejo de Estado o a otro órgano judicial. Además, aclaró que esta decisión hizo tránsito a cosa juzgada constitucional[89].

92. En cuanto a cifras, el Estado afirmó que, según el Sistema de Información Misional y Estadística de la PGN (en adelante "SIM"), hasta mediados de mayo de 2024, esta entidad habría desarrollado 40 procesos disciplinarios contra funcionarios públicos de elección popular[90] por hechos ocurridos en el marco de las protestas entre 2021 y 2022[91], de los cuales 29 habrían sido archivados. De los restantes, seis seguirían activos en etapa de instrucción, dos en juzgamiento y tres habrían sido remitidos a otra autoridad[92].

93. Por su parte, sociedad civil se refirió a la sentencia C-030 de la Corte Constitucional, que "condicionó la ejecutoria y plena vigencia de las decisiones sancionatorias tomadas por la Procuraduría a la procedencia automática del mecanismo excepcional de revisión por parte del (…) Consejo de Estado"[93]. Al respecto, afirmó que ese análisis desconocería decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH"). Además, manifestó que el Tribunal Constitucional habría rechazado una solicitud de nulidad de la sentencia mencionada y relativizado la obligatoriedad de compromisos internacionales del Estado. A su vez, afirmó que, aunque la sentencia indica que las decisiones finales de la PGN están sujetas a un recurso de revisión posterior, esta entidad todavía tendría facultades procesales que, en la práctica, habrían

[89] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[90] 21 respecto de alcaldes, 11 de concejales, 1 de edil, 4 de gobernadores y alcaldes y 3 de congresistas. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[91] Estas incluyeron las de abuso de autoridad o de derechos constitucionales o legales; incumplimiento de deberes; extralimitación de funciones; incumplimiento de decisión judicial, fiscal, administrativa o disciplinaria o de deberes legales; organizar huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo del trabajo frente a servicios públicos esenciales; conductas constitucional o legalmente señaladas como causales de mala conducta o sancionables con remoción o destitución; tráfico de influencias de servidor público y violencia contra servidor público. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[92] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[93] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

sido usadas para vulnerar derechos humanos[94]. Sobre casos concretos, la sociedad civil expuso que la PGN habría formulado cargos contra el senador Wilson Arias por pronunciarse sobre las torturas infligidas por cuatro policías a jóvenes en Cali (Valle del Cauca), en el Paro Nacional de 2021[95]. Finalmente, se expuso que, en 2022, empezó a investigar a dos alcaldes, separándolos provisionalmente del cargo[96].

94. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado enfatizó que las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023 de la Corte Constitucional reafirmaron la competencia de la PGN para investigar y sancionar a servidores públicos de elección popular, especialmente si no estaban en ejercicio del cargo al momento de la decisión, argumentando que antes del fallo de la Corte IDH, la potestad disciplinaria de la PGN no se discutía a nivel interamericano y nacional. Aunque la Sección Segunda del Consejo de Estado comenzó a anular sanciones impuestas por la PGN a funcionarios públicos elegidos popularmente antes del 8 de julio de 2020, la Corte Constitucional, en las sentencias de unificación SU-381 y SU-382 de 2024, dejó sin efecto estas decisiones del Consejo de Estado. La Corte Constitucional argumentó que la interpretación del Consejo de Estado sobre la vinculatoriedad de las decisiones de la Corte IDH se hizo al margen del bloque de constitucionalidad, cuestionando la supremacía constitucional y desconociendo que la Corte Constitucional ya había validado la facultad de la PGN para sancionar a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana. En este sentido, instó a todas las autoridades a cumplir la sentencia C-030 de 2023[97].

95. Posteriormente, se informó que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto de unificación del 3 de diciembre de 2024, estableció reglas para un recurso extraordinario de revisión, introducido por el legislador a través de la Ley 094 de 2021 y modulado por la Sentencia C-030 de 2023, que asegura que todas las decisiones sancionatorias contra funcionarios elegidos popularmente estén o no en ejercicio del cargo, sean sometidas al

[94] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[95] CSPP y CDLAT, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[96] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[97] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

control de la jurisdicción. Bajo esta nueva normativa, la actuación disciplinaria que implique una restricción de derechos políticos no cobra ejecutoriedad por parte de la PGN, pues la decisión final sobre la limitación de estos derechos es de la jurisdicción contencioso-administrativa, asegurando así que no haya interferencia del mandato ni de los derechos políticos del disciplinado. Además, la decisión de la jurisdicción tiene doble conformidad si es sancionatoria, y el servidor de elección popular está amparado por un procedimiento disciplinario reforzado con garantías iguales o superiores a las del proceso penal. El Estado concluyó que, si bien la PGN sigue ejerciendo su función disciplinaria, perdió la facultad de interferir en el mandato o los derechos políticos de los servidores de elección popular, y las sanciones que adoptó antes del 8 de julio de 2020 no se consideran contrarias al artículo 23.2 de la Convención Americana[98].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

96. La CIDH observa que la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, así como el Auto de Unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 3 de diciembre de 2024, determinaron que la PGN puede imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, con la salvedad de que dichas sanciones no pueden ser ejecutadas antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia judicial. Esta salvedad no implica que la sanción sea impuesta por un juez competente en proceso penal. Asimismo, la Comisión identificó que, en la práctica, hay procesos ante la PGN en curso contra autoridades de elección popular por conductas en el marco de las protestas, algunos de los cuales están en etapa de juicio.

97. La Comisión recuerda que en sus observaciones tras la visita a Colombia en 2021 emitió esta recomendación debido a las denuncias presentadas por varios funcionarios de elección popular, ante el temor de enfrentar procesos disciplinarios que pudieran derivar en sanciones por parte de la Procuraduría, como la separación de su cargo o inhabilidades para ejercer la función pública. Al respecto, la Comisión hizo referencia a los casos López Mendoza vs. Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia, en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que “las sanciones de inhabilitación y destitución de

[98] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

autoridades democráticamente electas solo pueden ser impuestas mediante una condena, por un juez competente, en proceso penal; lo anterior, garantizando un efectivo derecho de defensa y el debido proceso"[99].

98. La Comisión advierte que el Estado aún no ha adecuado la legislación colombiana a los estándares interamericanos en la materia, considerando que persiste la posibilidad de sanción de inhabilitación o destitución de funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por "condena, por juez competente, en proceso penal", contrariando el artículo 23.2 de la CADH y su objeto y fin. Al momento, el funcionariado puede continuar siendo sancionado con pena de inhabilitación o destitución mediante decisiones disciplinarias emitidas por la PGN. Por lo anterior, esta recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

99. Para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, el Estado debe implementar las acciones necesarias para adecuar de manera efectiva la normativa a los estándares interamericanos vigentes en la materia.

Recomendación No. 34. Abstenerse de prohibir de manera generalizada y *a priori* los cortes de ruta como modalidades de protesta.

Recomendación No. 35. Responder a eventuales restricciones a esta modalidad de protesta con base en consideraciones particulares, siempre y cuando sus eventuales restricciones atiendan estrictamente al principio de legalidad, persigan un fin legítimo y sean necesarias en una sociedad democrática.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

100. Para el primer informe de seguimiento, el Estado argumentó que, mediante la sentencia C-742 de 2012, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de los tipos penales de obstrucción de vías y perturbación en el servicio de transporte. Sin embargo, la Comisión aclaró que las recomendaciones bajo seguimiento apelan a que los cortes de ruta como formas de protesta no sean prohibidos de manera generalizada ni previa, y reiteró que sus restricciones

[99] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 124.

deben ser excepcionales, evaluadas en cada caso y justificadas con base en la protección de las personas. La CIDH también solicitó al Estado aclarar cómo la Directiva No. 002 de 2021 de la FGN, informada en ese momento, contribuye con estos propósitos[100]. Además, concluyó que el nivel de cumplimiento de la recomendación No. 34 era parcial y el de la No. 35, pendiente.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

101. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado señaló que, para la PGN, los cortes de ruta son una forma válida de protesta cuando es pacífica, pero que deben ser restringidos cuando vulneran derechos a la salud, alimentación o la educación de las personas que no participan en estos escenarios. Además, la PGN afirmó haber promovido acciones preventivas de acompañamiento y monitoreo para garantizar la protesta y evitar la estigmatización, sin proporcionar detalles concretos de su implementación[101].

102. Respecto a la ciudad de Bogotá, el Estado informó que el aviso no es una condición para protestar y que las manifestaciones espontáneas están permitidas, aunque el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 sugiere a los convocantes que, antes de una protesta o manifestación, avisen al gobierno local sobre el lugar, fecha, hora y recorridos, para que las autoridades aseguren la protección de los derechos de la ciudadanía. Indicó que, cuando se avisa una manifestación o movilización, la autoridad administrativa o de policía no podrá restringir la protesta y que la Alcaldía Mayor de Bogotá puede sugerir recorridos o puntos de encuentro alternativos cuando se presentan eventos de fuerza mayor o condiciones excepcionales motivadas, de acuerdo con las sentencias C-024 de 1994 y C-009 de 2018 de la Corte Constitucional.

103. Además, en sus observaciones al presente informe, el Estado señaló que la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento está encargada de articular la aplicación de dicho protocolo con las autoridades involucradas y las personas organizadoras de protestas[102]. Adicionalmente indicó que, en cumplimiento del protocolo, se

[100] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 360, 361, 363, 364 y 366.

[101] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[102] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

prioriza el diálogo durante las manifestaciones, incluidas aquellas que involucren cortes de ruta o bloqueos de vías. Por ende, la Secretaría Distrital de Gobierno, previo a ordenar la suspensión del diálogo, realiza un diagnóstico de cada caso, considerando múltiples factores de riesgo y posibles consecuencias[103].

104. Por su parte, la sociedad civil informó que en distintas partes del país no se garantizan los cortes de ruta como mecanismos de protesta; y, por el contrario, su ejercicio es obstruido por las autoridades de policía[104]. Asimismo, para el caso de Bogotá, se reportó que es necesario que exista claridad sobre el acompañamiento que prestaría la Personería de la ciudad en protestas consistentes en cortes de ruta, de tal forma que se aclare si estos eventos cuentan con un acompañamiento institucional basado en el diálogo o si, en cambio, carece de este porque, por ejemplo, son catalogados como disturbios[105].

105. Asimismo, a raíz del intercambio de información sostenido con ACNUDH Colombia, la CIDH recibió información que indica que la normatividad vigente sobre abordaje de cortes de ruta seguiría siendo el "Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021" (Decreto No. 003 de 2021), aunque al no contener una regulación específica para estas manifestaciones, deja un vacío legal en la materia. Asimismo, se señaló que, en la práctica, se ha visto una tolerancia razonable a los cortes de vía después de las protestas de 2021, incluso en vías nacionales, y que se han identificado esfuerzos de diálogo y negociaciones del Gobierno nacional con los organizadores, antes de acudir al uso de la fuerza para el desalojo[106].

---

[103] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[104] Se informó la presunta obstrucción del corte de ruta como modalidad de protesta ejercido por transportadores en Rionegro (Antioquia), el 14 de diciembre de 2023. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. También, según sociedad civil, esto habría sucedido el 26 de mayo de 2023 en La Calera (Cundinamarca), cuando la UNDMO intervino las protestas pacíficas por alegados incumplimientos del mantenimiento de vías y el 26 de julio de 2023 en Ibagué (Tolima) cuando la fuerza disponible y la UNDMO dispersaron las protestas del paro de transportadores mediante la fuerza, entre otros casos. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[105] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[106] Información intercambiada con ACNUDH Colombia en el marco de elaboración del presente informe.

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

106. La CIDH identifica que el Estado no informó medidas de implementación, más allá de afirmar que esta modalidad de protesta es permitida y de reportar las acciones impulsadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá. La Comisión recuerda que estas recomendaciones buscan que el Estado adopte medidas dirigidas a evitar la calificación genérica de los cortes de ruta como conductas al margen de la ley; pero, además, a garantizar que, ante casos específicos de esta modalidad de protesta, el Estado aplique un análisis de proporcionalidad individual y caso a caso que permita concluir si es o no necesaria la adopción de alguna forma de abordaje de estos escenarios. Asimismo, la CIDH ha tomado atenta nota de los señalamientos de la sociedad civil respecto a que, en la práctica, los cortes de ruta no se garantizan como mecanismo de protesta.

107. Asimismo, a raíz de la información intercambiada con ACNUDH Colombia, la Comisión valora que, en la práctica, se identifique que hay un esfuerzo del Gobierno para establecer diálogos con manifestantes en cortes de ruta, antes de proceder al uso de fuerza para su desalojo. Considerando lo anterior, la CIDH hace un llamado al Estado a adoptar, como parte de esta recomendación, regulación específica sobre eventuales restricciones a los cortes de ruta como modalidad de protesta, de tal forma que estén acordes con los estándares internacionales. La adopción de una ley estatutaria sobre protesta puede constituir un mecanismo adecuado para emitir normas en esta temática.

108. A partir de la información respecto a una intención del Gobierno de diálogo antes de cualquier uso de fuerza en cortes de ruta, pero ponderando la importancia de información adicional respecto de medidas concretas sobre la aplicación de ambas recomendaciones, la CIDH considera que el nivel de cumplimiento de la recomendación No. 34 permanece parcial y el de la No. 35 ha avanzado a parcial.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

109. Para progresar en la implementación de estas recomendaciones, es necesario que el Estado establezca un protocolo específico aplicable en todo el territorio que asegure la protección de los cortes de ruta como mecanismos de protestas y que señalen que cualquier mecanismo de intervención a estas manifestaciones sea decidido caso a caso y con base en un análisis de ponderación particular entre los derechos que entran en conflicto. Estos análisis deben considerar que

las restricciones de esta modalidad de protesta deben atender, de manera estricta, el principio de legalidad, un fin legítimo y ser necesarias.

Recomendación No. 41. Reconocer la importancia de la labor de las misiones médicas en el ejercicio de sus tareas humanitarias en el marco de las protestas, garantizando su protección reforzada para que brinden sin obstáculos atención de salud a todas las personas sin discriminación y sin temor a represalias ni sanciones.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

110. Para el primer informe de seguimiento, la CIDH valoró positivamente la consolidación del sistema para fortalecer el respeto y la protección de las misiones médicas y las actividades reportadas por la Mesa Nacional de Misiones Médicas. Asimismo, llamó a reforzar la necesidad de no interferir con la labor de estos cuerpos, aun en cortes de ruta, y solicitó información sobre los resultados de las estrategias impulsadas. Para ese momento, la Comisión concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida[107].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

111. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó que, para el caso de la ciudad de Bogotá, el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 establece mecanismos para garantizar la atención médica en las actividades de protesta. El manual contempla que una de las funciones de los PMU consiste en coordinar la presencia de equipos de atención médica primaria en terreno. Además, señala medidas para que múltiples entidades en terreno verifiquen la prestación oportuna de la atención médica. El Estado también mencionó que se prevé un equipo especializado para dar seguimiento a la aplicación de estos lineamientos y así acompañar y garantizar los derechos humanos en estos escenarios, así como posibles barreras de atención en instituciones prestadoras de salud. En cuanto a cifras, el Estado transmitió que, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023, la Defensoría del Pueblo no registró quejas por obstáculos en la atención de salud a todas las personas en el contexto de las protestas sociales del Paro Nacional de 2021[108]. En sus

[107] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 377 y 378.

[108] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado amplió que la falta de registro de quejas podría deberse a la reducción de movilizaciones de magnitudes similares a las del Paro Nacional de 2021. En su lugar, informó que, durante 2023, registró 151 quejas con presuntas vulneraciones de los derechos a la vida (83), libertad personal (33), salud (27), educación (17), derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres (14) y derechos políticos (11)[109].

112. Asimismo, el Estado resaltó que el Ministerio de Salud y Protección Social ha avanzado en la formulación de una nueva resolución para la Misión Médica, que busca fortalecer su marco normativo, operativo y de protección, incorporando un enfoque diferencial, territorial y de gestión del riesgo, orientado a garantizar la visibilidad, el respeto y la protección efectiva del personal sanitario en contextos de protesta social, emergencia o conflicto. Esta resolución incluirá medidas específicas como la articulación con sistemas de seguridad y salud en el trabajo, integración de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, fortalecimiento de mecanismos de reporte y seguimiento de incidentes, y promoción de rutas de atención psicosocial para el personal afectado por la violencia[110].

113. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil reportaron datos posteriores al Paro Nacional de 2021 sobre la continuación de obstáculos en la atención de salud por las misiones médicas, ya sea porque se obstaculizan sus labores o porque hay violencia en su contra. Se refirieron a la alegada falta de atención médica a víctimas de uso excesivo de la fuerza en un bloqueo de transportadores en Bogotá (6 de enero de 2022) y para dos víctimas de lesión ocular en una protesta estudiantil (1 de junio de 2022)[111]; a las heridas a personas de una brigada médica por el presunto lanzamiento de proyectiles por la UNDMO en la Universidad Nacional, en Bogotá (16 de mayo de 2023)[112]; también, se señalaron presuntos obstáculos de la UNDMO para que un joven fuera atendido por brigadas de salud

[109] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[110] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[111] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[112] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

después de haber sido fuertemente agredido (18 de enero de 2023)[113]. Además, la sociedad civil explicó que esta persistencia de obstáculos coincide con datos que le habría proporcionado la Personería en Bogotá, que habría registrado 59 solicitudes de atención médica en protestas entre julio de 2022 y septiembre de 2023. Al respecto, informaron que en ocho de estas, no habría habido respuesta efectiva por falta de acceso y seguridad para el personal médico[114].

114. Asimismo, la CIDH conoció información según la cual el Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023 emitida por la Dirección de la Policía Nacional de Colombia) contempla en su artículo 5 los principios de la actuación policial, mencionando el de facilitación, que establece el deber para la Policía de adoptar todas las medidas razonables y necesarias para, entre otros objetivos, la misión médica. Además, en el artículo 23, esta normativa establece que una de las actividades para la intervención y control de disturbios, cuando haya personas heridas, es la adopción de "medidas inmediatas para coordinar la atención médica cuando se precise" por parte de cualquier policía, en caso de presentarse personas heridas[115].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

115. La CIDH toma nota de la información enviada por el Estado, indicando que la Defensoría del Pueblo no registró quejas por obstáculos en la atención de salud a personas en contexto de protestas durante el 2023. Dado que la sociedad civil informó sobre hechos de violencia a misiones médicas o su obstaculización al brindar atención, la Comisión invita al Estado a indagar sobre estos hechos en coordinación con otras instituciones estatales, tales como la Personería.

116. Por otra parte, la CIDH saluda las medidas normativas adoptadas en Bogotá, al igual que aquellas de alcance nacional como la incorporación de disposiciones específicas en el Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023

[113] Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[114] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[115] Ministerio de Defensa, Resolución No. 1091, Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, 31 de marzo de 2023. Información intercambiada con ACNUDH Colombia en el marco de elaboración del presente informe.

emitida por la Dirección de la Policía Nacional de Colombia), dirigidas a que la Policía deba facilitar las misiones médicas en protestas y manifestaciones, y coordinar la atención médica de personas heridas en estos escenarios, pero enfatiza en la necesidad de garantizar su implementación y vigencia efectivas. Adicionalmente, toma nota de los avances por parte del Ministerio de Salud y Protección Social para la adopción de una resolución para reforzar la protección de las misiones médicas en contextos de protesta social.

117. Considerando las medidas conocidas, como la incorporación de disposiciones específicas para Bogotá y a nivel nacional dirigidas a facilitar y proteger la labor de misiones médicas en protestas, la Comisión determina que la presente recomendación ha avanzado a un nivel de cumplimiento parcial sustancial.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

118. El avance en el cumplimiento de esta recomendación radica en la adopción de medidas que implementen una protección reforzada de las misiones médicas garantizando el ejercicio de sus tareas humanitarias en el marco de protestas. El progreso de implementación de esta recomendación requiere de información nueva adicional que describa los resultados de la protección de las estrategias descritas, específicamente en el marco de protestas sociales.

II. Recomendaciones relativas a la transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional (recomendaciones 8 a 14 y 28 a 30)

119. Este eje temático agrupa diez recomendaciones emitidas por la CIDH; las cuales buscan que, en el contexto de protestas y manifestaciones, la cultura institucional de la Policía Nacional se apegue, estrictamente, a los protocolos sobre uso legítimo de la fuerza; que se desarrollen procesos de formación en este ámbito, así como mecanismos de rendición de cuentas, y que se limite la participación de la fuerza pública. Los hallazgos de la CIDH que sustentaron estas recomendaciones comprendieron denuncias sobre graves hechos de uso desproporcionado de la fuerza contra personas manifestantes y el presunto uso arbitrario de la asistencia militar[116].

[116] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 42, 46, 50, 60, 115 y 121.

Recomendación No. 8. Ejecutar, en el marco de las protestas y manifestaciones, los operativos de seguridad con estricto apego a los protocolos del uso legítimo de la fuerza y en cumplimiento de los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en los estándares internacionales. Asimismo, tomar las medidas necesarias para el cese inmediato del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad de Colombia en el marco de las protestas sociales.

Recomendación No. 9. Asegurar que las fuerzas de seguridad que intervengan para proteger y controlar el desarrollo de las manifestaciones y protestas tengan como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas, absteniéndose de detener arbitrariamente a manifestantes o de violar sus derechos en cualquier otra forma, de acuerdo con los protocolos vigentes.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

120. El primer informe de seguimiento analizó las medidas reportadas por el Estado, entre ellas la normativa vigente y acciones que fueron denominadas como "previas", "concomitantes" y "posteriores" a los escenarios de protesta. Al respecto, la CIDH aclaró que las recomendaciones bajo seguimiento buscaban que se proteja la vida e integridad de personas manifestantes mediante el cese efectivo de cualquier uso desproporcionado de la fuerza, lo cual debía ser demostrado con datos objetivos. Particularmente, valoró el proceso de transformación de la Policía Nacional como una medida estratégica e invitó a avanzar en su implementación. A la espera de información adicional, la Comisión concluyó que ambas recomendaciones estaban parcialmente cumplidas[117].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

121. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que el uso de la fuerza en protestas y manifestaciones es ejercido de manera circunstancial, dinámica, no discrecional y gradual, y que se aplica según "los niveles de resistencia" de la persona intervenida, anotando que el elemento subjetivo de la resistencia activa no es el único criterio que se tiene en cuenta para su aplicación. Para el caso de

[117] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 86, 96-118 y 124.

Bogotá, la Alcaldía Mayor detalló que el uso de la fuerza debe estar precedido "de una orden de comandante del dispositivo policial, excepto en aquellos casos de inminente infracción penal o policiva (…)"; debe buscar neutralizar "la fuente de daños graves, ciertos y verificables que alteren el orden público y la convivencia poniendo en riesgo la vida, la integridad de las personas y los bienes", y debe cesar cuando deja de ser necesario para alcanzar fines constitucionales[118].

122. Respecto a la implementación de estas recomendaciones, el Estado reportó la continuación del proceso de transformación de la Policía Nacional que, según la información remitida a la CIDH, estuvo acompañado de las medidas normativas y de fortalecimiento institucional que se mencionan a continuación[119].

123. Primero, el Estado se refirió a medidas adoptadas para actualizar el marco normativo sobre uso de la fuerza y destacó los siguientes instrumentos:

- Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana del Mindefensa.
- Elaboración de un proyecto de decreto para reglamentar el artículo 166, sobre uso de la fuerza, de la Ley No. 1801 de 2016 que refuerza la incorporación de principios y prioriza el diálogo.
- Directiva Permanente No. 09 del 15 de junio de 2023 del Mindefensa sobre el direccionamiento e implementación de los lineamientos de la Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional de Colombia (en adelante "Transformación Policial + Humana").
- Directiva Permanente No. 034 del 26 de diciembre de 2024 del Mindefensa sobre lineamientos para fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en el marco del derecho de reunión y manifestación, y el mantenimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional, adoptado mediante la Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023 (en adelante "Manual de Reunión, Manifestación y

[118] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[119] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

Control de Disturbios de 2023). Esta establece la primacía del diálogo del servicio de la policía y los principios sobre el uso de la fuerza en protestas sociales.

- Lineamientos para el Despliegue del Modelo de Actuación Institucional Integral frente a la Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional, adoptados en la Directiva Operativa Transitoria No. 005 del 31 de marzo de 2023 (en adelante "Lineamientos sobre el modelo de actuación institucional en la manifestación y control de disturbios de la Policía Nacional"). Frente a este documento, el Estado informó posteriormente sobre la Directiva Operativa Transitoria No. 025 del 4 de 2024 sobre la misma temática[120].

- Para el caso de Bogotá, el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta fue adoptado mediante el Decreto No. 053 de 2023.

124. Además, el Estado reportó la implementación del principio de primacía del diálogo. Al respecto, reiteró la transformación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (en adelante "ESMAD") a la UNDMO, e informó la creación de 29 equipos de diálogo (en adelante "EDI") integrados por 140 miembros de la Policía Nacional, que propician la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y reciben entrenamiento diferencial. También mencionó el funcionamiento de los Dispositivos Mínimos de Atención (en adelante "DMA"), conformados con personal diferenciado no adscritos a la UNDMO, habilitados para intervenir hechos violentos y hacer uso de la fuerza, y de los Dispositivos Especializados de Intervención (en adelante "DEI"), conformados por la UNDMO, que acompañan las manifestaciones desde lugares estratégicos, siempre que hayan agotado las instancias de diálogo[121].

125. A su vez, el Estado se refirió a medidas de registro y evaluación de lo sucedido en protestas. Resaltó la elaboración de informes sobre circunstancias de tiempo, modo, lugar, motivos de las intervenciones, capturas y afectaciones a personas para ser remitidos a superiores jerárquicos, autoridades judiciales, instancias de control internas, Ministerio Público y Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías

[120] Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. Fue enviada con motivo de la audiencia pública del 6 de marzo de 2025.

[121] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

para las Manifestaciones públicas, así como la instrucción del levantamiento de los PMUs, únicamente hasta que las manifestaciones hayan cesado[122].

126. Asimismo, el Estado destacó las acciones de difusión y capacitación permanente a la Policía Nacional. Indicó que, con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante "CICR"), se reportaron iniciativas de formación sobre la normatividad que rige a la Policía que atiende manifestaciones, incluida la UNDMO, con capacitación a más de 30.000 funcionarios en 2023 y casi 13.000 hasta mediados de 2024[123]. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado agregó que, durante 2025, se han realizado 10 capacitaciones sobre el Decreto 053 de 2023 y elementos relacionados con la garantía del derecho a la protesta social, dirigidas al personal uniformado de la Policía[124].

127. En cuanto a los resultados de las medidas implementadas, el Estado precisó de una marcada disminución en la frecuencia de las intervenciones de la UNDMO en protestas a lo largo de los años. Los porcentajes reportados representan la proporción de intervenciones respecto al total de servicios de acompañamiento de protestas brindados por la unidad. La tendencia a la baja fue significativa: en 2021, se registraron 2.993 intervenciones ante 16.670 servicios, lo que representó aproximadamente un 18% del uso de la fuerza. Esta cifra se redujo drásticamente en 2022, con solo 404 intervenciones antidisturbios (de un total de 12.841 servicios), lo que equivale a un 3,1%. En 2023, la proporción se mantuvo baja con 401[125] intervenciones de 11.386 servicios, correspondientes a un 3,5%[126]. Finalmente, el Estado complementó la información indicando que para 2024 se reportaron un total de 85 intervenciones, lo que constituye una reducción del

[122] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[123] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[124] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[125] Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. En esta comunicación, se informó el envío de documentos mencionados en la audiencia pública realizada el 6 de marzo de 2025.

[126] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

97,17% del uso de la fuerza en comparación con el número absoluto de intervenciones registradas en 2021[127].

128. Además, el Estado precisó que, durante 2024, 85 servicios habían sido categorizados bajo "control de disturbios" y "manifestación pública". Se reportó que las quejas, reclamos e investigaciones disciplinarias han disminuido significativamente en los últimos cinco años, al igual que los cuestionamientos de la actuación policial y el uso de la fuerza, sin especificar cifras al respecto[128]. Asimismo, en sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que, hasta julio de 2025, se presentaron 6.929 intervenciones en las cuales hubo uso de la fuerza en 132 ocasiones (1,9%)[129].

129. Por otro lado, el Estado proporcionó algunas cifras relacionadas con presuntos incumplimientos de los protocolos aplicables en protestas y manifestaciones por hechos posteriores a 2021, sobre lo cual aclaró que la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas conoció reportes sobre su incumplimiento en las protestas del 8 de marzo de 2024 en Bogotá, Medellín y Barranquilla. Además, informó que la Inspección Delegada para la Manifestación Pública de la Inspección General de la Policía Nacional (INGER) inició 354 investigaciones disciplinarias en 2021, cuatro en 2022, seis en 2023, diez en 2024 y cinco en 2025 (hasta el mes de julio)[130]. En cuanto a las conductas más investigadas, refirió en primer lugar el abuso de autoridad (272), seguido por la agresión física (92), lesiones personales (52), manipulación imprudente de armas (42), homicidio (28), incumplimiento de órdenes (22) y malos tratos entre compañeros, subalternos o superiores (21)[131].

---

[127] Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. En esta comunicación, se informó el envío de documentos mencionados en la audiencia pública realizada el 6 de marzo de 2025.

[128] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[129] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[130] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[131] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

130. Para el caso de Bogotá, se reportó que la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad por parte de la Fuerza Pública atendió 125 casos en 2024, la mayoría presentados en las localidades de Kennedy y Suba, así como siete casos en 2025 (hasta el 31 de mayo). Por su parte, en la misma ciudad, respecto a las lesiones oculares, se reportó el registro de 125 casos de 2019 a 2023, con un pico de 117 eventos en 2021 y, en relación con los homicidios, 13 víctimas en 2020 y 6 en 2021, sin especificar cifras para los últimos años[132].

131. Por su parte, la sociedad civil resaltó la entrada en vigor del Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023, que prevé las cinco etapas de preparación y atención de una protesta, y que creó la UNDMO. Sin embargo, sostuvo que, en la práctica, este organismo no ha implicado una transformación sustancial al antiguo Escuadrón Móvil Antidisturbios (en adelante "ESMAD"). Además, reclamó mayor claridad sobre su forma de proceder para que no sea identificada como un "apoyo" con capacidades limitadas de acción para limitar el uso de la fuerza en protestas, y para que su intervención sea ordenada por alcaldes y alcaldesas, y no por comandantes policiales[133].

132. A su vez, algunas organizaciones transmitieron a la CIDH conocer el proceso Transformación Policial + Humana y el propósito del Mindefensa de elaborar un proyecto de decreto sobre el uso de la fuerza policial y una futura resolución de la Policía Nacional sobre el modelo de gestión negociada para el uso de la fuerza en hechos violentos y aglomeración de personas por la UNDMO[134]. Al respecto, ciertas organizaciones dijeron conocer que este proceso habría previsto la creación de, entre otros órganos, la Mesa Asesora Externa, cuya función sería promover la participación de la sociedad civil y otros actores[135], contemplando diálogos sobre el uso de la fuerza y armas de menor letalidad, realizados entre

[132] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[133] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[134] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[135] Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

agosto de 2023 y enero de 2024, con participación de la Policía Nacional y su UNDMO, el Mindefensa, ACNUDH, víctimas y organizaciones de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial[136]. A pesar de que se manifestó la importancia de este espacio, su funcionamiento habría sido reciente, por lo que expresaron que no es posible determinar si el proceso va a contar con un enfoque étnico-racial y de género dirigido a la eliminación de las violencias discriminatorias de la institución policial[137]. Asimismo, pese a que estos espacios de discusión fueron valorados, se puso de presente que el Congreso de la República debe ser la entidad que regule el uso de la fuerza[138].

133. Además, algunas organizaciones expusieron que, aunque sus observaciones se integraron parcialmente a estos proyectos normativos, otras de sus preocupaciones, sobre los siguientes temas, no habrían sido atendidas: la facultad policial de reglamentar el modelo de gestión negociada de intervención para el uso de la fuerza; la potestad para que la Policía actualice la clasificación técnica de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales y la regulación de su adquisición, evaluación de uso y contratación. De esta manera, las organizaciones solicitaron que la regulación próxima a ser emitida tenga limitaciones expresas, claras y detalladas para los agentes de la fuerza pública, así como una definición rigurosa de los objetivos, usos tácticos y niveles de riesgo que autorizan el uso de la fuerza[139].

---

[136] La Mesa de Trabajo por la Reforma Policial es una plataforma compuesta por 21 organizaciones de víctimas, de derechos humanos y sociales a nivel nacional, que busca emitir propuestas y realizar incidencia en torno al proceso de reforma a la Policía Nacional. Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[137] Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[138] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[139] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

134. Al respecto, la CIDH conoció una de las propuestas de sociedad civil para que, de manera expresa, el criterio de "resistencia pasiva" no sea aplicado en escenarios como el de "desafío a la autoridad", al ser un término ambiguo que puede colisionar con la libertad de expresión en escenarios de protesta, con la labor de interpelación de las CVI o con las alegaciones que un presunto infractor hace al funcionariado policial cuando este último le impone una medida correctiva. Además, la propuesta sugiere que la regulación asegure la autorización del uso de la fuerza, según parámetros específicos que se apliquen a los distintos tipos de conductas (resistencia pasiva; resistencia activa; agresión no letal y agresión letal)[140].

135. También, la CIDH conoció información proporcionada por la sociedad civil que señala la necesidad de que las reformas propuestas por el gobierno, entre ellas la transformación del ESMAD en la UNDMO y la creación de una política de seguridad basada en derechos humanos, realmente recepten el enfoque étnico-racial en la formación del personal policial y en el tratamiento de datos. En este sentido, solicitan que estos procesos aseguren un tratamiento adecuado que reconozca la preponderancia de la violencia racista en escenarios de protesta y que aborde esta realidad con soluciones estructurales[141].

136. Igualmente, la sociedad civil valoró la adopción de un protocolo en la ciudad de Medellín en el año 2023 sobre garantía de la protesta social, mediante el Decreto No. 0889. Esta regulación habría sido discutida en la Mesa Territorial de

[140] Según esta propuesta, cuando la conducta es de cooperación, no hay ningún objetivo legítimo para usar la fuerza. Cuando hay resistencia pasiva, solo debe permitirse la fuerza simbólica como medio disuasorio mediante presencia policial, diálogo, mediación y comunicación asertiva. Cuando hay resistencia activa (oposición física a medios materiales), solo debe permitirse el uso no letal de la fuerza con fines de inmovilización física para aprehensión administrativa, mediante dispositivos de contacto. Cuando haya una agresión no letal que pueda generar una incapacidad temporal, el uso de la fuerza podría permitirse solo para desorientar temporalmente y para aprehensión con fines administrativos, a través de dispositivos y municiones acústicos y lumínicos, y dispositivos de control eléctrico. Ante una agresión no letal que pueda generar deformidad, perturbación o incapacidad permanente, podría haber uso no letal de fuerza para repeler la conducta con fines de aprehensión judicial mediante agentes químicos, armas mecánico-cinéticas, neumáticas y proyectiles de impacto. Cuando haya una agresión no letal que pueda generar pérdida anatómica o funcional, solo se autoriza el uso no letal de impacto para incapacitar temporalmente y con fines de captura judicial, mediante armas mecánico-cinéticas, neumáticas, proyectiles de impacto y armas de fuego. Finalmente, ante una agresión que pueda generar la muerte, se propone un uso no letal de impacto, asegurando que solo conduzca a la incapacidad temporal de la persona y a fines de aprehensión judicial, mediante armas de impacto o armas de fuego. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[141] Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

Garantías de Antioquia (en adelante "MTGA"), con participación de distintos actores. Sin embargo, también se expresó la preocupación por la alegada posición de la administración actual en la ciudad para no aplicar esta regulación, así como la ausencia de un protocolo departamental para Antioquia[142].

137. Adicionalmente, la sociedad civil manifestó conocer hechos posteriores al Paro Nacional de 2021 que constituyen presuntas vulneraciones de derechos humanos por las fuerzas de seguridad, principalmente, la Policía Nacional y su UNDMO, a raíz del uso desproporcionado de la fuerza en protestas de los años 2022, 2023 y 2024. Estos hechos se enmarcarían en amenazas, detenciones arbitrarias, tortura, violencia ocular, violencia basada en el género, violencia sexual, lesiones a la integridad personal y muertes, así como abusos que contemplan el registro fotográfico no autorizado de documentos de identificación en los siguientes lugares del país[143] (los hechos reportados por sociedad civil a la CIDH están sistematizados en el Anexo 3):

- Año 2022: Bogotá y en ciudades y municipios como Medellín, Barbosa e Itagüí (Antioquia); Barranquilla (Atlántico); Fortul y Saravena (Arauca); Sogamoso (Boyacá); Yopal (Casanare); Popayán, Miranda y Caloto (Cauca); Chimichagua y Tamalameque (Cesar); Chía, Cota y Madrid (Cundinamarca); Riohacha (Guajira); Neiva (Huila); Cúcuta (Norte de Santander); Bucaramanga y Floridablanca (Santander); Mocoa (Putumayo); Pereira (Risaralda); Cali y Tuluá (Valle del Cauca).

- Año 2023: Bogotá y en ciudades y municipios como Medellín y San Carlos Caucasia y Cáceres (Antioquia); Arenal (Bolívar); Tiquisio (Bolívar); San Vicente del Caguán (Caquetá); Manizales (Caldas); Valledupar (Cesar); Soacha, Madrid y La Calera (Cundinamarca); Santa Marta (Magdalena); Pasto (Nariño); Bucaramanga, Barrancabermeja, La Belleza, Girón y Piedecuesta (Santander), Puerto Carreño (Vichada); Cali, Jamundí y Guacarí (Valle del Cauca); Florencia (Caquetá); Ibagué (Tolima);

[142] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[143] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

- Año 2024: Bogotá y en ciudades y municipios como Bucaramanga (Santander) e Ibagué (Tolima).

138. Igualmente, según información proporcionada por la sociedad civil, la CIDH conoció que para el año 2023, la Alcaldía de Bogotá habría identificado 40 casos de presunto abuso policial en protestas, gracias a la ruta de atención que está a disposición para estos eventos[144]. Además, fue expresada la preocupación de la sociedad civil con el hecho de que las víctimas hayan sido jóvenes y menores de edad, estudiantes, personas defensoras de derechos humanos (como las integrantes de las CVI), miembros de pueblos indígenas, personas campesinas, mujeres y niñas (sobre quienes, entre otros hechos, se reportaron graves ataques el 8 de marzo de 2024 en el marco de las marchas para conmemorar el Día Internacional de la Mujer), mujeres en estado de embarazo, personas que ejercen labores de prensa, personas LGBTIQ+[145] y personas mayores[146].

139. Asimismo, de manera más reciente, el Mecanismo Conjunto de Seguimiento identificó que el 3 de octubre de 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1231 de 2024, del sector defensa, que reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional[147]. La Comisión conoció un comunicado de las organizaciones integrantes de la Mesa por la Reforma Policial que reconoció la relevancia de esta normativa y valoró el diálogo previo realizado con organizaciones y víctimas para su discusión. Sin perjuicio de las acciones faltantes para la transformación de la Policía Nacional, el comunicado reconoce a esta normativa como un avance significativo sobre el establecimiento del diálogo

[144] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[145] Particularmente, respecto de personas LGBTIQ+, la CIDH recibió información que señala, por ejemplo, que para el año 2022 la sociedad civil registró 97 hechos de violencia policial y abuso de autoridad con 107 víctimas. Además, en 4 casos se habrían agredido a 6 líderes y lideresas LGBTIQ+ mediante insultos homofóbicos, persecución y perfilamiento de personas defensoras LGBTIQ+. Colombia Diversa, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[146] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Colombia Diversa, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Sisma Mujer, Respuesta a la solicitud de información, 21 de mayo de 2024.

[147] Mindefensa, Gobierno Nacional presentó decreto que reglamenta el uso de la fuerza para la Policía Nacional, 8 de octubre de 2024. Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024.

como eje central de la actuación policial; el uso de la fuerza gradual, de acuerdo con los niveles de resistencia de la persona; el uso de la fuerza como último recurso ante situaciones que afectan la convivencia y la seguridad, y el principio de mínima intervención posible del Estado. Además, a partir de información intercambiada con ACNUDH Colombia, la Comisión conoció que esta norma incorpora los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza[148].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

140. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado para avanzar en la implementación de medidas orientadas a evitar el uso desproporcionado de la fuerza durante protestas. Entre estas destaca la transformación del ESMAD a la UNDMO, la creación de equipos de diálogo y dispositivos especializados para atención diferenciada, así como la adopción de un nuevo marco normativo que prioriza el uso del diálogo y el enfoque gradual del uso de la fuerza y la adopción de medidas de capacitación y formación a la Policía sobre los protocolos aplicables para el abordaje de protestas. También, la Comisión identifica como medidas relevantes de cumplimiento el reciente Decreto No. 1231 de 2024 sobre uso diferenciado y proporcional de la fuerza, del sector defensa, así como una resolución de la Policía Nacional que todavía estaría por ser emitida. A su vez, valora el Manual de Reunión y Control de Disturbios de 2023 y las iniciativas de capacitación permanente para miembros de la Policía Nacional con el apoyo del CICR.

141. La CIDH invita a fortalecer la articulación entre las medidas desarrolladas por distintas entidades e identifica la necesidad de que estas medidas sean efectivamente aplicadas en el abordaje práctico de las protestas por parte de la Policía Nacional y en los mecanismos de supervisión de estas actuaciones. Asimismo, nota con preocupación los desafíos que, según sociedad civil, persisten respecto a la implementación efectiva de estas medidas, incluida la percepción de que la transformación de la UNDMO no ha conllevado un cambio sustancial en las prácticas del antiguo ESMAD, así como una presunta falta de claridad en la aplicación de los protocolos de actuación que seguirían generando

[148] Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024. ACNUDH, ONU Derechos Humanos saluda transformaciones en la Policía de Colombia que permiten una mejor protección de derechos humanos y rendición de cuentas y mayor transparencia dentro de la Institución, 15 de octubre de 2024.

intervenciones arbitrarias y uso excesivo de la fuerza en protestas, y la necesidad de que exista mayor precisión en torno al concepto de resistencia activa.

142. Además, los registros de la sociedad civil sobre detenciones arbitrarias, violencia ocular, violencia basada en género y otras violaciones a los derechos humanos durante los años 2022, 2023 y 2024 en diversas regiones del país demuestran la necesidad de fortalecer la efectividad de las acciones preventivas y de sanción. Aunque el Estado ha señalado la disminución de intervenciones y quejas por parte de la UNDMO, la sociedad civil reporta que estas cifras no reflejan adecuadamente las denuncias y persistencia de violencia, especialmente contra grupos vulnerables como jóvenes, personas defensoras de derechos humanos, personas afrodescendientes, personas indígenas y LGBTIQ+, mujeres y niñas.

143. Por ello, la CIDH concluye que se han registrado avances normativos importantes y, en particular, reconoce positivamente la reciente aprobación del Decreto No. 1231 de 2024 por el Gobierno Nacional, el cual contó con un proceso previo de diálogo con la sociedad civil y asesoría técnica de ACNUDH Colombia. Al respecto, para la CIDH también se han dado cambios relevantes respecto al funcionamiento de la UNDMO, en comparación con el antiguo ESMAD, aunque insiste en la importancia de consolidarlos en la práctica policial. La Comisión urge al Estado a continuar con la implementación de estas medidas y a que se establezca un mecanismo interno de seguimiento que asegure su cumplimiento estricto. Asimismo, enfatiza que los ajustes normativos incluyan un enfoque étnico-racial y de género, así como un monitoreo independiente de las actuaciones policiales, con la finalidad de garantizar un entorno seguro y respetuoso de los derechos humanos en protestas y manifestaciones. Ponderando la reciente normativa expedida, la Comisión considera que ambas recomendaciones han avanzado a un cumplimiento **parcial sustancial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

144. El progreso en el cumplimiento de estas recomendaciones requiere que el Estado consolide los procesos reportados y que, en la práctica, demuestre que estos han significado una efectividad alta en la erradicación de violaciones a derechos humanos en el marco de protestas.

145. Particularmente, la Comisión queda a la espera de información sobre: (i) la Resolución de la Policía Nacional que estaría por expedirse para desarrollar los lineamientos sobre uso de la fuerza; así como (ii) los mecanismos de seguimiento interno que aseguren la aplicación práctica y efectividad del recién expedido Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024, en el sector defensa. Al respecto, es esencial que tanto la normativa que aún está en proceso de expedición como la aplicación de la regulación vigente (iii) consideren las solicitudes de la sociedad civil sobre criterios claros en los límites del uso de la fuerza y en el concepto de resistencia activa para evitar cualquier desnaturalización del derecho a la protesta social.

146. Asimismo, la CIDH invita a continuar y reportar los espacios de formación y de capacitación para los miembros de Policías a cargo del abordaje de la protesta social. En tal sentido, llama al Estado a involucrar a la sociedad civil en su elaboración e impartición, considerando que pueden ser espacios clave para comunicar y crear espacios de reflexión y conciencia sobre las consecuencias graves y los daños del uso desproporcionado de la fuerza en el marco de protestas.

Recomendación No. 10. Asegurar que el uso de medios no letales de control del orden público esté sometido a un protocolo estricto que prevenga y sancione su uso en grave afectación de la integridad y salud de personas manifestantes.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

147. El primer informe de seguimiento consideró la regulación en vigor sobre medios no letales para el control del orden público, incluido el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021. Por su parte, la Comisión conoció la posición de la sociedad civil, la cual demandó una regulación más detallada para cada dispositivo y señaló la falta de aplicación rigurosa de la normativa vigente. La CIDH insistió en la necesidad de aplicar un protocolo estricto para prevenir abusos y proteger a personas manifestantes y concluyó que esta recomendación continuaba pendiente de cumplimiento[149].

[149] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 126-135.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

148. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que el protocolo vigente sobre el uso de medios menos letales de control del orden público durante protestas y manifestaciones se basa en el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021, las Resoluciones No. 02903 de 2017 y No. 01716 de 2021 (que están siendo revisadas en mesas de trabajo con participación de la sociedad civil), y en el reciente Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional, adoptado por la Resolución No. 1091 de 2023[150].

149. Según el Estado, este último protocolo, que prioriza el diálogo y la resolución alternativa de conflictos, establece que las armas y dispositivos menos letales deben ser proporcionados exclusivamente por la Policía Nacional, y que los agentes deben estar capacitados para su manipulación y reportar el tiempo, modo y lugar de su uso. Además, indicó que estos elementos se clasifican en mecánicas cinéticas; agentes químicos; acústicas y lumínicas, y dispositivos de control eléctrico, especificando cuáles pueden ser empleados tanto por los DMA como por los DEI, así como los elementos proscritos[151].

150. El Estado manifestó que el proyecto de decreto para reglamentar el artículo 166 (sobre uso de la fuerza) de la Ley No. 1801 de 2016, en elaboración desde el año 2023 y próximo a ser expedido, señala estándares para clasificar y usar armas, elementos y dispositivos menos letales. También, destacó que se expedirá una resolución de la Policía Nacional para regular estos lineamientos, cuya elaboración ha sido promovida por el Mindefensa y la Policía Nacional, y ha

[150] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[151] Estos son bastones con púas; láseres diseñados para causar ceguera permanente; armas de energía dirigida que puedan causar lesiones graves; cadenas de metal; grilletes; aplastapulgares o esposas para pulgares; instrumentos de coerción física electrificados o con púas e instrumentos de contención física con peso. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

contado con aportes de la sociedad civil y el apoyo técnico de ACNUDH, con quienes se han desarrollado cinco mesas de trabajo entre 2023 y 2024[152].

151. Por su parte, la sociedad civil se refirió a la elaboración de los proyectos de normativa para reglamentar el uso de la fuerza en protestas, y de armas, elementos y dispositivos menos letales[153]. Ciertas organizaciones indicaron haber participado en una discusión habilitada por el Estado entre agosto de 2023 y enero de 2024[154], aunque señalaron que algunas de sus observaciones frente a los medios no letales no habrían sido atendidas[155].

152. Dentro de estas últimas, mencionaron su preocupación con que la Policía Nacional esté facultada para autorregularse en cuanto al uso de armas menos letales y actualizar su clasificación técnica, para lo cual solicitan que esta regulación sea taxativa y restrictiva; que se asegure que el uso de accesorios de armas, elementos y dispositivos menos letales no se oriente a optimizar su rendimiento, sino a reducir el daño a la vida e integridad personal, y otros comentarios relacionados con la regulación de adquisición de nuevas armas, elementos o dispositivos menos letales, evaluación periódica de su uso, y obligaciones de transparencia para su contratación. Además, se habría propuesto la constitución de una instancia independiente y técnica a instancias del Gobierno Nacional a cargo de esta atribución, lo cual no habría sido incorporado a estas iniciativas[156].

---

[152] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[153] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[154] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[155] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[156] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

153. Las organizaciones también resaltaron que, desde la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial, propusieron al Estado consolidar una comisión para revisar el uso de las armas menos letales, dar seguimiento al impacto de las ya utilizadas y de las que puedan ser incorporadas, y definir el retiro de armamento que pone en riesgo la vida de la población. Sin embargo, indicaron que el Mindefensa habría señalado que el espacio para discutir estos asuntos sería la Mesa de Garantías a la Protesta Social del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021[157].

154. Además, la sociedad civil enfatizó la necesidad de que los entes territoriales actualicen sus protocolos sobre medios menos letales, de acuerdo con estándares técnicos favorables a los derechos humanos. Particularmente, se valoró el funcionamiento de la MTGA, en Antioquia, por permitir la interlocución sobre esta temática, aunque se resaltó la importancia de que estos espacios, además de periódicos, den lugar a regulaciones vinculantes a nivel regional y municipal[158].

155. Asimismo, de manera más reciente, el Mecanismo Conjunto de Seguimiento conoció información según la cual, el 3 de octubre de 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1231, sobre el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional; que, entre otros asuntos, detalla los presupuestos a los que se circunscribe el uso de armas y dispositivos menos letales[159]. La Comisión recibió información de la sociedad civil que advierte la relevancia de esta normativa, aunque insiste en la necesidad de que haya una delimitación estricta tanto de los medios de fuerza de la Policía como de su facultad para adquirir tecnologías y armas sin evaluación técnica[160].

---

[157] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[158] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[159] Estas disposiciones están contenidas en el artículo 2.5.14.5.1, sobre disposiciones de uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, y en el artículo 2.5.14.5.2, referido a la reglamentación de su clasificación técnica y empleo. Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024. Por el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1070 del 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, por medio del cual se reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional.

[160] Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024. ACNUDH, ONU Derechos Humanos saluda transformaciones en la Policía de Colombia que permiten una mejor protección de derechos humanos y rendición de cuentas y mayor transparencia dentro de la Institución, 15 de octubre de 2024.

156. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que, en ejecución del Decreto No. 1231 de 2024, se adoptó la Resolución 01840 del 20 de junio de 2025, que expide el "Manual para el Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML) y su Clasificación Técnica para la Policía Nacional".[161] El proceso de consolidación de la Resolución involucró el diálogo entre la Policía Nacional, organizaciones de derechos humanos y acompañamiento por parte de ACNUDH. Particularmente, el Manual incorpora los siguientes elementos a destacar: i) el establecimiento de los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y diferenciabilidad en el uso de la fuerza, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que las AML deben ser usadas; ii) un plan de educación y capacitación a los funcionarios de la Policía Nacional en el uso y empleo de AML; iii) clasificación y definición de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales que podrá emplear la Policía Nacional; y iv) los parámetros de uso de las AML. Estos últimos incluyen la priorización de los medios sustitutivos al uso de la fuerza, la orden de que las AML utilizadas sean aquellas suministradas por la institución, prohibiéndose su alteración y, en caso de que se presente uso de la fuerza, el deber de dar advertencia previa[162]. Adicionalmente, conforme al avance tecnológico, el Manual permite la adquisición de nuevas AML que "sean más efectivas a la hora de lograr los objetivos misionales"[163].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

157. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado en la elaboración y revisión de su marco normativo sobre el uso de medios menos letales en contextos de protesta; especialmente a través de la adopción del Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023 y el Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024. Este protocolo incorpora principios que priorizan el diálogo y la resolución pacífica de conflictos, además de regular la clasificación y el uso de dispositivos no letales. La CIDH también valora la reciente expedición de la

[161] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[162] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[163] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Resolución No. 01840 del 20 de junio de 2025 que categoriza, define y regula de manera específica el uso de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales.

158. Para la Comisión, es relevante que estas regulaciones hayan sido discutidas en mesas de trabajo con la participación de la sociedad civil y el apoyo técnico de ACNUDH. Concretamente, la Comisión observa que la Resolución No. 01840 desarrolla estándares que regulan aspectos críticos sobre la seguridad de las armas como la composición y concentración de las sustancias químicas irritantes; los niveles de descarga en los dispositivos eléctricos, el volumen y materiales en las nuevas armas acústicas, así como los niveles de precisión requeridos para los proyectiles, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el uso de las AML. De igual manera, se evidencia la incorporación de protocolos y contenidos de formación específicos para los agentes, orientados al uso seguro de cada armamento en particular, así como el establecimiento de avisos formales y previos frente a la utilización de armamento no letal que den oportunidad a las personas de evacuarse. Además, esta contiene definiciones acerca de quién debe autorizar el empleo de estos medios y de pautas de atribución de responsabilidad por el incorrecto uso de cada tipo de arma o dispositivo.

159. Por otro lado, se observa que la Resolución confiere a la Policía Nacional la facultad de actualizar las AML de acuerdo con los avances tecnológicos, para optimizar la efectividad operacional. Al respecto, la CIDH reitera lo expresado en su informe sobre Protesta y Derechos Humanos acerca de que las nuevas tecnologías acarrean un mayor grado de responsabilidad estatal en cuanto al uso de la fuerza, y de cara a la rendición de cuentas y supervisión de esta facultad discrecional.[164] Asimismo, recuerda que la adquisición de este tipo de armamento debe estar sujeta a controles y regulaciones del mismo tipo que las aplicadas al comercio de armas convencionales.

160. En este sentido, la Comisión trae a colación la preocupación de la sociedad civil sobre el otorgamiento de facultades a la Policía para autorregularse en la clasificación, evaluación y actualización técnica de armas y dispositivos menos letales, considerando que podría generar riesgos de abuso y falta de control.

[164] CIDH y RELE, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 126.

Además, ha recibido las solicitudes expresadas para que la normativa garantice que el uso de estos elementos no se enfoque en maximizar el rendimiento operativo de la fuerza, sino en minimizar el daño potencial a la integridad física de las personas.

161. En consecuencia, la aplicación efectiva de la Resolución en contextos de protesta resulta fundamental para garantizar los derechos humanos de los manifestantes en los términos de la presente recomendación. Para fortalecer dicha implementación, la Comisión invita al Estado a considerar la creación de una instancia independiente y técnica que supervise y adopte las mayores garantías posibles de transparencia en la adquisición, uso y evaluación de estas herramientas, de modo que se ajusten a los estándares internacionales de derechos humanos. Igualmente, la Comisión hace un llamado al Estado para que, en la aplicación de la Resolución, adopte los lineamientos para compatibilizar los derechos humanos con el uso adecuado y proporcionado de medios menos letales, incluidos los siguientes[165]:

- Impulso de estudios para profundizar en el conocimiento médico disponible sobre los impactos de cada una de las armas existentes en la salud y en la integridad personal, así como las formas seguras de su uso.

- Establecimiento de pruebas adecuadas para aprobar la adquisición e incorporación de nuevas armas a dispositivos reglamentarios y de criterios acerca del tipo de expertos multidisciplinarios e independientes que puedan realizarlos, que no presenten conflictos de interés con actividades comerciales.

162. Por lo tanto, la Comisión concluye que el Decreto No. 1231 de 2024 y, particularmente la Resolución No. 01840, son medidas que contribuyen al cumplimiento de esta recomendación, en tanto procuran que el uso de medios no letales de control del orden público esté sometido a un protocolo estricto que prevenga y sancione su uso en grave afectación de la integridad y salud de personas manifestantes. Sin embargo, en atención a los llamados de la sociedad civil y a su reciente adopción, considera que es necesario el reporte de información sobre su efectiva implementación, así como el establecimiento de

[165] CIDH y RELE, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 120 a 127.

mecanismos de control independientes que certifiquen la aplicación estricta de estas regulaciones para evitar cualquier uso indebido de medios no letales en el contexto de manifestaciones y protestas. Con base en lo anterior, la Comisión considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel de cumplimiento **parcial sustancial.**

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

163. Para el cumplimiento total de esta recomendación se requiere que el Estado proporcione información sobre la implementación efectiva del Manual para el Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML) y su Clasificación Técnica para la Policía Nacional (Resolución No. 01840), en contextos de protesta social. Lo anterior, con el fin de asegurar que los funcionarios de la Policía Nacional: i) conozcan la nueva normativa; ii) se abstengan de usar la fuerza salvo en circunstancias excepcionales siguiendo los estándares de absoluta necesidad, legalidad y proporcionalidad; y iii) en caso de que haya un uso indebido, dicha conducta sea sancionada. En este sentido, se sugiere la adopción de mecanismos que den seguimiento a su aplicación efectiva, y promover la participación de la sociedad civil y las víctimas del uso desproporcionado de armas menos letales en estos escenarios, con la finalidad de crear espacios de reflexión y conciencia sobre la gravedad de los daños que ocasionan estas violaciones a los derechos humanos.

Recomendación No. 11. Implementar, de manera inmediata, mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

164. El primer informe de seguimiento analizó las medidas estatales reportadas, incluyendo la normativa vigente sobre el uso de la fuerza. Sin embargo, la CIDH reiteró la necesidad de información sobre la efectividad de estas acciones para alcanzar la prohibición solicitada. Para ese momento, concluyó que la recomendación estaba pendiente de cumplimiento[166].

[166] CIDH, Primer informe de seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 136-145.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

165. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado indicó que el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 y el Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023 prohíben el uso de armas de fuego en intervenciones de protestas y manifestaciones. Señaló que el proyecto de decreto para reglamentar el artículo 166 (sobre uso de la fuerza) de la Ley No. 1801 de 2016, próximo a ser expedido, describe un protocolo de uso de armas de fuego. Además, reiteró que se expedirá una resolución de la Policía Nacional para regular estos lineamientos, promovida por el Mindefensa y la Policía Nacional, con aportes de organizaciones de la sociedad civil y ACNUDH, con quienes se desarrollaron cinco mesas de trabajo entre 2023 y 2024[167]. Destacó que la prohibición de armas de fuego fue mantenida en estos espacios[168].

166. Por su parte, algunas organizaciones reiteraron conocer el proceso de elaboración de los proyectos de normativa sobre uso de la fuerza y armas menos letales pero que no habrían entrado en vigor. Al respecto, agregaron que varias de sus observaciones a estas iniciativas no habrían sido incorporadas[169] y manifestaron preocupación con que el proyecto de decreto hubiese receptado una propuesta preliminar que permitía el "uso diferenciado y proporcional de la fuerza y de armas de fuego con la intención de causar la muerte", aunque, según se informó, el Mindefensa posteriormente manifestó su intención de remover esta facultad del articulado[170]. Por su parte, otras organizaciones expresaron no conocer o, de ser el caso, no haber participado en mesas específicas de trabajo para asegurar la prohibición efectiva de la fuerza letal en protestas[171].

---

[167] Según el Estado, las organizaciones participantes fueron CDLAT, CSPP, Cajar, Fundación Karisma, Temblores, Corporación Jurídica Libertad; CCJ, Dejusticia, entre otras que hacen parte de la Mesa por la Reforma Policial, entre otras que hacen parte de la Mesa por la Reforma Policial. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[168] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[169] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[170] Cajar, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[171] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

167. En cuanto a la efectividad de las medidas estatales para asegurar la prohibición del uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas, la CIDH recibió información sobre la preocupación por la letalidad del uso arbitrario de armas, incluso cuando son consideradas como menos letales[172]. Además, fue transmitido a la CIDH que los casos de homicidio registrados por organizaciones entre 2022 y 2023 indican la necesidad de acciones adicionales de cumplimiento[173].

168. Por su parte, recientemente el Mecanismo Conjunto de Seguimiento conoció que, el 3 de octubre de 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1231, sobre el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional que, entre otros asuntos, presenta un capítulo respecto a las generalidades sobre el uso de la fuerza potencialmente letal o empleo de armas de fuego[174]. A su turno, la sociedad civil refirió a la Comisión que, además de reconocer la relevancia de esta normativa y de valorar la disposición del Mindefensa y el diálogo con organizaciones y víctimas para su discusión, era necesario que "en la legislación nacional esté explícita la prohibición del uso de la fuerza con intención letal en cualquier circunstancia"[175].

169. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado se refirió a la Resolución No. 01840 del 20 de junio de 2025 (Manual sobre AML) de la Policía Nacional. Concretamente, resaltó las circunstancias descriptivas para el uso diferenciado y proporcional de la fuerza aplicables al empleo de las AML, y los principios de no estigmatización y no discriminación en el uso de la fuerza. Por su parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá reportó que, en cumplimiento de los Decretos 053 de 2023 y 003 de 2021, se han implementado diversas acciones para prohibir el porte y uso de armas de fuego en protestas sociales. Estas incluyen la sensibilización constante a los agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá

[172] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[173] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[174] Mindefensa, Gobierno Nacional presentó decreto que reglamenta el uso de la fuerza para la Policía Nacional, 8 de octubre de 2024. Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024.

[175] Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024. ACNUDH, ONU Derechos Humanos saluda transformaciones en la Policía de Colombia que permiten una mejor protección de derechos humanos y rendición de cuentas y mayor transparencia dentro de la Institución, 15 de octubre de 2024.

sobre la importancia del diálogo, la mediación y la restricción de armas de fuego. Además, gestores distritales y equipos en terreno dialogan directamente con los policías que puedan estar armados en manifestaciones para que se retiren. Finalmente, se realizan reportes y notificaciones oportunas al PMU y a la Policía Metropolitana para asegurar que las unidades en terreno cumplan con la normativa vigente, con el compromiso de adaptar estas medidas si hay actualizaciones legales futuras.[176]

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

170. La Comisión valora las medidas reportadas por el Estado en relación con la prohibición del uso de la fuerza letal en manifestaciones, y la intención de mantenerla en el Decreto No. 1231 de 2024. La Comisión también toma nota de la reciente expedición de la Resolución No. 01840 de 2025 que determina los parámetros institucionales para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales. La CIDH pondera que estas propuestas normativas estén siendo debatidas en mesas de trabajo con la participación de la sociedad civil y el apoyo técnico de la ACNUDH.

171. Por otro lado, la Comisión nota con preocupación que algunos actores de la sociedad civil señalen que las observaciones que han realizado sobre la prohibición del uso de armas de fuego no han sido incorporadas en las normativas en discusión. En particular, se advirtió que una versión preliminar del proyecto de decreto habría incorporado disposiciones que permitían el uso de armas de fuego bajo el concepto de “uso diferenciado y proporcional de la fuerza”. Adicionalmente, se mencionó que algunas organizaciones de la sociedad civil no habrían tenido acceso a las mesas de trabajo para discutir estos temas, lo cual refleja una necesidad de mayor apertura en el proceso normativo.

172. La Comisión conoció que la versión final del Decreto No. 1231 de 2024 habría regulado el uso excepcional de las armas de fuego, de acuerdo con estándares internacionales. Por su parte, en cuanto a la Resolución No. 01840, la CIDH identifica que, si bien el documento aborda el uso de la fuerza en general y cita principios que buscan minimizar el daño, incluyendo la "agresión letal" como una de las variables de conducta, y hace referencia a la prohibición de la fuerza letal

[176] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

por parte de organismos internacionales como la CIDH, la resolución en sí misma no contiene una prohibición explícita del uso de armas de fuerza letal en escenarios de protesta. De hecho, el manual menciona "armas potencialmente letales" en el contexto de los principios de proporcionalidad, indicando que deben usarse de manera moderada, adecuada, necesaria y racional.

173. En este sentido, la Comisión invita al Estado a deliberar sobre la solicitud de sociedad civil para que exista una norma con rango legal que, de manera clara y explícita, prohíba el porte de armas de fuego con munición letal, por parte de la Policía cuando actúa frente a reuniones, manifestaciones y disturbios, lo cual habría sido sugerido en el último proyecto de ley estatutaria presentado en la materia.

174. En cuanto a la efectividad de las medidas adoptadas, la Comisión ha tomado nota de preocupaciones persistentes sobre el uso de fuerza letal incluso en casos donde se han empleado armas clasificadas como menos letales. La existencia de reportes de homicidios en contextos de protesta durante los años 2022 y 2023 subraya la importancia de asegurar que las normativas actuales y futuras sean implementadas con un enfoque estricto en la prevención de cualquier forma de uso de la fuerza letal en manifestaciones.

175. Al respecto, la Comisión hace un llamado a que, tanto la normativa vigente como aquella en proceso de discusión o aprobación, considere el objetivo de máxima restricción de las armas de fuego. Sobre este punto, la RELE y la CIDH ya indicaron los siguientes aspectos[177]:

- No existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación o para que se dispare indiscriminadamente a la multitud;
- La fuerza potencialmente letal no puede ser utilizada meramente para mantener o restituir el orden público o para proteger bienes jurídicos menos valiosos que la vida como, por ejemplo, la propiedad;
- Los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas;

[177] CIDH y RELE, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 114 a 119.

- La prohibición de portar armas de fuego y munición de plomo por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con personas manifestantes se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales, por lo cual las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas en los operativos de control de las protestas sociales;

- Aunque los operativos puedan contemplar que, en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación, se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para la vida o integridad física de las personas que amerite su uso, para este supuesto extremo deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada;

- Debe prohibirse de manera enfática que, en ámbitos en los que se desarrollen protestas o manifestaciones, los agentes policiales porten cualquier clase de armas y/o municiones de su propiedad, que no sean las reglamentariamente provistas por la institución de pertenencia, independientemente de que estas armas particulares estén debidamente registradas para su uso general.

176. Por tanto, la Comisión considera que, aunque el Estado ha avanzado en la creación de marcos normativos y espacios de diálogo, es fundamental que se fortalezcan los mecanismos de implementación y monitoreo para garantizar la prohibición efectiva de la fuerza letal y se realicen ajustes normativos que eliminen cualquier ambigüedad en esta prohibición. Con base en lo anterior, la CIDH considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel **parcial de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

177. El progreso en el nivel de cumplimiento de esta recomendación requiere que el Estado expida una normativa que prohíba explícitamente el uso de la fuerza letal en manifestaciones públicas. Esto es especialmente importante considerando que la Resolución No. 01840 de 2025, aunque existente y regulando el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, no prohíbe de manera explícita el uso de armas letales en escenarios de protesta. La CIDH espera ver cómo la normativa que entre en vigor incorpore esta prohibición de manera inequívoca y cómo aborde las preocupaciones de la sociedad civil,

incluyendo mecanismos internos de seguimiento para asegurar su aplicación efectiva y proteger la vida de los manifestantes.

Recomendación No. 12. Reforzar y reestructurar los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo un enfoque étnico-racial y de género, así como, sobre los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, con la finalidad de consolidar su más amplio entendimiento y respeto sobre el derecho a la libertad de expresión, la debida y legítima actuación en el marco de las protestas, así como, las excepciones y limitantes del uso de la fuerza.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

178. El primer informe de seguimiento consideró medidas como el Plan Anual de Capacitación y otras actividades pedagógicas para la fuerza pública enfocadas en derechos humanos y relacionadas con la transversalización del enfoque de género. No obstante, la CIDH subrayó la necesidad de incorporar las temáticas de enfoque étnico-racial y derechos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y concluyó que la recomendación tenía un nivel de cumplimiento parcial sustancial[178].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

179. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó el proceso de transformación de la Policía Nacional para alcanzar un nuevo modelo de servicio. Aclaró que este ha estado integrado por tres iniciativas, la de Modernización y Transformación Institucional Inspirados en Usted (en adelante "MTI Inspirados en Usted"), del año 2018, y la de Transformación Integral (PTI), del año 2020. Como medida de cumplimiento más reciente, proporcionó información sobre el proceso Transformación Policial + Humana, que se consolidó en 2023 bajo el direccionamiento del Mindefensa y siguió los lineamientos de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana y de la Directiva Permanente No.

[178] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 163-165 y 167-169.

09 del 15 de junio de 2023. El Estado destacó las siguientes las acciones integradas a este proceso[179]:

- Participación de actores no estatales: recibió aportes de organizaciones de la sociedad civil y el apoyo técnico de ACNUDH, con quienes desarrolló cinco mesas de trabajo entre 2023 y 2024. Además, hubo 33 sesiones internas con policías, sus familias y la reserva policial; cuatro con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales (ONGs) y de la sociedad civil, y dos con expertos nacionales e internacionales. También continuó la estrategia "Hablemos de Policía", con ocho sesiones en 2023 en varias ciudades, con la participación de 30 personas para cada jornada de distintos sectores.

- Capacitación en derechos humanos: reportó 4.400 uniformados que, en 2023, tomaron un diplomado sobre derechos humanos y servicio policial; 559 participantes de eventos académicos en la temática; la Estrategia Raizal "Soy afro, raizal, indígena y palenquero", sobre capacitación en diversidad cultural; y el Programa de Capacitación en Derechos Humanos, fruto de una alianza entre la oficina del Comisionado de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo con 21.000 uniformados capacitados virtualmente en el país.

- Atención de salud mental y abordaje psicológico: incluye la creación de un Grupo de Apoyo Psicosocial, con 13 psicólogos y dos trabajadores sociales para atender condiciones de salud mental y ofrecer seguimiento a casos especiales; un nuevo Protocolo de Incorporación a la UNDMO, centrado en competencias que incluyen trabajo en equipo, resiliencia y adaptabilidad; y el pilotaje y próxima entrega de pruebas psicotécnicas para evaluar la capacidad psicológica y salud mental de operadores de armas menos letales de la UNDMO.

- Innovación tecnológica y digital: por un lado, destaca el Sistema de Información de la UNDMO (en adelante "SIDMO"), que administra inventarios de armas y dispositivos menos letales y busca transparencia en procedimientos policiales; y, por el otro, el uso de cámaras en cascos, drones y celulares para grabar y transmitir en tiempo real las intervenciones y aportar a investigaciones futuras.

[179] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

180. Además, el Estado reportó las siguientes acciones de cumplimiento por la Policía Metropolitana de Bogotá[180]:

- Capacitación en derechos humanos: indicó que, en colaboración con entidades distritales y el Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos (en adelante "CIEDDHH"), se estableció una línea técnica para la formación en derechos humanos. Entre 2022 y 2023, 787 miembros de la Policía fueron capacitados[181]. Asimismo, se creó un plan estratégico para monitorear el impacto de estas acciones;

- Socialización con enfoque preventivo del Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023: en estaciones de policía y otros espacios institucionales, especialmente en temas de género y diversidad sexual. El instrumento ha sido aplicado en 18 de las 20 localidades de Bogotá, con planes de capacitar a más oficiales de alto rango. Se mencionaron las jornadas de socialización realizadas entre febrero de 2023 y abril de 2024, con registro de más de 1.200 personas asistentes, aunque en algunos casos no se tendría la cifra exacta debido a la naturaleza abierta de los eventos;

- Difusión de la Ruta de atención a víctimas de presunto abuso de autoridad por parte de la fuerza pública: estas sesiones han buscado ampliar el entendimiento sobre el abuso de autoridad, sus implicaciones legales y jurídicas, y explicar el funcionamiento de esta ruta.

181. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil reiteraron a la CIDH información sobre el proceso "Transformación Policial + Humana", incluida la creación de, entre otros órganos, la Mesa Asesora Externa, cuya función es promover la participación de la sociedad civil y otros actores[182]. Aunque se manifestó la

[180] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[181] El Estado resaltó que los temas de formación incluyeron construcción de paz, reconciliación y pedagogía ciudadana, defensa de los derechos de trabajadoras sexuales (incluyendo la Sentencia T-594 de 2016 de la Corte Constitucional), derecho a la protesta social, derechos humanos de mujeres, personas LGBTI, niños, niñas y adolescentes, personas defensoras y diversidades. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[182] Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

importancia de este espacio, su funcionamiento habría sido reciente, por lo que algunas organizaciones indicaron que no es posible determinar si el proceso va a contar con un enfoque étnico-racial y de género dirigido a la eliminación de las violencias discriminatorias de la institución policial[183].

182. Además, la CIDH recibió información según la cual organizaciones defensoras de derechos de personas afrodescendientes participaron en espacios iniciales de discusión sobre la reforma policial promovidos por la Policía Metropolitana de Bogotá, pero decidieron no continuar su intervención por considerar que faltó seguimiento institucional efectivo de sus propuestas. Dentro de estas últimas, estaba la de incorporar la obligación de la Policía Nacional de recoger información desagregada por género y pertenencia étnico-racial dirigida a identificar prácticas irregulares y uso excesivo de la fuerza fundada en criterios discriminatorios; y la de que los procesos de formación sean efectivos para eliminar prejuicios raciales en agentes del orden. Se señaló que, aunque la Policía habría reconocido limitaciones para abordar el enfoque étnico-racial en el proceso, no abordó las raíces del problema, y que el entorno de diálogo tendría una sobrerrepresentación institucional, lo cual no permitió generar confianza y ocasionó autocensura[184]. Al respecto, la Comisión conoció la exigencia de que el proceso de transformación contemple un enfoque étnico-racial que responda adecuadamente a la discriminación estructural de afrodescendientes e indígenas que conduce a prácticas violentas, como el perfilamiento racial y la criminalización[185].

183. La Comisión recibió observaciones de la sociedad civil sobre el proceso de transformación según las cuales este promueve cambios reglamentarios internos de la cartera, sin conducir a cambios legales esenciales para abordar el grave contexto de violaciones a derechos humanos en el Paro Nacional de 2021. También se señaló que el proceso estaría liderado por un equipo de la institución policial, sin que la Mesa Asesora Externa haya promovido hasta el momento una

[183] Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[184] Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. También información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones; CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[185] Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

verdadera participación de la sociedad civil, y sin la intención clara de separar la Policía Nacional del Mindefensa[186]. A su vez, se reiteró que, a pesar de las resoluciones y directivas emitidas como parte de la transformación policial, es necesario que se acompañen del reconocimiento de las violaciones de derechos humanos perpetradas, así como una mayor apertura ciudadana a la discusión de estas propuestas[187]. Finalmente, frente al reemplazo del ESMAD por la UNDMO, la sociedad civil resaltó que ese cambio habría carecido de discusión previa y de profundidad, y no habría abordado la violencia diferencial ejercida sobre mujeres y comunidades OSIGD en el marco de protestas[188].

184. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Mindefensa proporcionó información sobre sus procesos de formación, entrenamiento y capacitación, reafirmando que estos son integrales y diferenciados, incorporando enfoques étnico-raciales, de género y de diversidad en su estrategia de formación, los cuales se adecúan en cada vigencia, de acuerdo con la misión constitucional. Al respecto, enfatizó que dicha estrategia de formación se refleja en la incorporación de esta temática en el Plan Anual de Capacitación Extracurricular, establecido por la Directiva Ministerial No. 11 de 2019[189].

185. Asimismo, informó que la Policía Nacional ha desarrollado una Herramienta de Habilidades para la Formación en Género y Derechos Humanos, con el apoyo de la cooperación internacional, para capacitar a instructores en estos temas y abordar preguntas relacionadas. De igual manera, informó sobre la expedición de la Directiva Administrativa Transitoria No. 017 del 26 de mayo de 2025, que despliega la Resolución No. 03872 e incluye un "Plan de Transversalización del Enfoque de Género" a largo plazo. Entre las actividades realizadas a partir de dicho Plan, se resalta la incorporación de categorías como masculino, femenino, orientación sexual, diversidad étnica y atención diferencial en el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional; así como la capacitación en temas de género al personal de salud de la

[186] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[187] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[188] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[189] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Policía Nacional. Finalmente, el Mindefensa informó sobre la realización del Seminario "Género y Liderazgo Policial para la Transformación de las Relaciones Humanas en el Ambiente Laboral", que ya ha sensibilizado a 228 funcionarios en cargos estratégicos[190].

186. Por su parte la Alcaldía Mayor de Bogotá en sus observaciones al presente informe de seguimiento expresó que se han llevado a cabo varias capacitaciones (38 en 2024 y 32 en 2025) dirigidas a funcionarios de diversas entidades, miembros de la Policía y la sociedad civil, para la implementación del Protocolo Distrital (Decreto 053 de 2023)[191]. Estas capacitaciones se han centrado en la implementación de un enfoque diferencial y de género para garantizar la vida, integridad y dignidad de mujeres, diversidades y disidencias de género y sexuales en todos los escenarios de protesta. En total, 2.218 personas han sido capacitadas (1.221 en 2024 y 997 en 2025) a través de una articulación constante con organizaciones de la sociedad civil, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Población LGBTIQ+. Además, informó que se han impulsado procesos de capacitación y sensibilización dirigidos a uniformados de la Policía Metropolitana de Bogotá para fortalecer una cultura institucional basada en el respeto, la legalidad y la protección de los derechos humanos. Las jornadas de sensibilización han abordado la ruta integral de atención frente a presuntos casos de abuso policial, haciendo énfasis en la no discriminación, el reconocimiento de la diversidad social y cultural, y la igualdad ante la ley. Se realizaron 14 de estas sesiones en 2024 y 2025. Asimismo, se expresó que se ha implementado un enfoque interseccional en el diseño metodológico de los espacios de capacitación, involucrando equipos técnicos como la Referente de Género y la Dirección de Asuntos Étnicos para garantizar una atención diferenciada a poblaciones vulnerables[192].

[190] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[191] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[192] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

187. Adicionalmente, la Alcaldía informó que la ruta de atención que ofrece no solo se enfoca en la respuesta a posibles abusos, sino en la prevención de la estigmatización con base en el género, la raza, la etnia y la orientación sexual e identidad de género de las personas. En este contexto, resaltó la estrategia "Territorios de Paz - Más Allá de la Fuerza, Menos Abuso, Más Derechos" para 2025, que busca acercar la oferta institucional a los territorios y promover el reconocimiento y ejercicio de los derechos. A partir de esto, el componente de prevención ha realizado 41 socializaciones de la ruta de presunto abuso de autoridad entre 2024 y mayo de 2025, creando espacios pedagógicos para la construcción colectiva de conocimiento y el fortalecimiento comunitario. De igual manera, reportó la creación del Programa Distrital de Educación en Derechos Humanos para la Paz y la Reconciliación, que ha desarrollado cátedras específicas para generar debates y reflexiones en el cuerpo de policía, buscando transformar prácticas culturales basadas en exclusión, desigualdad, racismo y otros sesgos. En 2024, 241 miembros de la Policía fueron formados; y, para 2025, 94. La Alcaldía destaca los desafíos de armonizar los sistemas de educación, promover un enfoque preventivo y evitar la instrumentalización de los procesos de formación[193].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

188. La Comisión valora los esfuerzos reportados por el Estado en materia de capacitación y formación de la Policía Nacional para incorporar un enfoque de derechos humanos y que aborda la temática de protesta social desde un ángulo más inclusivo, así como la iniciativa "Transformación Policial + Humana". La Comisión observa que se han promovido espacios de participación con actores no estatales y organizaciones de la sociedad civil para la consolidación de estos procesos. De igual manera, toma nota de la información proporcionada por el Mindefensa de cara a la incorporación de un enfoque étnico-racial y de género en el Plan Anual de Capacitación Extracurricular, y de las demás estrategias de formación y capacitación de los miembros de la Policía Nacional, tales como la Herramienta de Habilidades para la Formación en Género y Derechos Humanos, el Plan de Transversalización del Enfoque de Género, y el del Seminario de Género y Liderazgo Policial para la Transformación de las Relaciones Humanas en el Ambiente Laboral. Además, valora las múltiples iniciativas expuestas por la

[193] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Alcaldía Mayor de Bogotá para capacitar y socializar la perspectiva de género y diferencial en la ejecución de las labores de los miembros de la Policía Nacional.

189. La Comisión también observa el llamado de algunas organizaciones participantes que han advertido que muchas de sus propuestas no han sido adecuadamente consideradas. En este sentido, hace un llamado a que sus perspectivas sean debidamente incorporadas en los procesos institucionales de cumplimiento de esta recomendación y a través de la Mesa Asesora Externa. De igual manera, advierte las preocupaciones de la sociedad civil en relación con la efectividad de la transformación del ESMAD a la UNDMO. Según estas observaciones, la transformación ha carecido de un enfoque interseccional que aborde la violencia diferencial ejercida sobre mujeres y comunidades OSIGD durante las manifestaciones, así como de acciones que incorporen de manera adecuada el enfoque étnico-racial. Además, se ha requerido una participación estructurada de las organizaciones defensoras de los derechos de personas afrodescendientes en las discusiones sobre la implementación de este proceso, lo cual es esencial para maximizar su impacto y sostenibilidad a largo plazo.

190. Igualmente, la Comisión observa que hay otras recomendaciones bajo seguimiento en este informe que, como parte de sus medidas de cumplimiento, prevén componentes de capacitación y formación al funcionariado sobre estándares relacionados con la protesta social. Dentro de estas medidas están las que solicitan promover y aplicar los estándares referidos en la recomendación número 6 (deber del funcionariado de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o promuevan violencia contra personas manifestantes); las recomendaciones número 8 y 9 (uso legítimo de la fuerza y principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad); las recomendaciones número 10 y 11 (medios menos letales y prohibición del uso de la fuerza letal en protestas), y la recomendación número 13 (capacitación dirigida específica a la actual UNDMO). En este sentido, la CIDH se remite al análisis de cada recomendación para la identificación de medidas de formación reportadas por el Estado, y lo llama a que el proceso informado en esta recomendación sea desarrollado de forma integral con la promoción de los estándares abarcados en las recomendaciones mencionadas.

191. Si bien la Comisión valora positivamente el desarrollo del proceso "Transformación Policial + Humana", invita a que este se centre en una

transformación real y efectiva de las prácticas policiales. Aunque la CIDH identifica un proceso importante de implementación de la recomendación, todavía constata desafíos en torno a la incorporación de un enfoque diferenciado y de rendición de cuentas efectiva para los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, incluyendo a la UNDMO. En este sentido, la Comisión concluye que esta recomendación continúa con nivel **parcial sustancial** e insta al Estado a fortalecer las instancias de diálogo con un enfoque participativo y a asegurar que los programas de capacitación integren de manera efectiva y práctica el enfoque étnico-racial, de género y de diversidad.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

192. El avance en el nivel de cumplimiento de esta recomendación requiere que la reestructuración de los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado consideren, como elemento central, la adopción de los enfoques étnico-racial, de género y que aborde los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, personas con discapacidad, así como niños, niñas y adolescentes. Al respecto, es esencial que se demuestre de qué forma se atienden e incorporan las necesidades expresadas por la sociedad civil. Por ende, la Comisión considera necesaria información detallada de cara a la obligatoriedad y permanencia en el tiempo de dichos procesos de formación a largo plazo, así como información sobre mecanismos de evaluación de aprendizaje y seguimiento, respecto de estos enfoques.

Recomendación No. 13. Tomar medidas urgentes, en ámbitos de formación, utilización de protocolos de actuación y creación de mecanismos de rendición de cuentas, que promuevan que el ESMAD cumpla funciones de garantía del orden público y el ejercicio del derecho a la protesta, así como limitar su actuación solamente a casos estrictamente necesarios.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

193. Para el primer informe de seguimiento, la CIDH consideró como medidas relevantes los protocolos de actuación, formación y rendición de cuentas del ESMAD y el Plan Anual de Capacitación, así como iniciativas de la Defensoría del Pueblo. Además, valoró la creación del Centro de Estándares de la Policía

Nacional, el monitoreo de actuaciones del personal antidisturbios, la actualización de protocolos para priorizar el diálogo en conflictos sociales y la creación de la UNDMO. A pesar de estas medidas, la CIDH manifestó su preocupación por la persistencia de denuncias de violencia policial contra miembros del ESMAD y subrayó la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas sobre estos hechos. Para ese momento, evaluó que el nivel de cumplimiento de esta recomendación era parcial sustancial[194].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

194. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó que la Resolución No. 03684 de 2022 creó la UNDMO como parte de la reestructuración del ESMAD, enfocando sus funciones en atender manifestaciones y alteraciones del orden público, con un enfoque en el diálogo. Reiteró que la transformación del ESMAD fue producto de un proceso previo de mesas técnicas y asesorías de expertos que han establecido que las acciones de formación sobre privilegio del diálogo, innovación tecnológica y una identidad más cercana a la ciudadanía son aspectos esenciales de la doctrina de atención de manifestaciones y control de disturbios[195]. En cuanto a mecanismos de rendición de cuentas de la UNDMO, el Estado indicó que el SIDMO es una herramienta tecnológica que monitorea sus actuaciones y que los datos que registra son reservados y de acceso limitado. Además, señaló la realización de dos Audiencias Públicas de Gestión Disciplinaria, desde 2023, para evaluar estas actuaciones[196].

195. Igualmente, el Estado subrayó que la Alcaldía Mayor de Bogotá ha implementado algunos mecanismos de rendición de cuentas sobre las actuaciones de la Policía en protestas; y destacó la Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Presunto

---

[194] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 183-188.

[195] El artículo 2 de la Resolución No. 03684 de 2022 señala: "La Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden es la dependencia de la Subjefatura Nacional del Servicio de Policía encargada de atender las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, protestas y huelgas cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo ameriten; así como intervenir ante situaciones de alteración del orden público tales como, motines, disturbios, asonadas o cualquier otra actividad delictiva, violenta o contraria a la convivencia, derivada de la aglomeración de personas en espacios públicos o privados del territorio nacional, para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas". Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[196] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

Abuso de Autoridad que se reúne mensual o de manera extraordinaria con entidades competentes para revisar quejas sobre presuntos abusos de autoridad. Asimismo mencionó los informes de la Policía Metropolitana de Bogotá que detallan el tiempo, lugar, órdenes y medidas correctivas aplicadas durante su intervención en una manifestación; los informes de las entidades participantes de los PMU sobre las actuaciones en manifestaciones, en especial si se usó la fuerza; y los informes que la Inspección General y Delegada de Bogotá presentan a la Secretaría Distrital de Gobierno sobre quejas e investigaciones contra miembros de la Policía, por su actuar en protestas[197].

196. Por su parte, la sociedad civil informó a la CIDH que no se advertirían cambios sustanciales en la actuación de la UNDMO cuando atiende manifestaciones y protestas que la diferencie del escuadrón antidisturbios[198], lo cual habría sido previsto desde la discusión de la creación de este organismo de diálogo[199]. Igualmente, fue reiterada la posición de sociedad civil según la cual los procesos de transformación policial, incluido aquél dirigido a la implementación de la UNDMO, tendría limitaciones importantes para abordar un enfoque de género y étnico-racial mediante acciones estructurales y que permitan una real participación de organizaciones de la sociedad civil[200].

197. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Mindefensa proporcionó información sobre acciones recientes adelantadas en materia de: i) formación y capacitación a funcionarios del UNDMO; ii) doctrina o protocolos de actuación; y iii) mecanismos de rendición de cuentas. En cuanto a la primera temática, destacó que cuenta con un programa de entrenamiento permanente para los funcionarios de la UNDMO y otros policías que atienden manifestaciones públicas, evolucionando de seminarios y talleres a una oferta académica actualizada. La formación ha contado con el apoyo del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Policía de Suecia, España y Alemania. En este sentido, se han diseñado nuevos cursos específicos para el personal de la UNDMO, abarcando: un curso

[197] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[198] Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[199] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[200] Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

de intervención para el mantenimiento del orden (645 horas), un curso de entrenamiento para el empleo de AML (104 horas), un curso especializado de comandantes para la UNDMO (170 horas) y un curso instructor para el mantenimiento del orden (496 horas). Adicionalmente, se ha capacitado a un número significativo de funcionarios en materia de derechos humanos, uso de la fuerza y uso de AML, con 9.896 en 2022, 3.778 en 2023, 7.962 en 2024 y 4.289 en lo corrido de 2025. Además, Colombia reportó que 5.136 funcionarios de la UNDMO habrían asistido a cursos sobre derechos humanos, violencia de género y uso de la fuerza dictados por varias universidades del país[201].

198. Adicionalmente, el Estado informó sobre la capacitación de 152 funcionarios en resolución de conflictos, policía de diálogo, atención al ciudadano, entre otros. Estos equipos han implementado "durante el 2024, 1.806 actividades preventivas y 1.530 actividades *in situ"*. Para el año 2025, se han adelantado 1.314 actividades preventivas y 1.573 actividades in situ, así como 352 gestiones efectivas reduciendo el uso de la fuerza en un 76% de gestiones positivas". Finalmente, se resaltó la creación de programas para la atención preventiva en salud mental y bienestar psicosocial de los funcionarios[202].

199. Respecto a los protocolos de actuación, el Mindefensa reiteró la expedición de los "Lineamientos para fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en el marco del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica"; el "Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios"; y el Manual para el Empleo de AML[203]. Asimismo, informó sobre la definición de una nueva estructura orgánica para la UNDMO mediante la Resolución 03684 de 2022, creando 336 cargos administrativos y operativos, así como 29 Equipos de Diálogo (EDI) encargados de propiciar escenarios de diálogo e interlocución con los líderes de las manifestaciones[204].

---

[201] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[202] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[203] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[204] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

200. Finalmente, en cuanto a mecanismos de rendición de cuentas, el Mindefensa, además de reafirmar la importancia del SIDMO, expuso que se ha logrado la publicación de información cuantitativa sobre la operatividad de la UNDMO en el Portal de Datos Abiertos del Estado colombiano (www.datos.gov.co). Esta información incluye tipos de servicios prestados, datos sobre intervenciones con uso de la fuerza (fecha, lugar, gasto de munición) e información general de la UNDMO. Este proceso se realizó en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, reportó que se crearon cargos de Asesoría Jurídica en las Regiones de Diálogo y Mantenimiento del Orden y a nivel central de la UNDMO, para orientar la toma de decisiones, asesorar la planeación de procedimientos, verificar informes de uso de la fuerza, apoyar la defensa judicial y prevenir daños antijurídicos. Además, señaló que se realizaron ajustes a los uniformes de los equipos de diálogo y de los funcionarios de la UNDMO para facilitar su reconocimiento. Por último, reportó una solución de evidencia digital que permite transmisiones en vivo y almacenamiento digital para garantizar la transparencia de los procedimientos y el respeto por los derechos humanos[205].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

201. La Comisión toma nota de los esfuerzos del Estado para transformar el ESMAD en la UNDMO, lo cual había sido reportado desde el primer informe de seguimiento, así como las acciones que buscan construir una identidad más cercana a la ciudadanía, en línea con los principios de atención a manifestaciones pacíficas. La CIDH también toma nota de las medidas de formación y capacitación a funcionarios del UNDMO, la expedición de múltiples protocolos de actuación y mecanismos de rendición de cuentas, todos enfocados en garantizar que la UNDMO cumpla con su deber de velar por el orden público y por el derecho a la protesta social. La CIDH resalta la formación permanente en temas de derechos humanos, mantenimiento del orden y uso de la fuerza, así como las actividades de prevención y diálogo que han reducido significativamente la actuación del UNDMO. De igual manera, valora la normativa recientemente expedida y los mecanismos de redición de cuentas a través del SIDMO y páginas web, prestando asesoría jurídica, y estableciendo estrategias de fácil identificación.

[205] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

202. La Comisión considera que las acciones reportadas por el Estado cumplen con los objetivos de esta recomendación; en tanto, de manera integral, establecen medidas y estrategias permanentes y obligatorias de formación, lineamientos de actuación y rendición de cuentas, que promueven el respeto por los derechos humanos y, en especial, por el derecho a la protesta social. En este sentido, la Comisión invita al Estado a que dé seguimiento y continuidad a las medidas reportadas, garantizando que la actuación de la UNDMO solo sea ejercida en casos de estricta necesidad y, en cuanto a sus procesos de formación, las necesidades y opiniones expresadas por la sociedad civil a lo largo de este informe de seguimiento sean escuchadas y tenidas en cuenta. En consecuencia, la Comisión considera que esta recomendación se encuentra **totalmente cumplida.**

Recomendación No. 14. Separar a la Policía Nacional y su ESMAD del Ministerio de Defensa a fin de garantizar una estructura que consolide y preserve la seguridad con un enfoque ciudadano y de derechos humanos, y evite toda posibilidad de perspectivas militares.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

203. Para el primer informe de seguimiento, el Estado consideró que esta recomendación era improcedente y argumentó que la pertenencia administrativa de la Policía Nacional al Mindefensa no la convierte en cuerpo militar. Por su parte, la CIDH conoció declaraciones públicas según las cuales, finalizando el año 2022, el Mindefensa habría previsto la separación de la Policía Nacional de esa entidad para dejarla adscrita a un futuro Ministerio de la Paz, Convivencia y Seguridad. La Comisión valoró esta posición y, a la espera de información adicional, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de implementación[206].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

204. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado manifestó no haber separado a la Policía Nacional del Mindefensa y destacó dos acciones estratégicas relacionadas con esta recomendación. Por un lado, el impulso de las reformas del sector de seguridad y defensa previstas en la Directiva Ministerial No. 09 de 2023 que buscan fortalecer el carácter civil y el enfoque de derechos humanos en la

[206] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 191, 196 y 197.

Policía Nacional. Por otro lado, la identificación de las ventajas, desventajas y dificultades de la reubicación administrativa de la Policía Nacional sobre lo cual, en 2023, una Mesa Asesora Externa discutió esta medida, con aportes del sector académico, organizaciones de derechos humanos, ACNUDH, Mininterior, Ministerio de Justicia y del Derecho (en adelante "Minjusticia") y el Departamento Nacional de Planeación (en adelante "DNP"). El Estado destacó que sigue evaluando las implicaciones financieras y operativas del traslado solicitado por esta recomendación[207].

205. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil indicaron que, ante la falta de la separación solicitada por la recomendación y el liderazgo del Mindefensa sobre las acciones de transformación de esta institución, han conocido desafíos presupuestales para la ejecución de esta recomendación. Además, afirmaron que los objetivos de desmilitarización y transformación doctrinaria de la Policía Nacional no se limitan a la separación solicitada, sino que requieren medidas estructurales[208].

206. También, sociedad civil recordó que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para Colombia previó una revisión de la adscripción ministerial de la Policía Nacional, así como un ajuste de su arquitectura institucional, lo cual habría conducido al estudio de distintos escenarios, a saber, el traslado de la Policía a un ministerio distinto o a un ministerio nuevo, o mantener su adscripción al Mindefensa. Al respecto, se señaló que una de las sesiones de la Mesa Asesora Externa, prevista en el proceso "Transformación Policial + Humana", estudió la implementación de esta separación, con participación de entidades estatales, sociedad civil y posiciones expertas, pero que el mismo Mindefensa no identifica esta separación como una prioridad a partir de la complejidad que implica este reajuste institucional[209].

207. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el Estado expresó que la Recomendación No. 14 no se enmarca en las obligaciones convencionales del Estado colombiano bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, argumentando que la estructura y organización de las instituciones estatales no

[207] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[208] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[209] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

constituyen un deber u obligación bajo dicho marco. A pesar de la posición anterior, el Mindefensa informó sobre exhaustivos esfuerzos y diversas mesas de trabajo para analizar esta cuestión. A partir de la conformación en 2023 de la Mesa Técnica mencionada anteriormente, se concluyó que la Policía Nacional debería continuar adscrita al Mindefensa por las siguientes razones: i) dificultad en el control del orden público y unicidad de la fuerza pública, generando obstáculos en la interoperabilidad entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares; ii) dificultades en la administración del régimen especial en materia de pensiones y salud de miembros de la fuerza pública, creando desafíos para el funcionamiento de una serie de instituciones; y iii) riesgo de politización de la Policía Nacional y desequilibrio institucional por sobrecarga de funciones de un Ministerio sobre otros[210].

208. Por otro lado, el Estado también brindó un análisis sobre las capacidades de Ministerios alternativos o la creación de uno nuevo para asumir la adscripción de la Policía Nacional. En este sentido, el Estado concluyó que esta transición enfrentaría grandes desafíos en materia de capacidad presupuestal, recursos humanos y operativos, así como de competencia entre entidades que se encuentran en Ministerios que persiguen el crimen y quienes lo custodian (como sucedería con el INPEC adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho), por ejemplo. En consecuencia, el Estado afirmó que la transformación de la Policía Nacional se enfoca en el fortalecimiento de su carácter civil y la gobernanza en seguridad ciudadana, independientemente de su adscripción ministerial. En este sentido, el Mindefensa propuso a la CIDH valorar los avances sustanciales logrados en el fortalecimiento de la naturaleza civil de la Policía Nacional y los progresos en la implementación de la "transformación policial + humana"[211].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

209. La Comisión observa que la separación solicitada por esta recomendación no se ha concretado, aunque se han adelantado estudios y mesas de discusión sobre las implicaciones administrativas, financieras y operativas del traslado de la Policía Nacional a otra cartera ministerial. La CIDH resalta que, en informes de

[210] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[211] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

seguimiento anteriores, el Estado manifestó su intención de adscribir la Policía Nacional a un nuevo ministerio. Además, la CIDH valora la creación de una Mesa Asesora Externa en 2023, que ha contado con la participación de distintos actores como la academia, organizaciones de derechos humanos, el ACNUDH, el Mininterior y el Minjusticia.

210. Sin embargo, la CIDH nota que la reciente postura sostenida por el Estado sería la de no separar a la Policía Nacional del Mindefensa. Si bien la Comisión observa que el diagnóstico del Estado ha identificado desafíos en materia de capacidad presupuestal, recursos humanos y operativos, así como de competencia entre entidades de un mismo ministerio; recuerda que esta recomendación fue formulada ante las constantes denuncias de la sociedad civil por violaciones a derechos humanos durante el Paro Nacional por parte de la Policía Nacional, y por el uso de la fuerza excesivo y desproporcionado en el marco de la protesta social. En este sentido, la Comisión resalta que la finalidad de esta recomendación es fortalecer la naturaleza civil del cuerpo policial y su objetivo de garantizar y proteger el ejercicio de las libertades públicas y la convivencia ciudadana con un enfoque de derechos humanos.

211. Por su parte, la Comisión toma nota de las advertencias de la sociedad civil sobre la necesidad de abordar esta recomendación desde una perspectiva más amplia que contemple no solo la separación institucional, sino también una transformación profunda del enfoque doctrinal y operativo de la Policía Nacional. A pesar de la previsión de dicha separación en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para Colombia, la información recibida sugiere que el Mindefensa no considera que esta sea una prioridad, teniendo en cuenta la falta de avances concretos y la ausencia de un plan claro para materializar la medida solicitada por la recomendación. En este sentido, la Comisión identifica que el nivel de cumplimiento de esta recomendación continúa **pendiente**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

212. El avance en el cumplimiento de esta recomendación requiere de medidas para concretar la separación de la Policía Nacional y de su ESMAD del Ministerio de Defensa. En caso en que el Estado llegue a un diagnóstico que señale la imposibilidad de la implementación de esta decisión, la CIDH invita a que este sea debidamente motivado, considerando que la relevancia de esta

recomendación radica en la necesidad de garantizar la naturaleza civil del cuerpo policial, alejada de cualquier doctrina de naturaleza militar en el abordaje de protestas y manifestaciones.

Recomendación No. 28. Garantizar que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana esté primariamente reservado a los cuerpos de seguridad civiles.

Recomendación No. 29. Asegurar que, en caso de necesidad de participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, esa sea extraordinaria, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles. De igual manera debe ser regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

213. Para el primer informe de seguimiento, el Estado destacó el proceso MTI Inspirados en Usted de la Policía Nacional, así como la regulación de la figura de la asistencia militar por el artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Al respecto, la CIDH solicitó más información sobre cómo el proceso asegura que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana estén, prioritariamente, a cargo de la policía, así como detalles sobre protocolos y medidas para asegurar que la asistencia militar respete los estándares interamericanos sobre el derecho a la protesta, y sobre cómo esta intervención es regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes. Con base en lo anterior, la CIDH concluyó que las recomendaciones No. 28 y 29 estaban pendientes de cumplimiento[212].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

214. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado aclaró que el Ministerio Público tiene funciones de supervigilancia administrativa respecto al

[212] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 318-327 y 330.

cumplimiento del mandato asignado a la fuerza pública[213]. Además, resaltó que el artículo 28 del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 proscribe la intervención de las Fuerzas Militares en manifestaciones públicas y que, en consecuencia, no se han presentado estos casos en protestas posteriores al Paro Nacional de 2021[214].

215. Igualmente, en 2025, el Estado dio a conocer a la CIDH la aprobación de la Directiva Permanente No. 0010 del 27 de febrero de 20252025 del Mindefensa que contiene los "Lineamientos para la actuación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ante la activación de la asistencia militar, por hechos de grave alteración a la seguridad y la convivencia o, ante riesgo o peligro inminente, bajo los protocolos y normas que se desprenden del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" (en adelante Directiva Permanente No. 0010 de 2025)[215]. La CIDH conoció el texto de la Directiva Permanente No. 0010 de 2025 e identificó las siguientes características relevantes de esta normativa[216]:

216. Emite lineamientos particulares para: (i) el Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad, (ii) la Secretaría de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional, (iii) el Comandante General de las Fuerzas Militares y (iv) el Director General de la Policía Nacional, cuando se activa la figura legal de asistencia miliar, por hechos de grave alteración a la seguridad y a la convivencia o ante o peligro inminente.

217. Señala que sus lineamientos son "de aplicación estricta y deben ser desarrollados, difundidos e interiorizados en todos los niveles de mando en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional".

---

[213] El Estado indicó que el Ministerio Público está integrado a nivel nacional por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y a nivel territorial por las Procuradurías Providenciales, Defensorías Regionales y las Personerías Municipales. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[214] El Estado indicó que el Ministerio Público está integrado a nivel nacional por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y a nivel territorial por las Procuradurías Providenciales, Defensorías Regionales y las Personerías Municipales. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[215] Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. La Directiva Permanente No. 0010 fue informada con motivo de la audiencia de la CIDH realizada el 6 de marzo de 2025.

[216] Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

218. En cuanto a su vigencia, advierte que la Directiva es permanente y "deroga las demás disposiciones que le sean contrarias".

219. Como parte de sus antecedentes en contextos del derecho a reunión y manifestaciones: (i) se refirió a las recomendaciones de la CIDH de junio de 2021 aquí evaluadas; (ii) afirmó que "la asistencia militar es posible ante situaciones concretas y factibles de *grave alteración de la seguridad y la convivencia o ante riesgo o peligro inminente*, o sea, **en el marco de manifestaciones pacíficas no deberá operar la figura legal de asistencia militar**" (cursivas, negritas y subrayados del texto); (iii) indicó que las fuerzas militares "en ningún caso, podrán usar su capacidad bélica en contra de manifestantes, así se torne violento. Tampoco podrán asumir roles de policía judicial" y bajo ningún motivo esta asistencia "se utilizará para dispersar o disuadir manifestaciones públicas y pacíficas".

220. Expresa que "la Policía Nacional, por su naturaleza civil y al tener la potestad para el uso de la fuerza en el marco de su misionalidad constitucional, legal y reglamentaria, deberá liderar la ejecución de labores de coordinación y articulación de la Fuerza Pública con las autoridades político-administrativas ante una excepcional y transitoria activación de la asistencia militar ante grave alteración a la seguridad y la convivencia".

221. Solicita al Comando General de las Fuerzas Militares impartir instrucciones a las Fuerzas Militares para explicar que la asistencia militar —como medio de policía — solo es activada excepcionalmente por el Presidente ante hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia, o ante riesgo o peligro inminente.

222. Señala que la Policía Nacional y otras autoridades civiles liderarán y orientarán las acciones preventivas, operativas y posteriores en el marco de la asistencia militar. Además, da el lineamiento a la Dirección General de la Policía Nacional de designar "a un oficial superior para liderar y direccionar la articulación con las Fuerzas Militares y otros actores, ante una activación temporal y excepcional de la asistencia militar" y de impartir "instrucciones a los comandantes de región, metropolitanas y de departamento de Policía para que, en el evento que se active la figura de la asistencia militar, la Policía Nacional oriente y lidere la conducción y ejecución de los esfuerzos operacionales, en coordinación con las Fuerzas Militares y otras autoridades civiles".

223. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil describieron situaciones de protestas en las que habría habido intervención militar después de las protestas de 2021. Por ejemplo, para 2022, la sociedad civil identificó cuatro casos de presunto abuso de autoridad por las fuerzas armadas en asuntos de orden público y seguridad ciudadana, afectando principalmente a campesinos, jóvenes en espacios públicos y trabajadoras sexuales. Entre estos incidentes destacan heridos en una protesta en Bolívar por disparos presuntamente realizados por el Ejército, y agresiones de la Policía Militar a jóvenes en Bogotá, así como una presunta militarización del barrio Santa Fe, en la misma ciudad, con hostigamiento hacia mujeres trans[217].

224. Asimismo, para el año 2023, la Comisión recibió información sobre la presunta ocurrencia de intervenciones de las fuerzas armadas en protestas en Soacha (Cundinamarca), el 27 de marzo, respecto de lo cual se desconocería si se cumplieron los principios referidos en la recomendación; y en La Belleza (Santander), el 27 de junio, luego de una toma pacífica de las instalaciones de la alcaldía por personas campesinas, frente a lo cual, se indicó que se habría concretado una intervención desproporcionada e injustificada[218]. Además, fue transmitido que, en Los Pozos (Caquetá), en marzo de 2023, habría habido presión constante para acudir a la fuerza militar para que intervinieran en manifestaciones de comunidades campesinas, lo cual, según lo aportado a la Comisión, expone la necesidad de reglas expresas sobre este tipo de participación, incluida en áreas rurales con capacidad policial insuficiente[219].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

225. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado sobre las medidas adoptadas para asegurar que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana estén reservados a cuerpos de seguridad civiles. Al respecto, observa que hay distintas disposiciones normativas que prevén la prohibición de la intervención de las Fuerzas Militares en manifestaciones

[217] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024. Estos hechos habrían sido identificados por la plataforma GRITA. Además, ante la falta de registros de estos hechos en 2023, se sugiere una disminución.

[218] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[219] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

públicas. La CIDH valora positivamente la Directiva Permanente No. 0010 del 27 de febrero de 2025 del Mindefensa, que reafirma que la asistencia militar es un mecanismo excepcional, proporcional y que nunca puede tener un propósito bélico contra manifestantes, en contextos de reunión y manifestaciones. Además, observa que esta normativa establece lineamientos o misiones particulares dirigidas al (i) Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad, (ii) la Secretaría de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional, (iii) el Comandante General de las Fuerzas Militares y (iv) el Director General de la Policía Nacional en escenarios de activación de la asistencia militar por hechos de grave alteración a la seguridad y a la convivencia o ante riesgo o peligro inminente[220].

226. Además, la Comisión observa que la Directiva Permanente No. 0010 mencionada establece que será la Policía Nacional y otras autoridades civiles quienes lideran y orientan las acciones preventivas, operativas y posteriores en el marco de la asistencia militar. Además, especifica que "las autoridades de policía coordinan con la autoridad militar y ésta imparte las órdenes a sus propias unidades" y que se solicita a la Dirección General de la Policía Nacional impartir instrucciones a comandantes de región, metropolitanas y departamentos de Policía para que "la Policía Nacional oriente y lidere la conducción y ejecución de los esfuerzos operacionales, en coordinación con las Fuerzas Militares y otras autoridades civiles"[221].

227. Por otra parte, la Comisión toma nota de las preocupaciones de la sociedad civil sobre presuntas intervenciones militares en contextos de protestas durante los años 2022 y 2023, a pesar de la normativa que prohíbe su participación. Estas situaciones sugieren la importancia de que el Estado garantice en la práctica la prohibición normativa a la que se ha referido para prevenir la participación militar en la gestión del orden público, especialmente en áreas rurales o en contextos de capacidad policial limitada.

228. La Comisión considera que el Estado ha adoptado medidas normativas relevantes, encabezadas por la reciente Directiva emitida por el Mindefensa que establece el liderazgo de la asistencia militar en cabeza de la Policía Nacional y autoridades civiles, así como la excepcionalidad de esta figura. Considerando

[220] Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

[221] Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

esta normativa, la Comisión identifica que la información proporcionada le permite concluir un avance de las recomendaciones bajo seguimiento a **cumplimiento parcial sustancial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

229. Además de las disposiciones normativas dirigidas a limitar la intervención de las fuerzas militares en protestas, para avanzar a un nivel de cumplimiento total, es necesario que el Estado asegure en la práctica que esta intervención tenga un control o fiscalización por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Recomendación No. 30. Reformar el Decreto 575 de 2021 a fin de asegurar que la intervención de las fuerzas armadas sea compatible con el derecho internacional en la materia.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

230. En el primer informe de seguimiento, el Estado recalcó que el Decreto No. 575 de 2021 regula la asistencia militar en situaciones que afectan el orden público, subrayando que no se aplica a manifestaciones pacíficas. La CIDH insistió en la necesidad de reformar el decreto para asegurar que la asistencia militar sea una medida estrictamente extraordinaria y complementaria y, en el entretanto, concluyó que la recomendación estaba pendiente de cumplimiento[222].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

231. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reiteró que el artículo 28 del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 proscribió la intervención de las Fuerzas Militares en manifestaciones públicas[223].

[222] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 331-333.

[223] El Estado indicó que el Ministerio Público está integrado a nivel nacional por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y a nivel territorial por las Procuradurías Providenciales, Defensorías Regionales y las Personerías Municipales. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

232. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil manifestaron desconocer reformas al Decreto No. 575 de 2021 y enfatizaron la importancia de la prohibición efectiva de la presencia y la intervención de fuerzas armadas en protestas sociales. Al respecto, insistieron en que las fuerzas armadas no están capacitadas para intervenir en protestas violentas, sino para defender la integridad del territorio, la independencia y la soberanía[224].

233. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado indicó que la Corte Constitucional habría declarado constitucional el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, el cual fundamenta el Decreto 575 de 2021 y lo allí previsto sobre el medio de policía de asistencia militar, mediante la Sentencia C-100 de 2022, ejerciendo el control de convencionalidad. De igual manera, expresó que la participación de las Fuerzas Militares en escenarios de protesta social y en aplicación del Decreto 575 de 2021 constituye un hecho superado que no se ha reiterado en los años siguientes. Adicionalmente, se refirió a la Directiva Permanente No. 10 de 2025, indicando que esta no deroga el Decreto 575 de 2021, el cual tiene jerarquía normativa al ser un decreto gubernamental, sino que llena vacíos de interpretación y resalta el carácter temporal y excepcional del medio de policía de asistencia militar, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la sentencia C-100 de 2022[225].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

234. La CIDH identifica que el Estado ha reiterado información proporcionada desde el primer informe de seguimiento y, en este sentido, no ha conocido reformas al Decreto No. 575 de 2021 que estén dirigidas a asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté compatible con el derecho internacional en la materia, de acuerdo con lo desarrollado en esta recomendación.

235. Además, advierte que el artículo 28 del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021, expuesto por el Estado, está referido a la etapa de diálogo, interlocución y mediación en protestas y que, por su parte, el artículo 36 del mismo instrumento establece que las Fuerzas Militares "no intervendrán en

[224] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[225] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

operativos de control y contención en el marco de las manifestaciones públicas, salvo cuando se disponga la asistencia militar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016".

236. Respecto a la Directiva Permanente No. 10 del 27 de febrero de 2025 del Mindefensa, la CIDH observa que sus lineamientos son "de aplicación estricta y deben ser desarrollados, difundidos e interiorizados en todos los niveles de mando en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional" y, en cuanto a su vigencia, afirma que es permanente y "deroga las demás disposiciones que le sean contrarias"[226]. El Estado en sus observaciones confirmó que dicha Directiva no deroga el Decreto No. 575 de 2021, pero suple vacíos interpretativos. Al respecto, la Comisión toma nota de que, de manera explícita, la Directiva prevé que, en el marco de la manifestación social, no debe operar bajo ningún motivo la figura de la asistencia militar, así se torne violenta[227].

237. En este sentido, a partir de la información conocida por la Comisión, si bien existen esfuerzos interpretativos y directrices para limitar el uso de la asistencia militar en protestas, la recomendación de reformar el Decreto 575 de 2021 no se ha materializado, y este continuaría vigente. En este sentido, esta recomendación seguiría **pendiente de cumplimiento.**

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

238. El avance en el nivel de cumplimiento de esta recomendación requiere medidas dirigidas a reformar el Decreto No. 575 de 2021, de forma que este asegure que la asistencia militar sea extraordinaria, excepcional, temporal, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles. Sobre este asunto, la Comisión recuerda que, en sus observaciones de la visita de trabajo de junio de 2021 a Colombia, identificó que el referido Decreto procura una "coordinación" con las fuerzas armadas para "levantar los bloqueos internos", así como "evitar la instalación de nuevos" en determinadas jurisdicciones[228].

239. Al respecto, la Comisión consideró que la prohibición absoluta de todo bloqueo, en los términos del decreto, puede tener el efecto de desvirtuar la participación

[226] Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

[227] Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

[228] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 117.

excepcional de las fuerzas militares, evadiendo el análisis de las circunstancias particulares de cada bloqueo y sin que se agoten las medidas menos lesivas como el diálogo. Además, expresó que esto podría constituir una restricción desproporcionada a la libertad de expresión, manifestación y reunión[229].

240. Adicionalmente, la CIDH notó que el Decreto no establece explícitamente el límite operativo que tendrá la participación de las fuerzas militares, ni la temporalidad de tal medida, de forma que garantice su excepcionalidad. Por el contrario, señaló que, al precisar "en coordinación con la fuerza pública", los gobernadores deben adoptar todas las medidas necesarias "para levantar los bloqueos internos", la disposición amplia de esta redacción sugiere la priorización del uso de las fuerzas armadas con tal finalidad, sin que la intervención esté justificada a la luz de los parámetros que exige el derecho internacional[230].

241. Asimismo, de cara a la aprobación de la Directiva Permanente No. 0010 de 2025, la CIDH 2025, la CIDH solicita información al Estado sobre su efectiva aplicación, incluyendo medidas adoptadas para su difusión interna. De igual manera, solicita al Estado explicar los mecanismos de monitoreo y supervisión existentes para garantizar que la prohibición de asistencia militar en las manifestaciones sociales contemplada por la Directiva se mantenga, y no haya despliegues indebidos de fuerzas militares en protestas.

III. Recomendaciones sobre investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social (recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33).

242. Este eje agrupa cinco recomendaciones enfocadas en el acceso a la justicia, la transparencia y diligencia de investigaciones y procesos judiciales, y la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos en el Paro Nacional de 2021, con una perspectiva de género e interseccional. Para emitirlas, la CIDH consideró las denuncias recibidas durante su visita al país sobre violaciones a los derechos humanos, tales como homicidios, detenciones arbitrarias,

[229] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 117 y 118.

[230] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 118.

desapariciones, violencia ocular, lesiones personales, violencia sexual y casos de perfilamiento étnico-racial; también, documentó alegaciones sobre afectaciones a terceros y daños a bienes públicos[231].

Recomendación No. 15. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad del Estado, por medio de la investigación, de forma imparcial, exhaustiva y expedita de las denuncias de violación de derechos humanos; así como juzgar y sancionar a los responsables. De igual manera, reparar a víctimas y familiares.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

243. Para su primer informe de seguimiento, la CIDH observó la apertura de numerosas investigaciones disciplinarias y penales contra miembros de las fuerzas de seguridad por sus actuaciones en protestas. También recibió información de la sociedad civil según la cual, mientras el Estado priorizaría la investigación de las agresiones registradas contra miembros de la Policía, las violaciones contra civiles seguirían mayoritariamente impunes. La Comisión destacó la necesidad de acelerar las investigaciones, llevar los casos a juicio e imponer las sanciones adecuadas; identificó que el Estado no mencionó medidas para reparar a víctimas y familiares, por lo que lo llamó a avanzar en este componente, y concluyó que el nivel de cumplimiento de esta recomendación era parcial[232].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

244. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó la creación de la Mesa Permanente Interinstitucional, en septiembre de 2022, integrada por el Mindefensa y la Policía Nacional, la FGN, la PGN y ACNUDH. Esta iniciativa da seguimiento a la investigación de casos de abuso policial en protestas, impulsa sus avances y promueve el intercambio de información entre las entidades involucradas[233]. A la par de esta iniciativa, se informó el desarrollo de sesiones

[231] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 4, 28, 38 y 73.

[232] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 198 y 209-211.

[233] El Estado había reportado la Mesa Permanente Interinstitucional para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones. CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 206 y 341.

técnicas de trabajo periódicas respecto a hechos en Bogotá[234], en las que se contó con la participación de la Alcaldía Mayor Distrital. Hasta abril de 2024, estas priorizaron el estudio de seis homicidios relacionados con el Paro Nacional de 2021 (además de siete vinculados a las protestas del año 2020) y 37 casos de lesiones oculares. También se informó que esta mesa sesionaría en junio de 2024 para abordar los homicidios perpetrados en las protestas de 2021 en tres ciudades del Valle del Cauca[235]. Hasta el momento de publicación del presente informe de seguimiento, el Estado reportó un total de 18 funcionarios de la Policía Nacional (4 oficiales y 14 del nivel ejecutivo) relacionados con hechos de homicidio en el marco de las protestas de 2020 y 2021, quienes han sido desvinculados de la institución[236].

245. Igualmente, el Estado informó la transferencia de investigaciones sobre conductas constitutivas de violaciones a derechos humanos tanto por la Policía Nacional a la PGN (con 633 procesos remitidos hasta julio de 2025[237]), como por la Justicia Penal Militar y Policial a la Justicia Ordinaria (informó 21 transferencias, sin especificar su correspondencia a hechos del Paro Nacional de 2021). Asimismo expuso que la PGN abrió 103 investigaciones disciplinarias contra miembros de la fuerza pública por faltas constitutivas de violaciones de derechos humanos en protestas y que la Jurisdicción Penal Militar tiene registro de 233 casos por hechos vinculados a estos contextos (sin aclarar si son exclusivos al Paro Nacional de 2021) [238].

246. También el Estado refirió que la FGN ha aplicado la metodología de priorización y asociación de casos para investigar los hechos relacionados con las protestas

---

[234] La Alcaldía Mayor de Bogotá se refirió a esta iniciativa como Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Abuso Presunto de Autoridad. Está integrada por la FGN, la PGN, la Policía Nacional y ACNUDH. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[235] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[236] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[237] Para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones, el Estado había reportado que "a partir del poder preferente de la PGN, la Policía Nacional trasladó a esa entidad 23 indagaciones por hechos de 2021". CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párr. 202.

[238] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

sociales e identificar patrones de criminalidad de la fuerza pública, lo cual ha permitido imputar a cuatro miembros de la fuerza pública (un patrullero por homicidio y tres oficiales por la muerte de diez jóvenes manifestantes). Respecto a los casos de violencia ocular, informó que los fiscales delegados investigan estos casos y determinan los tipos penales a aplicar (incluidos los de lesiones, incapacidad para trabajar, deformidad, perturbación psíquica y pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro), con base en su autonomía funcional y las pruebas disponibles. Según esta información, para que concluyan la perpetración del tipo de tortura debe demostrarse que se infligieron sufrimientos graves para castigar, coaccionar o intimidar a la víctima[239].

247. A su vez, el Estado señaló que el Grupo Nacional de Violencia de Género de la FGN, que impulsa y da seguimiento a investigaciones de delitos contra mujeres, niños, niñas y adolescentes en el contexto de la protesta social, ha permitido avanzar en 21 casos relacionados con el Paro Nacional de 2021, con más de 500 diligencias. Resaltó que este grupo asignó fiscales especializados de apoyo a la investigación de violencia sexual en protestas, con investigadores y recursos forenses especializados, seguimiento periódico mediante enlaces regionales y coordinación de estrategias de litigio[240]. La FGN también explicó que ha mantenido reuniones con el Tribunal Popular de Siloé para revisar los hechos de las protestas de 2021 documentados por esta instancia y, tras dos reuniones, se comprometió a verificar la judicialización de esos casos, para lo cual intercambiará información y trabajará conjuntamente[241].

248. Además de las anteriores medidas, el Estado reportó las siguientes cifras y datos de investigaciones penales y disciplinarias[242]:

---

[239] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[240] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024; Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[241] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024; Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[242] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

- 23 investigaciones penales a cargo de la FGN por "hechos ocurridos en el marco y/o con ocasión de las protestas de 2021"; de las cuales ocho corresponden a homicidios, siete a lesiones oculares, seis a civiles lesionados, uno por violencia basada en género y uno a civiles armados. Indicó que están vinculados 41 integrantes de la Policía Nacional como presuntos responsables y que los hechos involucran a 106 víctimas, siendo dos de ellas periodistas. De estas investigaciones, señaló que hubo cuatro archivos, dos de los cuales pueden reanudarse si se logra identificar a los presuntos responsables.

- Una línea de investigación penal de la FGN por casos de abuso de autoridad en las manifestaciones del año 2021, con 329 procesos activos y 419 víctimas vinculadas (entre ellos un periodista). La Fiscalía afirmó que en estos procesos "pueden estar incluidos procesos con indiciados de la Policía Nacional" y que, además de esos, 127 casos fueron archivados.

- 103 procesos disciplinarios desarrollados por la PGN hasta el 8 de mayo de 2024 contra miembros de la fuerza pública por presuntas violaciones de derechos humanos ocurridas durante el Paro Nacional de 2021. Estos abarcan 51 casos de presuntos homicidios; uno de desaparición forzada; tres de tortura; 33 de lesiones oculares; 13 de violencia sexual y dos respecto de "otros delitos"[243].

- La mayoría de las víctimas de estos casos son personas manifestantes y en dos figuran periodistas, comunicadores o trabajadores de medios. En cuanto a los procesos en juzgamiento, los presuntos responsables, en su mayoría, serían suboficiales (sobre todo patrulleros) y oficiales de la Policía Nacional (entre ellos la Metropolitana de Bogotá y las de Cundinamarca, Valle del Cauca y Cauca), así como algunos miembros del Ejército Nacional. Además, la PGN reportó un único fallo sancionatorio de julio de 2023, que todavía no estaría en firme, contra miembros de la Policía Nacional por hechos de agresión y violencia sexual contra una menor de edad en mayo de 2021, en la ciudad de Popayán.

[243] Esta cifra excluye quejas, archivos inhibitorios y estudios preliminares. La PGN presentó la etapa de estos procesos así: acumulado a otro proceso (23); archivo (34); etapa probatoria indagación preliminar (9); etapa probatoria investigación disciplinaria (3); evaluación de indagación preliminar (2); evaluación de investigación disciplinaria (2); para proferir fallo (3); prueba de descargos (9); pruebas de descargos / en recurso de apelación (1), y traslado de competencia institucional (17). Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

- Sobre hechos del 28 de mayo de 2021 en Cali, relacionados con personas armadas vestidas de civil en las protestas, así como la posible aquiescencia de miembros de la Policía Nacional, se detalló un proceso penal en etapa de juicio a partir de la acusación que la FGN presentó frente a cinco civiles y doce uniformados de la Policía Nacional por usurpación de funciones públicas, empleo y lanzamiento de sustancias peligrosas, detención ilegal, tortura y prevaricato por omisión. A su vez se reportó una actuación disciplinaria por los mismos hechos desarrollada por la PGN por presuntas irregularidades de miembros de la Policía en estos hechos, en etapa de juzgamiento.

- Sobre la alegada existencia de una red de tráfico de armas que involucraría, presuntamente, al Ejército Nacional y a dos civiles para disparar a personas manifestantes del Paro Nacional de 2021, se reportó un proceso penal a partir de la acusación presentada por la FGN por delitos relacionados con una banda delincuencial de Cali. El caso está en juicio, mientras los acusados permanecen en prisión preventiva.

249. El Estado, asimismo, presentó medidas de la Alcaldía Mayor de Bogotá en aplicación del Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 para impulsar la investigación de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el Paro Nacional de 2021 y reparar a las víctimas. Estas incluyen el deber de los uniformados en servicio de informar de inmediato a sus superiores jerárquicos y al PMU sobre cualquier muerte, lesión, agresión, tortura, o tratos crueles e inhumanos; y la solicitud a la FGN para priorizar la Justicia Penal Ordinaria frente a graves de violaciones a derechos humanos y evitar su traslado a la Justicia Penal Militar. También esta Alcaldía reportó algunas dificultades para el impulso de las investigaciones como la postergación de sesiones de la Mesa de Seguimiento a Casos, la falta de denuncias o de información, y las dificultades para localizar a las víctimas[244]. En adición, como parte del cumplimiento de esta recomendación, el Estado resaltó su intención de conformar una comisión de esclarecimiento de las

[244] Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

violaciones de derechos humanos perpetradas en el Paro Nacional de 2021, que estará compuesta por personas expertas en derechos humanos[245].

250. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil advirtieron a la CIDH sus preocupaciones respecto a la rendición de cuentas de las actuaciones de las fuerzas de seguridad en protestas. Señalaron escasos avances de las investigaciones penales y disciplinarias de las violaciones a los derechos humanos del Paro Nacional de 2021, las cuales continuarían impunes, así como falta de acceso a información de las actuaciones de los órganos de investigación[246]. En cuanto al alegado estado de impunidad, las organizaciones enfatizaron que la escasez de avances en las investigaciones se ha debido a que un significativo número de estas están en etapas preliminares o con formulación

[245] Además de las acciones sobre hechos de protestas de 2021, la Alcaldía Mayor de Bogotá reportó medidas de rendición de cuentas y reparación simbólica de hechos ocurridos en las protestas de septiembre de 2020, incluyendo las casas de memoria como espacios para la no repetición de estos hechos; actos conmemorativos y simbólicos, y la financiación del informe "No Basta", que evalúa el cumplimiento de las recomendaciones de la Relatoría para el esclarecimiento de los hechos del 9 de septiembre (consistió en un mecanismo *ad hoc* extrajudicial que contó con apoyo de ANUDH Colombia, la Defensoría del Pueblo y algunas víctimas). Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC⁄OEA No. 960⁄2024, 14 de junio de 2024.

[246] Asociación Nomadesc, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

de imputación, y muy pocas en etapa de juicio[247]. Además, algunas organizaciones identificaron situaciones problemáticas como[248]:

- Priorización de los casos de homicidio, dejando de lado otras violaciones a los derechos humanos;
- Calificaciones jurídicas inadecuadas que minimizan la gravedad de las conductas;
- Falta de aplicación de análisis de contexto;
- Ausencia de identificación de autores materiales y de vinculación de superiores jerárquicos;
- Archivo de diligencias sin investigaciones exhaustivas y sin darlo a conocer a las víctimas o representantes, así como de traslados entre jurisdicciones[249];
- Pérdida de comunicación entre la Fiscalía y víctimas;
- Cambios en las asignaciones dentro de la FGN;
- Limitaciones de representantes de víctimas para acceder a material probatorio;

---

[247] Por ejemplo, CSPP señaló acompañar 61 casos en los que las víctimas son personas detenidas y 6 víctimas de otras vulneraciones en el marco del Paro Nacional de 2021. De estas, apenas 2 (2,9%) están en investigación/ indagación; 30 (44,7%) en formulación de imputación; 6 (8,9%) en formulación de acusación; 16 (23,8%) en audiencia preparatoria; 1 (1,5%) en juzgamiento; 9 (13,4%) en juicio y 1 (1,5%) con persona acusada fallecida. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[248] Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Asociación Nomadesc, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024. También, información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024

[249] Respecto al traslado de casos entre jurisdicciones, también se reconoció que la Justicia Penal Militar expidió la Circular Interna No. 018 de 2023 que estableció el deber de informar a víctimas y representantes sobre decisiones de archivo o de traslados a la FGN. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024

- Traslados casi automáticos sin fundamentos de casos a la justicia penal militar, cuando se identifica que el presunto responsable es miembro de la fuerza pública, sin realizar la revisión previa exigida;

- Fiscalías de direcciones seccionales a cargo de estas investigaciones que no estarían especializadas en violaciones de derechos humanos ni en análisis de contexto efectivo.

251. Particularmente, en lo atinente a las investigaciones disciplinarias por la Procuraduría, la Comisión conoció información según la cual, para 2024, se habrían empezado a emitir algunas decisiones por conductas vinculadas a protestas tanto de 2020 como de 2021. Sin embargo, para ese momento, se indicó haber empezado a identificar una tendencia a sanciones leves, así como una supuesta desconexión entre la acusación y el posterior juzgamiento, con cambios importantes en el sentido de decisiones disciplinarias[250].

252. Asimismo, la Comisión accedió a información de organizaciones que trabajan en el suroccidente colombiano y, específicamente, en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Al respecto, conoció la preocupación de un importante conjunto de víctimas y familiares en torno a la alegada lentitud y falta de avance en la investigación de estos hechos, especialmente tratándose de regiones distintas al Distrito Capital. En este sentido, la CIDH escuchó preocupaciones de las víctimas y/o familiares con que no se hubiesen realizado adecuadamente los actos urgentes en caso de muerte de víctimas con graves impactos en las investigaciones; la dificultad de identificar a responsables por falta de elementos probatorios sólidos; la persistencia de conflictos de interés entre la Justicia Penal Militar y la Justicia Ordinaria; la falta de condenas; actos de discriminación y revictimización ante denuncias, especialmente hacia miembros de pueblos indígenas y víctimas de violencia ocular; y amenazas y persecución de víctimas, testigos y familiares que ha generado un ambiente de inseguridad y desconfianza hacia las instituciones[251].

---

[250] El Espectador, Procuraduría tiende a la mano blanda al sancionar a policías por muertes en protesta, 31 de julio de 2024.

[251] Información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

253. Además, la CIDH recibió información que señala la existencia de "un patrón de impunidad ante los casos de delitos cometidos por la fuerza pública contra personas afrodescendientes"[252]. En este punto, se citó una investigación de la sociedad civil sobre violencia policial racista del 2017 al 2023, según la cual, de los delitos consultados (correspondientes a violaciones a derechos humanos), la gran mayoría están en indagación y muy pocos registran a personas afrodescendientes como víctimas, lo que evidenciaría un alto nivel de subregistro[253].

254. Igualmente se informó a la CIDH que las principales barreras para que las víctimas de violencia policial racista, incluidas las del Paro Nacional de 2021, accedan a la justicia son el miedo a represalias y la falta de garantías para denunciar asociadas al relacionamiento histórico racista de la Policía respecto a la población afrodescendiente; la falta de conocimiento de procedimientos legales y policiales por las víctimas; el perfilamiento y criminalización institucional de las víctimas afrodescendientes; y la ausencia de procesos penales con enfoque étnico-racial[254].

255. Sobre la falta de acceso público y transparente a información de las investigaciones, las organizaciones reportaron que las víctimas y sus representantes enfrentan obstáculos para conocer las actuaciones de la FGN y la PGN, lo cual hace que deban recurrir a derechos de petición, procesos judiciales o a otros espacios institucionales[255]. Además, aunque se reconoció la existencia de una mesa interinstitucional de revisión de casos, esta carecería de participación de víctimas y de su representación[256].

---

[252] Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[253] Raza e Igualdad fue informada de que la Policía Nacional tendría conocimiento de apenas 4 investigaciones disciplinarias con víctimas afrodescendientes por la presunta comisión de faltas disciplinarias gravísimas desde 2017 a 2023. Además, la FGN le informó que, del 2017 a octubre de 2023, habría 5.983 casos de presunta comisión de los delitos consultados (violaciones a derechos humanos) por miembros de la fuerza pública y que, de estos, el 93,4% están indagación; 0,8% en investigación; 4,7% en juicio y 1% en ejecución de condena; además, los sistemas de la FGN solo reportan 153 víctimas afrodescendientes, la mayoría por amenazas, seguido de abuso de autoridad, y apenas 7 por homicidio. Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[254] Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[255] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[256] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

256. La CIDH también accedió a información sobre iniciativas impulsadas colectivamente que buscan que el Estado adopte medidas de investigación y reparación efectiva, incluidos el Tribunal Popular de Siloé (en adelante "TPS"), el Tribunal Popular de Engativá (en adelante "TPE") o Encuentros Nacionales de Víctimas de Violencia Policial[257]. Sobre el TPS, la Comisión conoció que es una iniciativa simbólica proveniente de las víctimas de la Comuna 20 de Cali (Valle del Cauca) que combate la impunidad y busca la verdad, justicia, reparación y no repetición. Además de las víctimas, está conformado por organizaciones de derechos humanos, y personas expertas nacionales e internacionales y, junto con investigar, documentar y socializar las vulneraciones de derechos humanos cometidas durante el Paro Nacional de 2021, llamó al Estado a responder por las agresiones y delitos contra personas manifestantes[258]. Respecto al TPE, fue informado de que este se constituyó en agosto de 2022 y que busca justicia simbólica respecto de hechos del Paro Nacional de 2021 y del 9S[259]. A su vez, la Comisión supo de tres Encuentros Nacionales de Víctimas de Violencia Policial que buscaron generar propuestas de incidencia en acceso a justicia, verdad, reparación y no repetición, ruta de atención psicosocial para víctimas, y acciones jurídicas para el avance de casos[260].

257. Adicionalmente, la sociedad civil trajo a la atención de la Comisión que, en mayo de 2024, el Gobierno Nacional tenía la intención de expedir un decreto para crear una comisión de la verdad para esclarecer los hechos violentos ocurridos en Valle del Cauca durante el Paro Nacional de 2021. No obstante, valoraron este anuncio; algunas organizaciones solicitaron la aplicación de esta medida en todo el país con prioridad en ciudades y municipios con mayores hechos de violencia contra personas manifestantes[261]. En tal sentido, organizaciones de la sociedad civil,

[257] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[258] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[259] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[260] Los encuentros se realizaron los días 19 y 20 de noviembre de 2021, después de 9 encuentros regionales; el segundo fue realizado los días 25 y 26 de noviembre de 2022, después de 6 encuentros regionales, y el tercero fue realizado los días 25 y 26 de abril de 2024, después de 9 encuentros regionales. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[261] Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

víctimas y familiares de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño han manifestado su interés en que se conforme esta comisión de esclarecimiento de violaciones de derechos humanas perpetradas en el Paro Nacional de 2021 en estas regiones, con transparencia y participación de las víctimas[262].

258. En cuanto a posibles hojas de ruta de cumplimiento, la CIDH conoció que, en abril de 2024, la FGN solicitó a las organizaciones de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial compartir datos de casos de lesiones oculares para su revisión en la Mesa Interinstitucional integrada por el Mindefensa, Minjusticia, la FGN y la PGN[263]. Además, se señaló la expectativa de que la nueva administración de la FGN haga una rendición de cuentas más profunda con un control del fuero penal militar y policial más estricto[264]. Por su parte, se transmitió a la Comisión la postura manifestada por la FGN para fortalecer la estrategia de investigación y esclarecimiento de los hechos registrados en las protestas de 2021[265].

259. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que el 16 de junio de 2024, todos los miembros de la Mesa Interinstitucional mencionada anteriormente asistieron a una sesión en Cali con integrantes del TPS y representantes de las víctimas. En este espacio se presentaron los avances en las investigaciones de 44 casos de homicidio en Valle del Cauca y hubo un intercambio con las víctimas y sus representantes. Posteriormente, el 20 de noviembre de 2024, la FGN realizó una mesa de trabajo con el TPS, donde se presentaron los casos para variación de asignación a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, relacionados con homicidios en Cali en 2021, cumpliendo compromisos de la reunión interinstitucional de junio de 2024[266].

---

[262] Información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[263] Asociación Nomadesc, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[264] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024

[265] CIDH, Audiencia de Seguimiento a recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[266] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

260. En cuanto a la ciudad de Bogotá, la Dirección de Derechos Humanos de la Alcaldía Mayor de Bogotá informó que cuenta con un componente de prevención que incluye la "Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad por parte de la Fuerza Pública". Esta ruta busca brindar atención integral, orientación jurídica y psicosocial, y medidas iniciales y preventivas (como alojamiento, alimentación y apoyo de transporte) para salvaguardar los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personal de las víctimas. La ruta se activa al recibir información de cualquier fuente y tiene como objetivo evitar la revictimización. En el periodo 2023-2025 (hasta el 31 de mayo), se registraron 67 casos nuevos de personas con hechos en la protesta social[267].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

261. Como medidas relevantes al cumplimiento de esta recomendación, la Comisión identifica la apertura de investigaciones disciplinarias y penales contra funcionarios de la fuerza pública, y la implementación de mesas de trabajo y coordinaciones interinstitucionales para supervisar el desarrollo de las investigaciones. Sin embargo, con la información proporcionada, no queda claro si estas investigaciones han avanzado hacia el juzgamiento y la sanción efectiva de los responsables. En particular, la Comisión no ha conocido información sobre la imposición de ninguna condena por violaciones a los derechos humanos perpetradas en las protestas de 2021, ni sobre las sanciones impuestas, lo cual limita la capacidad de evaluar el impacto real de estas acciones.

262. Sin perjuicio de lo anterior, para la Comisión es esencial que la investigación de los casos a los que se refiere esta recomendación tenga como punto de partida el universo de registros y denuncias reportados a las autoridades y registradas por estas, así como las identificadas por organismos internacionales de derechos humanos y sociedad civil. Sin ánimo de ser exhaustiva, a continuación, la CIDH recuerda algunos registros relevantes sobre las protestas de 2021 que son útiles para determinar este universo de casos y evaluar si las cifras sobre investigaciones, procesos y sanciones reportadas responden adecuadamente a los registros iniciales y denuncias.

[267] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

- Sobre homicidios:

  i) ACNUDH Colombia recibió información sobre alegaciones de muertes de 63 personas en el contexto de las protestas, con 46 casos verificados para ese momento (entre el 28 de abril y el 31 de julio de 2021)[268].

  ii) La Campaña "Defender la Libertad un Asunto de Todas" documentó 89 homicidios en el marco de la protesta social durante el año 2021[269].

- Sobre violencia basada en género y violencia sexual:

  iii) ACNUDH Colombia conoció alegaciones de violencia sexual en contra de 60 personas que habrían sido cometidas por miembros de la Policía Nacional[270].

  iv) La plataforma "GRITA de Temblores ONG" detalló el registro de 35 víctimas de violencia sexual (entre el 28 de abril y el 15 de julio de 2021)[271].

  v) En 2021, la Campaña Defender la Libertad recalcó la cifra de 106 denuncias por violencia basada en género reportadas por la Defensoría del Pueblo al 21 de mayo de 2021, con 23 casos de violencia sexual. Además, señaló que la campaña recogió datos sobre 69 casos de violencia basada en género, incluida la violencia sexual, de los cuales, en 34 casos, la Policía y/o el ESMAD figuran como presuntos agresores y, en 43 casos, no se ha logrado identificar al agresor[272].

- Sobre lesiones por violencia ocular:

---

de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

[269] Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

[270] ACNUDH, El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia.

[271] Temblores ONG, Tweet 29 de julio de 2021 en: https://twitter.com/TembloresOng/status/1420752929393287178.

[272] Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

vi) La plataforma "GRITA de Temblores ONG" reportó el registro de 90 víctimas de agresiones en sus ojos (entre el 28 de abril y el 15 de julio de 2021)[273].

vii) La campaña "Defender la Libertad" identificó que fueron documentadas 97 lesiones oculares[274].

- Sobre lesiones a la integridad personal:

viii) ACNUDH reportó haber recibido información de diversas fuentes que muestra un alto número de personas lesionadas. Esta Oficina precisó que "[s]egún información del PMU, del 28 de abril al 31 de julio se presentaron 1.140 personas civiles lesionadas y 1.712 personas uniformadas lesionadas con ocasión y/o en desarrollo de las protestas"[275].

ix) La ONG Temblores registró más de 1.661 casos de víctimas de violencia física por parte de la policía[276].

x) La Campaña Defender la Libertad identificó que fueron documentadas 1.929 personas heridas durante 2021, señalando que el punto máximo de estas agresiones se presentó en mayo, descendiendo lentamente hasta octubre[277].

256. Considerando la anterior información, para la CIDH es importante entender de qué manera los anteriores registros se integran y dialogan con los datos que fueron reportados por el Estado para el presente informe; entre ellos los siguientes: (i) 23 investigaciones penales a cargo de la FGN por "hechos ocurridos en el marco y/o con ocasión de las protestas de 2021", de las cuales ocho corresponden a homicidios, siete a lesiones oculares, seis a civiles lesionados, uno por violencia basada en género y uno a civiles armados; (ii) una línea de investigación penal por abuso de autoridad en las manifestaciones del

[273] Temblores ONG, Tweet 29 de julio de 2021 en: https://twitter.com/TembloresOng/status/1420752929393287178.

[274] Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

[275] ACNUDH, El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia, párr. 116.

[276] Temblores ONG, Tweet 29 de julio de 2021 en: https://twitter.com/TembloresOng/status/1420752929393287178.

[277] Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

año 2021, con 329 procesos activos y 419 víctimas vinculadas; (iii) 103 procesos disciplinarios por la PGN hasta mayo de 2024 contra miembros de la fuerza pública por presuntas violaciones de derechos humanos ocurridas durante el Paro Nacional de 2021, incluyendo 51 casos de presuntos homicidios; uno de desaparición forzada; tres de tortura; 33 de lesiones oculares; 13 de violencia sexual y dos respecto de "otros delitos"; y iv) 18 despidos a funcionarios de la Policía Nacional, por hechos relacionados con homicidio en el marco de las protestas de 2020 y 2021.

257. Como parte del cumplimiento de esta recomendación, para la Comisión es esencial que el Estado adopte esfuerzos para dar consistencia en cifras y, de esta manera, generar confianza en la ciudadanía sobre las acciones de investigación realizadas. La Comisión recalca la relevancia de que, más allá del avance aislado de algunos casos, el Estado adopte acciones de investigación que respondan, de manera diligente, al universo de registros y denuncias. La consistencia entre los registros iniciales y sus investigaciones posteriores es clave para que la Comisión concluya la adopción de acciones para superar los niveles de impunidad que han sido alegados por la sociedad civil.

258. Frente a esto último, además, la Comisión toma nota de las preocupaciones de la sociedad civil sobre la demora en el avance de las investigaciones y la falta de resultados concretos. Se ha indicado que las investigaciones abiertas a raíz de las violaciones documentadas en el Paro Nacional de 2021 no han generado un número significativo de condenas ni sanciones administrativas que correspondan con la magnitud de los abusos cometidos. Para la CIDH, la persistencia de impunidad en estos casos genera un entorno de desconfianza y revictimización para las personas afectadas y sus familias, quienes continúan exigiendo justicia y rendición de cuentas.

259. Asimismo, la Comisión ha observado los desafíos estructurales que, según lo que le fue informado, persisten en el acceso a la justicia para las personas afectadas. Entre ellos se encuentran la falta de celeridad en los procesos judiciales y la inadecuada protección a testigos y defensores de derechos humanos que han denunciado estos casos. La sociedad civil ha destacado la necesidad de reforzar los mecanismos de protección y de brindar apoyo legal y psicológico de manera continua a las víctimas para asegurar su participación efectiva en los procesos judiciales. Además, se reiteró la importancia de que el Estado implemente un

enfoque diferencial que considere las afectaciones específicas de grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, personas afrodescendientes y personas LGBTIQ+, quienes han enfrentado barreras adicionales para acceder a la justicia.

260. Por su parte, la Comisión valora las iniciativas del Estado para capacitar a su funcionariado en la debida diligencia y en el respeto a los derechos humanos en el contexto de manifestaciones. Sin embargo, considera que estas medidas de formación deben ir acompañadas de un fortalecimiento de las capacidades técnicas de los órganos encargados de las investigaciones, así como de una supervisión más rigurosa de los resultados. Es fundamental que los procesos de formación incluyan un enfoque de género y étnico-racial para garantizar que las investigaciones aborden las afectaciones diferenciadas y se realicen de manera respetuosa con los contextos de las personas afectadas. A su vez, para la CIDH es esencial que la FGN refuerce su estrategia de investigación y esclarecimiento y valora que este objetivo institucional haya sido explicado en la audiencia realizada en julio de 2024 en el marco del 190º Periodo de Sesiones.

261. Para la CIDH, se requiere asegurar el avance efectivo de las investigaciones hacia el juzgamiento y sanción de los responsables y para implementar mecanismos de reparación integral con la participación de las víctimas y la sociedad civil. Además, se urge al Estado a fortalecer sus esfuerzos en este punto, garantizando que las medidas adoptadas se traduzcan en resultados concretos y sostenibles para las personas afectadas. En este sentido, la Comisión concluye que, aunque se han tomado medidas iniciales relevantes para la apertura de investigaciones y desarrollo de algunos procesos judiciales, el nivel de cumplimiento de esta recomendación continúa siendo **parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

262. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación precisa medidas que demuestren avances sustanciales hacia el juzgamiento y sanción de miembros de las fuerzas de seguridad que hayan cometido violaciones a derechos humanos en el contexto de las protestas de 2021. Asimismo, la CIDH recuerda la importancia de que las estrategias de investigación del Estado contemplen todos los estándares de debida diligencia aplicables y que, además, comprendan la necesidad de determinar la responsabilidad tanto de los autores intelectuales

como materiales, lo cual es especialmente relevante cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales[278].

Recomendación No. 16. Sistematizar datos sobre personas fallecidas, heridas, detenidas, desaparecidas y víctimas de violencia de género como consecuencia de las protestas sociales de manera transparente, actualizada, clara, concisa y articulada con la información brindada por la sociedad civil. El registro debe ser específico y tomar en cuenta datos desagregados por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género. Asimismo, debe proveer un sustento informativo básico para las acciones de reparación de los daños causados, incluyendo la garantía el Estado de que las personas que requieran atención integral de salud podrán recibirla gratuitamente.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

263. Para el primer informe de seguimiento, el Estado proporcionó cifras registradas por la FGN, incluyendo datos sobre personas civiles fallecidas, heridas, desaparecidas, así como investigaciones que implican a miembros de la policía como presuntos responsables y casos en donde se registró personal de la fuerza pública lesionado. La CIDH consideró que todavía era necesaria información sobre las medidas de sistematización adoptadas y, en el entretanto, concluyó que esta recomendación continuaba pendiente de cumplimiento[279].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

264. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó los siguientes sistemas de información sobre los hechos señalados en la recomendación[280]:

[278] CIDH, Derecho a la verdad en América, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 79.

[279] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 214, 217-220, 222-223.

[280] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

- Sistema de Información para el Registro de las Actuaciones Policiales (en adelante "SIRAP")[281], que digitaliza y monitorea las actuaciones policiales en protestas registradas por los PMU.

- SIDMO, que permite el monitoreo del servicio de la UNDMO, así como administrar recursos humanos, inventarios logísticos, armas menos letales y monitorear procedimientos policiales. Su acceso está limitado, la información que registra está sujeta a reserva, y no sistematiza datos por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género de víctimas ni de presuntos responsables[282].

- Sistema Penal Oral Acusatorio (en adelante "SPOA") de la FGN, que registra datos de víctimas fallecidas, heridas, detenidas, desaparecidas y de violencia de género durante protestas y de actuaciones penales. Puede interoperar con otros sistemas, bajo autorización, y permite registrar variables como sexo, orientación sexual, identidad de género, grupo étnico, racial y etario de víctimas y presuntos responsables. Los servidores públicos deben actualizar la información de este sistema; las dependencias de la Fiscalía y cuerpos de policía judicial pueden ingresar al sistema, y la sociedad civil puede acceder a la información pública que sea pública.

- Sistematización de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como parte de la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad por la fuerza pública, establecida tras los sucesos de septiembre de 2020. Sus datos abarcan variables de caracterización de las víctimas, incluyendo su pertenencia a sectores vulnerables o históricamente discriminados, y circunstancias de los hechos.

- Registro en las actas de los PMU, de carácter público, que se utilizan para casos de personas heridas, detenidas o desaparecidas en manifestaciones, prioriza la rápida transmisión de la información y busca la inmediata atención por las

[281] Este sistema fue reportado para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones. CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 90 y 261.

[282] Los roles de acceso al sistema son limitados e incluyen los de administrador funcional, comandante de unidad, coordinador operativo, plana mayor, comandante regional, de grupo y de dispositivo, grupo de talento humano, logística, armerillo, y operadores de sistemas aéreos remotos (SIART). Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

entidades responsables. Estas actas no contemplan datos de origen étnico racial, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género de personas heridas y atendidas.

265. Asimismo, se reportaron los sistemas disponibles para la Defensoría del Pueblo. Estos permiten sistematizar las peticiones que recibe a través de distintos canales, tales como su sistema de información misional VisiónWeb y el módulo RUP. Este último gestiona las peticiones relacionadas con violaciones de derechos humanos, clasificándolas en asesorías, solicitudes y quejas, y recopila datos como origen étnico, edad, sexo y otros detalles. Al respecto, se comunicó que solo el funcionariado de la Defensoría tiene acceso al sistema y que su información es reservada[283].

266. Por su parte, algunas organizaciones transmitieron a la CIDH desconocer los sistemas de información del Estado para el registro de las víctimas en el marco del Paro Nacional de 2021 y, en general, de protestas sociales[284]. Otras precisaron que conocen información limitada de algunos registros de entidades, tales como la Defensoría del Pueblo, el SIM de la PGN, el SPOA de la FGN y el SIDMO de la Policía Nacional[285].

267. A pesar de la existencia de estos sistemas, la Comisión también recibió alegaciones de algunas organizaciones según las cuales no hay claridad sobre los criterios de registro de los sistemas existentes; falta consistencia entre la información registrada, debido a la multiplicidad de herramientas; así como falta de sistematización de información para identificar las afectaciones e impactos diferenciales de violaciones a los derechos humanos en protestas asociados con la orientación sexual, identidad de género y pertenencia étnico-racial de las víctimas[286].

---

[283] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[284] Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[285] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[286] Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

268. Respecto al SIDMO, la CIDH conoció la preocupación de la sociedad civil de que los datos de este sistema sean reservados, a pesar de que, por ejemplo, sistematiza quiénes participan en los operativos, cuál fue su rol y qué arma de dotación le fue asignada, lo cual podría ser relevante para esclarecer violaciones a derechos humanos. Al respecto, se señaló que todavía no hay claridad sobre sus usos y finalidades; que el Mindefensa ha limitado su acceso respecto de procesos judiciales, disciplinarios y penales, y que falta regular su funcionamiento y expandir estos registros a toda la Policía Nacional a nivel nacional[287].

269. Además, se enfatizó la necesidad de reevaluar los mecanismos internos de control mediante registros transparentes y públicos, y controles externos que involucren a la sociedad civil. Igualmente, la CIDH fue informada de que el Observatorio de Conflictividad Social de la Secretaría de Gobierno de Bogotá sería una de las pocas entidades que publica información relacionada con lo sucedido en protestas, producto de su monitoreo en la ciudad, y de que también es valorada la labor del Centro de Investigación y Educación Popular (en adelante "CINEP") respecto de la recolección de información de casos sobre violaciones a los derechos humanos[288].

270. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado resaltó que la FGN ha implementado una estrategia de abordaje e impulso investigativo para casos de presuntos delitos sexuales ocurridos durante las manifestaciones sociales. Esta estrategia es liderada por el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género, que ha desarrollado una metodología especializada con equipos de fiscales con enfoque de género y movilización de recursos como entrevistadores forenses y policía judicial. En este contexto, indicó que se han constituido mesas de trabajo y articulaciones interinstitucionales para impulsar estrategias de litigio y recolección de pruebas en varias Direcciones Seccionales. Aunque se han fortalecido las acciones de litigio y seguimiento técnico en casos avanzados (como en los departamentos de Atlántico y Cauca), el Estado

[287] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

[288] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

reconoció que el progreso se ha visto limitado por la inexistencia del hecho, la retractación de víctimas o la imposibilidad de identificar a presuntos agresores[289].

271. Por su parte, la Defensoría del Pueblo enfatizó la necesidad de un mecanismo de articulación entre los sistemas de información existentes para registrar datos confiables y desagregados de víctimas (por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género) que sirvan de base para las reparaciones[290].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

272. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado sobre los sistemas de información para registrar datos de personas fallecidas, heridas, detenidas y víctimas de violencia de género en el contexto de las protestas sociales. Al respecto, identifica que varios de estos permiten registrar variables relacionadas con el sexo, identidad de género y pertenencia étnico-racial de las víctimas y presuntos responsables y valora que algunos, como el SPOA, tengan la capacidad de interoperar con otras bases de datos, lo cual podría facilitar una respuesta articulada y más integral.

273. Sin embargo, a partir de las necesidades manifestadas por sociedad civil, la CIDH resalta la importancia de que el Estado trabaje una metodología con criterios uniformes de registro, concertados con la sociedad civil, que conduzcan a una sistematización coherente, articulada y desagregada de datos y que permitan identificar patrones de violaciones de derechos humanos con un enfoque diferencial, especialmente en relación con la orientación sexual, identidad de género y pertenencia étnico-racial de las personas afectadas. Además, los sistemas elaborados a partir de estos criterios deben ser útiles para que la sociedad civil y otras instituciones independientes realicen un monitoreo adecuado del uso de la fuerza y de las actuaciones de las fuerzas de seguridad en protestas.

[289] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[290] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

274. Asimismo, la CIDH considera esencial que, sin perjuicio de las finalidades específicas de los distintos tipos de registros, exista un sistema centralizado que los articule y permita consolidar la información de manera clara y comprensible, lo cual sería fundamental para la rendición de cuentas y para acciones de reparación integral a las víctimas. En este sentido, la Comisión destaca que la implementación de un sistema transparente, accesible y construido con participación de las organizaciones de la sociedad civil es necesaria para lograr una respuesta más efectiva del Estado.

275. Por lo tanto, aunque la CIDH reconoce los esfuerzos de registro de distintas entidades, también insta al Estado a fortalecer la coordinación entre sus distintos sistemas de información y a asegurar su transparencia y accesibilidad, en consenso con la sociedad civil, para garantizar un registro confiable y actualizado que pueda ser utilizado para la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas. En este sentido, la Comisión considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel **parcial de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

276. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación requiere de un mecanismo de articulación entre los sistemas de información existentes a fin de que registre datos confiables en torno a las víctimas señaladas, y que incluya datos desagregados por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género, de tal forma que este provea un sustento informativo básico para las acciones de reparación de los daños causados.

Recomendación No. 17. Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en los que agentes de seguridad del Estado incurrieron en actos de violencia sexual como mecanismo de tortura y provocaron traumas oculares con la finalidad de ejercer control sobre las personas manifestantes. Dichos programas deberán tener una cobertura nacional, ser integrales, basarse en las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, además de cubrir la atención psicosocial y de salud mental de las víctimas, familiares y comunidad en general.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

277. En su primer informe de seguimiento, la CIDH identificó que el Estado no había coordinado programas de reparación integral y expresó su preocupación por la falta de avances para atender la gravedad de los daños ocasionados a las víctimas, así como aquellos generados en casos de violencia sexual y ocular. La Comisión recordó la obligación estatal de asegurar una reparación pronta y completa a las víctimas, y recordó que esta no se anula con base en los sistemas legales domésticos ni queda sujeta exclusivamente a la determinación de la responsabilidad de las personas victimarias, ni a la previa ejecución de sus bienes personales. Con base en sus consideraciones, concluyó que esta recomendación se encontraba pendiente de cumplimiento[291].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

278. Para el segundo informe de seguimiento, en cuanto a la reparación para víctimas de agresiones oculares, el Estado reportó que, en 2023 y 2024, el Mintrabajo realizó tres encuentros con los miembros del Movimiento contra las Lesiones Oculares del ESMAD (en adelante "MOCAO") para identificar sus necesidades en seguridad social y trabajo, y fortalecer sus conocimientos sobre empleabilidad y emprendimiento. Además, esta entidad adoptó el programa "Empleo para la Vida: Fomento y Protección para Nuevos Empleos", con vigencia hasta 2026, que busca dar incentivos económicos a empleadores que, desde junio de 2023, contraten a personas con discapacidad y jóvenes[292].

279. En cuanto a la planeación de medidas de reparación, el Estado señaló que el Gobierno Nacional trabaja en una propuesta de Programa Nacional de Atención y Reparación Integral por vía Administrativa a Víctimas de Violencia Ocular por el uso excesivo de la fuerza y abuso de autoridad por la fuerza pública (en adelante "Programa de Reparación para Víctimas de Violencia Ocular"), que será adoptado por decreto presidencial. La medida busca establecer la ruta de atención y reparación de estas personas y sus familias mediante indemnización,

[291] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 232-234.

[292] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

acompañamiento jurídico, atención prioritaria en salud, apoyo psicosocial, e integración educativa, laboral, deportiva y cultural[293].

280. Asimismo, la Alcaldía Mayor de Bogotá afirmó contar, desde noviembre de 2023, con una ruta de atención a víctimas de presunto abuso de autoridad por la fuerza pública, la cual busca orientar a las víctimas. El programa dispone de componentes de atención en crisis, orientación psicojurídica, protección, registro y caracterización del caso, medidas preventivas transitorias, entre ellas subsidios de vivienda y alimentación, coordinación con entidades y seguimiento procesal del caso[294].

281. Por su parte, sociedad civil destacó la necesidad de que el Estado avance en el otorgamiento de reparación integral por abusos policiales en las protestas de 2021, sea por vía judicial o administrativa[295], y resaltó la importancia de que su construcción contemple la participación de las víctimas y que se diferencie de las políticas sociales que se reconocen a toda la ciudadanía[296]. Sobre su planeación, organizaciones informaron conocer iniciativas como la intención del Gobierno Nacional de decretar al Monumento a la Resistencia, ubicado en Cali, como bien de interés cultural de la nación[297]; la iniciativa de decreto de ruta de atención integral para las víctimas de violencia ocular en el marco de protestas[298], sobre la que se indicó que el proceso de aprobación no habría iniciado ni se había consultado a sociedad civil o una construcción participativa[299]; y la creación de un

[293] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[294] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[295] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[296] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Además, información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

[297] Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[298] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024

[299] Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024

fondo indemnizatorio en el proyecto de ley estatutaria sobre protesta que, sin embargo, tendría algunas restricciones como limitarse a la indemnización[300].

282. Además, la Comisión recibió información sobre los casos puntuales en los que el Estado habría proporcionado reparación a víctimas de violencia ocular con base en decisiones judiciales; sin embargo, estos estarían relacionados con hechos anteriores al Paro Nacional de 2021[301]. En cuanto a los elementos que, según la sociedad civil, deberían ser cubiertos por los programas de reparación integral, se subrayó que los Encuentros Regionales y Nacionales de Víctimas de Violencia Policial de 2021, 2022 y 2024 permitieron identificar los siguientes aspectos[302]:

- Participación, comunicación y discusión con las víctimas y organizaciones de derechos humanos.
- Atención médica oportuna y efectiva para las víctimas y sus familiares, de acuerdo con los daños sufridos.
- Ruta Nacional de Atención Psicosocial y Diferencial de Víctimas de Violencia Policial.
- Reconocimiento público de las víctimas de violencia policial y condena social a perpetradores.
- Creación de espacios de memoria que contribuyan a la no repetición.
- Dignificación de las víctimas para contrarrestar su estigmatización y revictimización.
- Empleabilidad y alternativas laborales según las condiciones del hecho victimizante.
- Acceso a educación secundaria y superior.

[300] Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[301] La reparación fue ordenada a favor de las siguientes personas: Cristian Zárate, por orden del Juzgado 33 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá que condenó a la Nación, al Ministerio de Defensa y la Policía Nacional a raíz de hechos de 2019 y mediante medidas de compensación económica; docente Juan Carlos Martínez, por hechos de 2007, a raíz de una condena al ex comandante del Escuadrón Libardo Fandiño; Luis Carlos Trujillo, miembro de un grupo de pescadores y campesinos de Gigante (Huila) por hechos de 2021 y Yhon Mostacilla por hechos de 2014 en Puerto Tejada (Cauca) y con base en una decisión del Consejo de Estado que condenó a la Nación. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[302] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

- Garantías para la protesta social y de no repetición.
- Fortalecimiento para asociaciones de víctimas y organizaciones que las acompañan.

283. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, la FGN hizo referencia al incidente de reparación integral (un mecanismo procesal penal) como medida de reparación para las víctimas, una vez que se emiten sentencias condenatorias en casos de violencia institucional, abuso de autoridad, lesiones personales o violencia sexual ocurridos durante las manifestaciones. Este mecanismo busca la compensación económica, medidas de satisfacción (simbólicas/públicas) y garantías de no repetición. En este contexto, agregó que la FGN trabaja con un enfoque diferencial, debida diligencia reforzada y centralidad de las víctimas, coordinando con la Unidad para las Víctimas y organizaciones sociales para una reparación efectiva e integral[303].

284. Adicionalmente, la Alcaldía Mayor de Bogotá informó sobre la expedición del Decreto Distrital 624 de 2023 para promover la construcción de memoria histórica local como parte de la reparación integral. Este decreto incorpora enfoques diferenciales y busca un proceso participativo con víctimas, familias y organizaciones de la sociedad civil para construir estrategias de memoria que valoren sus voces y fortalezcan el tejido social, promoviendo la convivencia y la reconciliación. Al respecto, señaló que ha iniciado la implementación y socialización de lineamientos para este decreto en 11 localidades de la ciudad, garantizando la continuidad de espacios de memoria como la Casa de Memoria de Suba y el Espacio de Memoria de Usaquén para los hechos que ocurrieron el 9 de septiembre de 2020 y el Paro Nacional de 2021.

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

285. La Comisión identifica que, aunque el Estado ha avanzado en la planeación de medidas de reparación, estas todavía no se han concretado. Particularmente, el Programa Nacional de Atención y Reparación Integral por vía Administrativa a Víctimas de Violencia Ocular constituye una propuesta relevante que, sin embargo, todavía está en proceso de consolidación. No obstante, la CIDH valora la apertura del Estado para su elaboración, urge a su aprobación e

[303] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

implementación efectiva, considerando que los daños causados a las víctimas se agravan con el paso del tiempo.

286. Además la CIDH identifica la relevancia de la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad y las medidas para la construcción y conservación de memoria histórica adoptadas por la por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Al respecto, advierte que la implementación de estos programas debe darse a nivel nacional y, a su vez, debe partir de un diagnóstico previo y un registro sólido que permitan determinar los daños a ser reparados y las víctimas que deben ser beneficiadas.

287. En cuanto al incidente de reparación integral mencionado por la FGN, la CIDH observa que este procede una vez se cuenta con la sentencia condenatoria, por lo que toma un tiempo considerable, teniendo en cuenta que la mayoría de las investigaciones se encuentran en etapas preliminares, hallándose pocos casos en etapa de juicio o que cuenten con condena. Asimismo, nota que la FGN no proporcionó información detallada sobre el número de casos en los que se haya promovido o avanzado en la reparación con este mecanismo.

288. En consecuencia, de cara ala otorgamiento de reparaciones, la CIDH hace un llamado al Estado a la implementación de programas que no queden condicionados a decisiones judiciales previas y que sean integrales; en el sentido de que, además de mecanismos de indemnización, considere la relevancia de adoptar medidas dirigidas a la reparación del daño material e inmaterial a través de distintos mecanismos, incluidas medidas de atención y rehabilitación en salud integral. Igualmente, la Comisión insta a que las reparaciones consideren los elementos que son de relevancia para las víctimas y que fueron comunicados por la sociedad civil. A partir de lo anterior, la CIDH identifica que esta recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

289. Asimismo, la CIDH pone a disposición del Estado y las víctimas los principales hallazgos de la consultoría financiada por *Justice Rapid Response* que emite algunos lineamientos a considerar en el diseño e implementación de políticas, planeas y/programas de reparación integral para víctimas de violencia ocular en el marco de protestas sociales, con un carácter psicosocial (Ver Anexo 2). La Comisión invita a que su implementación se haga mediante una política pública que sea específica, en cuanto a las víctimas beneficiarias, con mecanismos que

la doten de estabilidad, que sea administrativa, que sea implementada a nivel intersectorial, con participación de las víctimas, que cuente con suficientes recursos económicos y que tenga un alcance territorial.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

290. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación requiere la implementación efectiva de programas de reparación integral para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos perpetradas en el marco del Paro Nacional de 2021, con un componente especial para aquellas que sufrieron violencia sexual y violencia ocular. Estos deben ser integrales, implementarse en todo el territorio, desarrollar las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, y cubrir la atención psicosocial y de salud mental.

Recomendación No. 18. Adoptar las medidas necesarias para reforzar los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI víctimas de violencia de género en el contexto de las protestas sociales, incluyendo mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación con perspectiva diferenciada, de proximidad y de atención por personal especializado.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

291. Para su primer informe de seguimiento, la CIDH reconoció la relevancia de algunas medidas reportadas por la Defensoría del Pueblo, así como la conformación de un grupo de investigación por la FGN. Sin embargo, advirtió que era necesaria información sobre medidas pertinentes a esta recomendación, considerando la persistencia de desafíos en el acceso a la justicia por las personas allí priorizadas. La Comisión concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida[304].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

292. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó la estrategia del Minjusticia para crear entornos protectores para mujeres y personas LGBTI en áreas rurales, con enfoque territorial y diferencial, sin especificar si esta aplica exclusivamente a protestas. La iniciativa involucra a instituciones, liderazgos

[304] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 250-253.

comunitarios y organizaciones sociales para prevenir y atender las violencias basadas en género (VBG). Sus principales objetivos incluyen la colaboración entre organizaciones, ciudadanía e instituciones para abordar esta violencia, la creación de procesos colectivos de prevención y protección, rutas de atención y protección, entre otras[305].

293. Además el Estado afirmó que el Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023 de la Policía Nacional regula las pautas para intervenir en casos de violencia en protestas. Indicó que, con este fin, estableció los principios de no discriminación de participantes de reuniones y manifestaciones públicas y de no estigmatización, así como el deber de formación continua en prevención de violencias basadas en género y atención a poblaciones vulnerables, para fomentar una cultura de tolerancia cero hacia estas problemáticas[306].

294. Por su parte, la FGN reportó las siguientes medidas de atención diferencial para casos con víctimas LGBTIQ+: una guía de 2022 sobre atención a personas usuarias; la Resolución No. 804 de 2022 y la Directiva No. 0006 del 9 de octubre de 2023 con buenas prácticas y lineamientos para la investigación y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género (real o percibida) de la víctima, sobre las que se ha realizado capacitación y socialización en 2022 y 2023 con 158 miembros del funcionariado y 116 personas de sociedad civil; articulación con las Alcaldías de Bogotá y Medellín para ofrecer atención diferencial a personas LGBTIQ+; y el Grupo Nacional de Violencia de Género[307], que impulsa y da seguimiento a investigaciones de delitos contra mujeres, niños, niñas y adolescentes en el contexto de la protesta social, también reportada en el marco de la Recomendación No. 15[308].

---

[305] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[306] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[307] También reportado para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones. CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 62 y 247.

[308] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

295. A su turno, la Defensoría del Pueblo afirmó contribuir al cumplimiento de esta recomendación mediante las Duplas de Género, equipos profesionales que defienden los derechos humanos de personas LGBTI-OSIGD y denuncian violencias de género y por prejuicio en distintos contextos, incluyendo las protestas. Actualmente están integradas por 85 expertas de 41 Defensorías Regionales, que brindan orientación a víctimas, participan en mesas de articulación y promueven el enfoque de género en sus territorios. Según la Defensoría del Pueblo, entre 2020 y 2023, atendió cinco casos nuevos y 24 con seguimiento en contextos de manifestaciones. Además, esta institución reportó su línea especializada en promoción y protección de la labor de mujeres defensoras de derechos humanos[309].

296. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil resaltaron la existencia de varios desafíos y preocupaciones de los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI víctimas de violencias de género en el contexto de protestas. Dentro de estos, se refirieron a la falta de aplicación de estándares fijados por altas cortes por las entidades a cargo de garantizar el acceso a la justicia; así como falencias en el registro de casos sobre este tipo de violencias[310].

297. Sobre la falta de aplicación de estándares fijados por altas cortes, la CIDH conoció que, a pesar de importantes decisiones como las sentencias SC 5039⁄2021 de la Corte Suprema de Justicia y la T-370 de 2020 de la Corte Constitucional, que desarrollan la implementación de la perspectiva de género en el acceso a la justicia, órganos como la FGN y la Policía Nacional no las han aplicado en la práctica cuando abordan posibles violencias basadas en género en protestas[311]. Además, sobre las falencias en el registro de información, las organizaciones reportaron que los registros y sistematización de casos por parte de la FGN, PGN, Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal no incluyen variables esenciales para el abordaje de la violencia de género en protestas sociales[312].

---

[309] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC⁄OEA No. 960⁄2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[310] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[311] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[312] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

298. A este balance se suma información proporcionada por la sociedad civil que expone que, de los casi 100 casos de abuso de autoridad contra personas LGBTIQ+ registrados por la sociedad civil en 2022, se conoció que solo se realizaron acciones en cinco de estos, de los cuales tres fueron archivados. Para el resto de los casos de violencia policial (el 94,8% del total) no se habría obtenido información sobre el avance del proceso de denuncia e investigación. Asimismo, se subrayó con preocupación que la Dirección de Inteligencia Policial mencionó no contar con un seguimiento estratégico de los procedimientos irregulares o incidentes de uso excesivo de la fuerza contra personas LGBTIQ+. Sumado a esto, se expuso la preocupación con que la Policía Nacional no haya incluido estrategias específicas para la población LGBTIQ+ en su Plan Estratégico Institucional. Al respecto, se manifestó que, a pesar de avances como la Resolución No. 03872 de 2021 y la Directiva Administrativa Transitoria No. 004 de 2022, orientadas a la igualdad de derechos y oportunidades en la Policía, las acciones se centran en la prevención y formación en derechos humanos y género, sin mecanismos para evaluar el impacto. Según se explicó a la Comisión, esto se traduce en una falta de relación entre estos esfuerzos y la reducción de quejas, sanciones adecuadas o una mayor confianza de la población LGBTIQ+ en la Policía Nacional[313].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

299. La Comisión ha tomado nota de las medidas reportadas por el Estado respecto al acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTIQ+ víctimas de violencia de género en el contexto de protestas sociales. Entre las iniciativas destacadas se encuentran la estrategia del Minjusticia para crear entornos protectores con enfoque territorial y diferencial en áreas rurales, así como el Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023, que incorpora principios de no discriminación y prevención de la violencia de género. Asimismo, la CIDH ha considerado la creación de guías y lineamientos de la FGN para la atención y judicialización de casos que involucren a personas LGBTIQ+. No obstante, advierte que, si bien estas acciones son relevantes para fortalecer la respuesta del Estado, a excepción del Manual, no se ha especificado si estas aplican de manera directa a casos de violencia basados

[313] Colombia Diversa, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

en género ocurridos en el contexto de protestas, lo cual limita la evaluación de su pertinencia para el cumplimiento de la recomendación.

300. Además, la Comisión observa que, a pesar de la creación de equipos especializados, como las Duplas de Género de la Defensoría del Pueblo y el Grupo Nacional de Violencia de Género de la FGN, la información proporcionada no permite identificar un impacto concreto en términos de denuncias atendidas, investigaciones iniciadas y sanciones efectivas aplicadas a los responsables. Por el contrario, la Comisión destaca que los casos reportados por organizaciones de la sociedad civil indican falta de avances en su tramitación. Esta situación evidencia una brecha significativa entre las medidas normativas y su aplicación en la práctica, especialmente en términos de asegurar el acceso a la justicia con perspectiva de género y atención especializada.

301. A su vez, la Comisión ha recibido información de la sociedad civil sobre la falta de implementación de los estándares fijados por altas cortes, que establecen obligaciones para garantizar el acceso a la justicia con perspectiva de género. Aunque estos estándares han sido referenciados en las normativas adoptadas, no se ha evidenciado un uso efectivo en el tratamiento de casos de violencia de género en protestas. En consecuencia, la CIDH concluye que, si bien se han adoptado medidas con perspectiva de género y orientación hacia las necesidades de personas LGBTIQ+, estas acciones aún no se reflejan en un acceso efectivo a la justicia para las víctimas de violencia de género en el contexto de protestas.

302. En este sentido, para la Comisión se requiere un fortalecimiento significativo de las capacidades de investigación y atención por parte de las entidades encargadas, así como mayor articulación con las organizaciones de la sociedad civil para asegurar que los mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación respondan de manera integral y efectiva a las necesidades de las personas afectadas. Igualmente, la Comisión urge al Estado a reforzar sus esfuerzos para garantizar la adopción de un enfoque de proximidad que permita a las víctimas señaladas en esta recomendación acceder a servicios de manera confidencial y segura, con el apoyo de personal especializado y en un entorno que garantice su protección y no revictimización. A partir de lo anterior, la Comisión considera que esta recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

303. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de esta recomendación es necesario que el Estado proporcione información sobre cómo las medidas adoptadas se reflejan en un incremento en el acceso a la justicia de víctimas de violencia de género, específicamente, en el marco de protestas de 2021.

Recomendación No. 33. Investigar y, en su caso, juzgar y sancionar, con apego a las garantías del debido proceso, a los responsables de los delitos cometidos en el marco de las protestas.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

304. Para el primer informe de seguimiento, el Estado reportó la Resolución No. 0-0951 del 4 de junio y la Directiva No. 002 del 4 de junio, ambas de 2021, dirigidas a incorporar los estándares de debida diligencia y plazo razonable a las investigaciones sobre hechos del Paro Nacional de 2021. Además, proporcionó cifras sobre investigaciones, capturas, imputaciones, acusaciones y sentencias condenatorias respecto de estos hechos. Al respecto, la Comisión expresó su preocupación por las denuncias sobre la presunta estrategia implementada para criminalizar a las personas que participaron en manifestaciones. Para ese momento, la CIDH concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida[314].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

305. Respecto a las medidas adoptadas para investigar conductas punibles perpetradas en el Paro Nacional de 2021, el Estado afirmó que hay registro de 608 personas imputadas y 535 personas acusadas, no pertenecientes a la Policía Nacional, por los delitos de daño en bien ajeno, violencia contra servidor público, concierto para delinquir y obstrucción a vías públicas que afectan el orden público[315].

306. Frente a las investigaciones de personas identificadas como miembros de la Primera Línea por hechos relacionados con las protestas de 2021, el Estado

[314] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 337, 349, 351.

[315] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

afirmó que la FGN "adelanta la investigación de 25 casos (25 NUNC[316] matrices y 65 rupturas), para un total de 90 noticias criminales" y que los resultados arrojan "165 personas con captura legalizada, (…) 183 imputados y 173 personas acusadas, así como 24 personas con sentencia". Agregó que "[d]e las 90 noticias criminales que actualmente se adelantan, 25 casos se encuentran en indagación, 16 en investigación, 37 en juicio y 12 en ejecución de penas" por los delitos de concierto para delinquir; violencia contra servidor público; terrorismo; daño en bien ajeno y perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial[317].

307. Asimismo, sobre hechos relacionados con las protestas de 2021, la FGN reportó tener abiertas 22 noticias criminales (20 en etapa de juicio y 2 en ejecución de penas) con 91 personas imputadas y 87 acusadas, por delitos de terrorismo, concierto para delinquir agravado por darse para terrorismo, terrorismo agravado por asaltar instalaciones de la fuerza pública, cuerpos de seguridad o sedes diplomáticas y homicidio agravado por fines terroristas[318].

308. Adicionalmente, en el marco de una audiencia pública llevada a cabo el 6 de marzo de 2025, el Estado destacó que fue emitida la Directiva No. 001 del 10 de septiembre de 2024, "Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica" de la FGN (en adelante "Directiva No. 001 de 2024")[319], y que derogó la Directiva No. 002 de 2021, de la misma entidad. Sostuvo que, mediante este instrumento, se establecieron nuevos lineamientos para la investigación de hechos de la manifestación y protesta pacífica y criterios para el análisis de los hechos, detallando que hay acciones disruptivas que deben interpretarse dentro del contexto de una manifestación pública y pacífica, con el fin de evitar acusaciones infundadas. Al respecto, la Fiscalía explicó que se creó un grupo de trabajo para la aplicación de estas directrices y que se han implementado grupos de trabajo interinstitucionales con participación de la sociedad civil. Y aclaró cuál es el rol de la Fiscalía en los procesos penales

[316] Números únicos de noticia criminal.

[317] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[318] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[319] Fiscalía General de la Nación, Directiva No. 001 "Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica", 10 de septiembre de 2024.

realizados por hechos presuntamente delictivos en el marco de protestas y los mecanismos que existen para denunciar arbitrariedades[320].

309. En la misma audiencia de marzo de 2025, el Estado mencionó que los jueces han actuado como garantes de los derechos de personas acusadas por hechos vinculados a las protestas de 2021. Sobre 108 procesos reportados por la FGN, relativos a integrantes del grupo "primera línea", remarcó que 50 no arrojan datos sobre procesos activos; 39 están en juicio o etapas previas a sentencias; 9 están en etapa de fallo, siendo uno condenatorio, y 10 corresponden a procesos concluidos. Además, reportó capacitaciones dirigidas a 300 jueces y fiscales en temáticas de protesta social[321]. Asimismo el Estado reconoció su voluntad para dialogar con las organizaciones solicitantes con la finalidad de revisar cada uno de los casos y para verificar las vulneraciones al debido proceso[322].

310. Por su parte, la CIDH recibió información de la sociedad civil sobre un conjunto de investigaciones, procesos y condenas respecto de personas manifestantes de Primeras Líneas en el marco del Paro Nacional de 2021, incluidas personas investigadas por delitos asociados al terrorismo. Se añadió que, con el fin de criminalizar la participación en movimientos políticos y de liderazgo, hay una tendencia a investigaciones y sanciones injustificadas, irregulares, con un uso excesivo de medidas de aseguramiento, elementos probatorios y acusaciones que no son sólidas, y técnicas de investigación intrusiva. Esta intención se habría fortalecido con la equiparación que la FGN habría hecho de las Primeras Líneas a organizaciones criminales. Se transmitió que, producto de las

[320] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[321] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[322] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

detenciones y/o condenas impuestas, la salud de algunas personas ha resultado gravemente afectada[323].

311. Asimismo, para marzo de 2025, en la audiencia pública sobre personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, el grupo de organizaciones solicitantes reportó que, a raíz de estas protestas, el Estado incurrió en una alegada acción sistemática y generalizada de montajes judiciales contra alrededor de 300 personas manifestantes. Destacaron que, para investigar estos casos, la FGN habría usado la "construcción probatoria del contexto", aplicada a bandas criminales. De acuerdo con los solicitantes, la aplicación de esta estrategia partió de la idea no probada de las "primeras líneas" como bandas criminales y alegaron que hubo imputaciones infladas o desproporcionadas, sin investigar hechos puntuales, y dirigidas a determinar si había o no pertenencia a una banda criminal, a través de la imputación de terrorismo o concierto para delinquir. En esta audiencia, las organizaciones solicitantes realizaron las siguientes peticiones[324]:

- Que la CIDH investigue el estado de cada caso y de violaciones al derecho al debido proceso.
- Que la CIDH realice una investigación *in loco* para desplegar las herramientas de investigación para verificar las alegaciones.
- Que el Estado cree una mesa técnica interinstitucional con entidades del sistema penal con víctimas y representantes para estudiar los casos y que presente un informe a la CIDH.

312. Igualmente, en la misma audiencia, el Representante (E) en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos remarcó que esta oficina identificó que el Estado desarrolló tres patrones en la investigación de conductas vinculadas con las protestas de 2021: utilización de tipos penales graves y

[323] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[324] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

desproporcionados (como terrorismo y concierto para delinquir); estigmatización de personas de primeras líneas, al considerarlas como parte de una organización criminal, y el uso de la persecución penal como instrumento de disuasión de la protesta. Además, recordó que cinco procedimientos especiales de las Naciones Unidas emitieron un comunicado de prensa el 28 de marzo de 2023 solicitando al Estado dejar de usar indebidamente medidas antiterroristas y dejar de imputar delitos graves para procesar a personas que participen en protestas[325].

313. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado amplió la información sobre la Directiva No. 001 de 2024 de la FGN. Al respecto, enfatizó los principios clave consagrados en ella: protestar no equivale a delinquir, el sistema penal es la *última ratio*, ejercer un control estricto sobre tipos penales amplios, prohibición de estigmatización y fortalecimiento del enfoque de derechos humanos[326]. Para la implementación de los lineamientos y principios establecidos en la Directiva, la FGN creó el Grupo de Trabajo para la Investigación y Judicialización de delitos que afectan el derecho a la protesta social pacífica, mediante la Resolución No. 220 del 29 de abril de 2025. Este grupo, compuesto por fiscales e investigadores distribuidos territorialmente, tiene como misión adelantar actividades investigativas, tomar decisiones pertinentes en los procesos y participar en diligencias y audiencias[327].

314. En ese contexto, la FGN resaltó que ha desarrollado una metodología de investigación que incluye las siguientes fases:

i) Fase de investigación: contempla el estudio de casos con enfoques diferenciales (género, étnico, territorial, etario) y perspectiva de derechos humanos, buscando crear espacios seguros y de confianza con víctimas y sus representantes.

---

[325] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025. Esta oficina también proporcionó información adicional respecto a personas que fueron sometidas a medidas restrictivas de la libertad (arrestos y detenciones en investigaciones y procesos), la cual será presentada en el marco del seguimiento de la recomendación 22.

[326] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[327] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

ii) Fase de planeación: se basa en la valoración inicial para determinar si los hechos son constitutivos de delito y, si es así, identificar a los presuntos autores. Esto implica la adecuación típica de las conductas y la organización de un equipo interdisciplinario de policía judicial.

iii) Actos de investigación preliminar: abarcan la verificación de información y evidencias recolectadas, como entrevistas, labores de campo, material videográfico, información de medios abiertos y redes sociales, y registros de la intervención policial.

iv) Ejecución: contempla el análisis de evidencias que sustentan el aspecto objetivo y subjetivo del tipo penal, examinando la legalidad de su obtención. Incluye inspecciones técnicas, reconstrucciones, estudios balísticos, análisis de información, caracterización victimológica y análisis de contexto.

v) Toma de decisiones: basadas en las hipótesis delictivas y el análisis de caso con respaldo probatorio, para avanzar en las etapas procesales[328].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

315. La Comisión recuerda que la emisión de esta recomendación obedeció a que, en el marco de su visita al país en 2021, recibió información sobre vulneraciones a derechos fundamentales de terceras personas protegidas por la normatividad legal interna y afectaciones a bienes públicos en el contexto de las protestas de ese año. Tras condenar enérgicamente todo acto de violencia, especialmente, de aquellos que afectan la vida e integridad de las personas, la CIDH llamó al Estado a la investigación, juzgamiento y sanción por los delitos cometidos en el marco de las protestas.

316. Ahora bien, la CIDH toma nota de la aprobación de la Directiva No. 001 de 2024 y de la conformación del Grupo de Trabajo para la Investigación y Judicialización de delitos que afectan el derecho a la protesta social pacífica, como mecanismos que promueven la garantía del debido proceso y acceso a la justicia tras violaciones ocurridas en el marco de las manifestaciones sociales. Además, según lo informado por el Estado, se ha imputado y acusado a un número considerable de personas no pertenecientes a la Policía Nacional por delitos

[328] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

cometidos en el marco de las protestas de 2021. Al respecto, las conductas imputadas incluyen daño en bien ajeno, violencia contra servidor público, concierto para delinquir y obstrucción a vías públicas que afectan el orden público, terrorismo y conductas relacionadas, y perturbación en el servicio de transporte colectivo u oficial.

317. Por su parte, la Comisión también recibió información proporcionada por la sociedad civil que señala que las investigaciones abiertas contra algunas de estas personas —las cuales incluyen un número importante de miembros de primeras líneas y participantes de protestas— serían parte de una estrategia dirigida a criminalizar la protesta y disuadir su ejercicio. Estas alegaciones constituyen un serio motivo de preocupación para la CIDH y deben ser abordadas por el Estado con la finalidad de asegurar que ningún mecanismo jurídico sea utilizado con fines de criminalización de la protesta.

318. Al respecto, la CIDH recuerda que "la criminalización de la protesta social consiste en el uso del poder punitivo del Estado para disuadir, castigar o impedir el ejercicio del derecho a la protesta y en algunos casos, de la participación social y política en forma más amplia, mediante el uso arbitrario, desproporcional o reiterado de la justicia penal o contravencional en contra de personas manifestantes, activistas, referentes sociales o políticos por su participación en una protesta social, o el señalamiento de haberla organizado, o por el hecho de formar parte del colectivo o entidad organizadora o convocante". Asimismo, los efectos habituales de esta criminalización son "la sujeción a procesos, de faltas o penales, arbitrarios y prolongados, la aplicación de multas y/o a detenciones arbitrarias con o sin condena", siendo común que haya una afectación desproporcionada respecto de personas que promueven o lideran manifestaciones[329].

319. En este sentido, la CIDH hace un llamado a que las investigaciones que se realicen por conductas constitutivas de delitos perpetrados en las protestas de 2021 se ajusten estrictamente al debido proceso y, bajo ningún motivo, se utilicen como mecanismos de criminalización de la protesta social. Asimismo, considerando la información recibida a un alegado patrón de criminalización de personas manifestantes del Paro Nacional de 2021, preocupa a la CIDH la

[329] CIDH, Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 188 y 190.

información documentada y presentada tanto por las organizaciones como por ACNUDH Colombia en torno a una respuesta penal desproporcionada frente a las protestas. La Comisión solicita al Estado a proporcionar información precisa sobre el estado de estos casos y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación del debido proceso, incluido el establecimiento de una mesa interinstitucional de trabajo, evitando cualquier acción que pueda tener un efecto disuasorio sobre el derecho a la protesta y en estricto cumplimiento de los estándares interamericanos de derechos humanos. Por lo expuesto, la Comisión concluye que esta recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

320. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación radica en que el Estado avance en las investigaciones de delitos cometidos en las protestas, con observancia estricta del debido proceso de las personas implicadas. Al respecto, es esencial que el Estado considere con seriedad las preocupaciones expresadas por la sociedad civil en torno a un presunto uso del derecho penal como mecanismo de criminalización y disuasión de la protesta. Particularmente, invita al Estado a documentar el estado de cada uno de los casos con investigación o proceso penal en curso, y también aquellos que hayan sido archivados o cerrados por cualquier motivo, con el fin de tener un estado claro que permita conocer la evolución de cada uno y para evaluar la necesidad de medidas que remedien cualquier falencia en el debido proceso de cada persona investigada o judicializada.

IV. Recomendación sobre discriminación en protestas sociales (recomendación 20)

321. Este eje temático comprende la recomendación No. 20, la cual fue emitida por la CIDH a partir de la información que conoció durante su visita de 2021 al país respecto a la perpetración de actos discriminatorios y violentos contra miembros de pueblos indígenas, afrodescendientes, personas campesinas, personas LGBTIQ+, entre otras[330]. El cumplimiento de esta recomendación es analizado por primera vez en este informe de seguimiento, a partir de la información proporcionada por el Estado y la sociedad civil.

> **Recomendación No. 20.** Adoptar todas las medidas razonables y positivas necesarias para prevenir, eliminar y revertir o cambiar las situaciones discriminatorias que perpetúen la estigmatización, los prejuicios, las prácticas de intolerancia y la criminalización contra las personas por su origen étnico-racial, identidad de género, situación migratoria, origen nacional, o cualquier otra situación que obre en el deterioro de su dignidad humana.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

322. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó que la Policía Nacional expidió la Directiva Administrativa Transitoria No. 004 del 15 de enero de 2023 denominada "Parámetros de Actuación Policial para el despliegue de los Lineamientos de Transversalización del Enfoque de Género al Interior de la Policía Nacional". Indicó que estos buscan sensibilizar, profundizar y brindar elementos teóricos y prácticos a policías para la comprensión de brechas institucionales en materia de igualdad entre hombres y mujeres, así como la necesidad de incorporar a la cultura institucional la gestión de la diversidad como un importante componente del liderazgo policial. Asimismo, el Estado se remitió a las medidas de cumplimiento informadas respecto a las recomendaciones 1, 3, 6, 12 y 18[331]. Por otra parte, la Alcaldía de Bogotá precisó acciones y medidas

[330] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, págs. 16-19.

[331] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

generales para la promoción y garantía de derechos de las comunidades étnicas en Bogotá[332].

323. Por su parte, la CIDH recibió información de la sociedad civil que reitera la existencia del contexto histórico de violencia policial que persiste en las protestas contra personas afrodescendientes, con un componente de interseccionalidad con impactos diferenciales para quienes, además, son mujeres, LGBTI o jóvenes[333]. Según esta información, este tipo de violencia consiste en "un conjunto de acciones y prácticas asociadas con el uso desproporcionado de la fuerza y tratos diferenciales" que buscan "ejercer autoridad y control sistemático sobre las personas afrodescendientes"[334].

324. Las organizaciones indicaron que estas prácticas son violentas, estigmatizantes, involucran perfilamiento racial y criminalización, y se refuerzan con la falta de medidas de protección; además, señalaron que tienen graves impactos a nivel psicosocial, económico, comunitario y psicológico, generando desconfianza sistemática frente al rol de la policía[335]. En cuanto a la ocurrencia de hechos discriminatorios con un componente étnico-racial, se proporcionaron datos concretos de casos en protestas de 2022, 2023 y 2024 en Bogotá; Miranda y Caloto (Cauca), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Cartagena (Bolívar) (Anexo 3)[336].

325. Además, la CIDH recibió información sobre la continuidad de actos de violencia basada en género (VBG) en estos escenarios. Por ejemplo, se informaron graves agresiones con gases lacrimógenos y aturdidoras que habrían sido perpetradas por la UNDMO contra mujeres y niñas, sin mediación ni diálogo previo, el 8 de

---

[332] Secretaría de Gobierno de Bogotá, Informe presentado a la CIDH del 2 de febrero de 2023, págs. 31 a 34.

[333] Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[334] Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[335] Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: CODHES, ILEX Acción Jurídica, Raza e igualdad, Temblores, Silencio e Impunidad: Racismo sistemático y violencia policial contra personas afrodescendientes en Colombia. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[336] La CSPP y CDLAT indicaron que su sistema de información SIAP documentó 44 casos de violencia con este componente de discriminación étnico-racial en 2022 y 3 casos en 2023. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

marzo de 2024 en la marcha feminista para conmemorar el Día Internacional de la Mujer en Bogotá[337].

326. Respecto a medidas que contribuyen a implementar la recomendación, sobre el componente de género, se transmitió a la CIDH que el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 indica la importancia del enfoque diferencial y de género en la aplicación de este instrumento, reconociendo que "las mujeres son vulnerables a sufrir violencias en el marco de la protesta social"[338]. A su vez, se informó sobre la creación, a través de ese decreto, de la Submesa Distrital para la Garantía y Seguimiento de los Derechos de las Mujeres, Diversidades, Disidencias Sexuales y de Género en funcionamiento en 2023 y 2024 que, entre otros objetivos, busca aplicar el enfoque de género en la garantía del derecho a la protesta y movilización social[339].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

327. La Comisión valora los distintos esfuerzos del Estado dirigidos a la incorporación de enfoques diferenciales en el abordaje a la protesta; entre ellos los espacios de diálogo, como los reportados respecto a la recomendación No. 1, o medidas normativas dirigidas a socializar el enfoque de género en la actuación policial. Aunque la CIDH reconoce la importancia de estas acciones de fortalecimiento institucional, recalca que es crucial que la implementación de esta recomendación sea parte de un plan estratégico a mediano y largo plazo dirigido a revertir la estigmatización, criminalización y violencia que históricamente se ha impuesto a personas en el contexto de protestas, por su origen étnico-racial, identidad de género o cualquier otra condición.

328. La ejecución de esta recomendación requiere de medidas que sean especialmente sensibles a las preocupaciones expresadas por las organizaciones de la sociedad civil sobre la persistencia de patrones de violencia y discriminación en el accionar policial, sobre todo hacia personas afrodescendientes, miembros de pueblos indígenas, mujeres y personas LGBTIQ+. Además, debe partir del

[337] Sisma Mujer, Respuesta a la solicitud de información, 21 de mayo de 2024.

[338] Sisma Mujer, Respuesta a la solicitud de información, 21 de mayo de 2024. Citó: Sisma Mujer, Juntas y Revueltas: Derechos de las mujeres y las niñas a la libertad de reunión, asociación y manifestación pacífica en Colombia, marzo de 2024.

[339] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

reconocimiento de que la discriminación de estas personas en el marco de las protestas constituye un problema estructural e histórico con impactos en distintas regiones del país.

329. La CIDH identifica que, aunque el Estado ha adoptado normativas que incluyen un enfoque de género y diversidad, todavía es indispensable que estas se traduzcan en cambios sustanciales al interior del accionar de las fuerzas de seguridad que abordan las protestas. La Comisión insta al Estado a redoblar sus esfuerzos para asegurar que estas medidas se implementen de manera efectiva y se traduzcan en un entorno libre de discriminación y violencia para las personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTIQ+ y otros grupos en situación de vulnerabilidad en el contexto de protestas. Además, se hace un llamado a incorporar la participación de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo y evaluación de estas acciones, con el fin de garantizar que respondan a las necesidades reales y promuevan un cambio estructural en las relaciones entre la policía y las comunidades afectadas. En este sentido, la Comisión concluye que el nivel de cumplimiento de esta recomendación es **pendiente.**

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

330. Para determinar un avance en el nivel de cumplimiento de la recomendación, se invita a remitir información que especifique un plan estratégico a mediano y largo plazo por parte del Estado dirigido a eliminar cualquier situación discriminatoria que perpetúen la estigmatización, los prejuicios, las prácticas de intolerancia y la criminalización contra las personas por su origen étnico-racial, identidad de género, situación migratoria, origen nacional, o cualquier otra situación que obre en el deterioro de su dignidad humana. Este plan debe estar precedido de un diagnóstico, medidas de implementación y un mecanismo de seguimiento que evalúe su efectividad.

V. Recomendaciones sobre traslado de protección y desaparición de personas (recomendaciones 21, 22, 23, 24, 25 y 26)

331. Este eje agrupa seis recomendaciones que abordan las denuncias sobre el uso arbitrario de la figura de “traslado de protección” en el Paro Nacional de 2021, lo cual habría conducido a detenciones, amedrantamiento y actos violentos contra personas manifestantes; así como la desaparición de personas en este contexto. En consecuencia, estas llaman al Estado a cesar y sancionar el uso arbitrario de

ese medio de protección policial, así como a realizar investigaciones de oficio, inmediatas, serias, imparciales y efectivas sobre las desapariciones reportadas[340].

Recomendación No. 21. Tomar las medidas necesarias para restringir el uso de la figura del traslado por protección a situaciones de debilidad o vulnerabilidad, circunstancial o permanente de personas en concordancia con el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana. Asimismo, abstenerse de utilizar dicha figura policial de manera generalizada en el marco de las protestas y manifestaciones.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

332. En su primer informe de seguimiento, la Comisión destacó la relevancia de la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la FGN, sobre verificación de traslados por protección, y las medidas reportadas por el Mindefensa. A pesar de que el Estado afirmó que los traslados por protección no se usaban como sanción ni de manera generalizada, la CIDH continuó recibiendo denuncias sobre su aplicación arbitraria y sobre la preocupación de la sociedad civil por la ampliación en su uso discrecional, con base en la Ley No. 2197 de 2022. La Comisión subrayó la necesidad de garantizar que los traslados por protección sean realmente excepcionales y persigan fines exclusivos de protección y, con base en sus consideraciones, concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida[341].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

333. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que el medio de traslado por protección está regulado por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Ley No. 2197 de 2022, sobre seguridad ciudadana, y por las sentencias C-281 de 2017, C-081 y C-380 de 2023 de la Corte Constitucional. Señaló que las personas podrán ser trasladadas por protección cuando estén en "estado de indefensión debido a alteraciones de la conciencia por desórdenes mentales o consumo de sustancias psicoactivas, o cuando estén

[340] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 102, 103, 107, 108 y 114.

[341] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 266-268.

realizando actividades peligrosas o se encuentren en riesgo de ser agredidas", sin que pueda aplicarse a niños, niñas y adolescentes[342].

334. Además, el Estado informó que la Policía Nacional aplica este medio de policía por protección únicamente en 19 municipios de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Santander, Atlántico, Boyacá, Caldas y Nariño, por contar con la infraestructura requerida por la Ley No. 2197 de 2022. Indicó que esta norma da un plazo de tres años para que las administraciones locales adecúen los Centros de Traslado por Protección (en adelante "CTP"), expidan un protocolo de ingreso y salida, y proporcionen seguridad interna y externa. Adicionalmente, expresó que, mediante las sentencias C-081 y C-380, ambas de 2023, la Corte Constitucional reiteró el carácter no sancionatorio de este traslado y agregó que en principio no está concebido para el contexto de protestas o manifestaciones, razón por la cual, el Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional informó que no se tiene una variable particular de su registro en eventos de protesta social[343].

335. Respecto al Registro Nacional de Medidas Correctivas, el Estado remarcó que los datos que sistematiza consisten en las circunstancias de tiempo, modo y lugar del comportamiento que dio lugar al traslado, la persona trasladada, medios de policía utilizados, recursos y autoridades involucradas. Asimismo, resaltó que estos datos son principalmente conocidos por el personal de la Policía Nacional que efectuó el traslado; comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata de la Policía Nacional; Ministerio Público y por la persona trasladada. Indicó que esta última debe ser supervisada por funcionariado de la Alcaldía, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y un grupo interdisciplinario. Añadió que el Ministerio Público vigila todo el procedimiento para proteger los derechos humanos y el orden constitucional o legal, y alerta sobre conductas de las autoridades[344].

[342] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[343] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[344] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

336. En cuanto a la ciudad de Bogotá, el Estado informó que el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 actualizó los requisitos y condiciones en las que puede llevarse a cabo el traslado por protección durante una manifestación[345] y procuró la defensa de la vida e integridad de las personas trasladadas. La Alcaldía Mayor de Bogotá reportó que, durante las manifestaciones cubiertas por PMU en 2024, solo se registraron dos personas trasladadas[346].

337. Por su parte, la sociedad civil transmitió a la Comisión que, aunque la Corte Constitucional había declarado la constitucionalidad del traslado por protección en 2017, la sentencia C-380 de 2023 se pronunció nuevamente, debido a la ambigüedad de la Ley No. 2197 de 2022. La Corte encontró que el término máximo de 12 horas para el traslado por protección era ambiguo y podría permitir a la Policía prolongarlo indefinidamente; por lo que señaló que el término debe contabilizarse desde que la Policía se hace cargo de la persona[347].

338. Además, para el caso de Bogotá, se indicó conocer que la Personería de Bogotá realizó acciones de sensibilización sobre la correcta aplicación de este medio de policía tanto para la Policía Metropolitana de Bogotá como para la población en general, en 2021, 2022 y 2023. También la sociedad civil manifestó conocer que se habría puesto una asesoría profesional provista por la Alcaldía Mayor al servicio de las personas trasladadas por protección dirigida a constatar que la persona es realmente dirigida al CTP[348].

339. Adicionalmente, algunas organizaciones sostuvieron desconocer un protocolo o lineamientos para la restricción de la figura de traslado por protección; pusieron de presente la falta de un registro riguroso sobre su aplicación, al ser recurrente e incluso sistemático en protestas, y señalaron que la falta de este registro conduciría a que las víctimas no cuenten con sustento probatorio para denunciar

---

[345] Mencionó la necesidad de las siguientes medidas: que se informe en tiempo real al PMU distrital, Ministerio Público y funcionariado de la alcaldía las circunstancias del traslado; que la persona trasladada pueda comunicarse y ser entregada a familiar o cercano que asuma su protección; que el tiempo máximo del traslado sea 12 horas; que se le brinde trato diferenciado, de requerirlo; que se proporcione la atención médica necesaria, y que no se aplique la figura de manera masiva.

[346] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[347] Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[348] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

abusos en su aplicación. A su vez, se reportó la falta de conocimiento de las implicaciones del procedimiento del traslado por protección de las víctimas, especialmente personas afrodescendientes. Según lo transmitido a la Comisión, este escenario agrava la vulnerabilidad para que sean sometidas a abusos en el marco de este procedimiento[349].

340. La CIDH asimismo recibió información de sociedad civil según la cual las CVI que acompañan las protestas en terreno identifican que el traslado por protección se usaría irregularmente después del Paro Nacional de 2021 de manera arbitraria y excesiva, sin observancia de procedimientos, con exceso en los tiempos, uso de la violencia, y un manto de opacidad porque no se informaría si la medida corresponde a un traslado por protección o a detención, lo que dificulta su seguimiento ni sobre las condiciones y capacidad de los CTP[350]. Sobre estos, además, se señaló que Colombia no cuenta con las instalaciones adecuadas para el funcionamiento de estos centros, por lo que es necesario reducir el uso de este medio de protección[351]. También se hizo notar a la CIDH que, aunque se habría informado que el Mindefensa reglamentará el traslado por protección, no se conocen iniciativas concretas en este sentido[352].

341. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que la cantidad de traslados por protección en manifestaciones públicas ha disminuido drásticamente; al pasar de 516 traslados en 2021, a ocho en los años 2022 y 2023, y cero en 2024 y 2025 (hasta julio de ese año). Respecto a la ciudad de Bogotá, se informó que equipos en terreno acompañan las protestas, registran datos de las personas trasladadas y de sus contactos, y canalizan esta información al PMU para un seguimiento conjunto con la Policía Metropolitana. Además, se solicita el acompañamiento presencial del Ministerio Público en los

[349] Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[350] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[351] La CDLAT indicó que, para el 2022, documentó que aproximadamente 170 personas fueron trasladadas bajo retenciones administrativas (un 72% de la totalidad de personas privadas de libertad en 2022) y que, en 2023, alrededor del 87,6% de las detenciones fueron en realidad retenciones administrativas. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[352] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

CTP donde el Componente de Prevención de la Dirección de Derechos Humanos también realiza seguimiento directo, registrando y consultando a las personas trasladadas sobre los motivos y el procedimiento, para identificar posibles abusos de autoridad[353].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

342. La CIDH agradece la información remitida por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, observa que las sentencias proferidas recientemente por la Corte Constitucional de Colombia son fundamentales en tanto limitan y orientan la aplicación de la figura del traslado por protección. De igual manera, valora lo expresado por el Estado en cuanto a que dicho medio de policía en principio no estaría concebido para su empleo en el contexto de protestas sociales o manifestaciones públicas y solo se aplicaría en los municipios que cuentan con la infraestructura adecuada de los CTP. Además, la Comisión valora la reducción significativa de la cifra de traslados por protección en el contexto de manifestaciones en los años 2022 y 2023, así como el no uso de esta figura para 2024 y 2025. A su vez, resalta la expedición del Decreto No. 053 de 2023 por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

343. No obstante, de acuerdo con lo informado por la sociedad civil, la CIDH identifica que aún hay múltiples desafíos en el cumplimiento de esta recomendación. Estos se refieren a la falta de un protocolo o lineamientos para la restricción de la figura de traslado por protección a nivel nacional, el uso riguroso del registro, la falta de información clara y adecuada para las personas a quienes se les aplica la figura, y el exceso de la fuerza y malos tratos durante el traslado por protección en protesta social.

344. Particularmente, la Comisión recuerda que algunos de los casos que en su momento fueron denunciados como desapariciones pudieron haber estado vinculados a falencias en el registro diligente del uso del traslado por protección, además de la extensión indebida del plazo permitido para su aplicación[354]. Por esta razón, la CIDH llama a que existan medidas específicas que fortalezcan un registro diligente, integral y oportuno en el uso de este medio de control policial.

---

[353] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[354] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 105 y 106.

345. La CIDH observa que, si bien hubo una reducción sustancial en los traslados por protección en contexto de protestas durante los últimos años, aún se requiere la adopción de medidas adicionales para garantizar que este tipo de traslado sea excepcional, aplicado con fines exclusivos de protección y de conformidad con los estándares interamericanos respecto al trato digno y respeto por la integridad personal. Por lo anterior, la recomendación conserva un nivel de **cumplimiento parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

346. El avance en el cumplimiento de esta recomendación exige medidas que restrinjan, en la práctica, el traslado por protección a las circunstancias señaladas por el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, con lineamientos claros sobre el uso de esta figura a nivel nacional en escenario de protestas.

Recomendación No. 22. Garantizar el derecho al debido proceso a las personas que hayan sido detenidas en el marco de las protestas.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

347. Para el primer informe de seguimiento, el Estado volvió a reportar la expedición de la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la FGN, la cual establece un protocolo para verificar capturas, aprehensiones y traslados de protección en protestas. Sin embargo, la CIDH recibió denuncias de la sociedad civil sobre violaciones al debido proceso en las detenciones durante protestas, incluyendo problemas en la comunicación con abogados y familiares, en la aplicación de plazos de detención y en el acceso a un juez competente. La Comisión solicitó información adicional sobre el acceso a mecanismos de defensa, controles judiciales, comunicación con familiares, acceso a atención médica y salud, y aplicación de traslados por protección, capturas y detenciones. Además, estableció que la recomendación tenía un nivel de cumplimiento parcial[355].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

348. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado destacó que, según el sistema SPOA de la FGN, 1.386 personas habrían sido detenidas en el marco de las

[355] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 272-274.

protestas del Paro Nacional de 2021, con el 17% en Bogotá y el 16% en Valle del Cauca. Del total de personas que habrían sido capturadas, 846 fueron puestas en libertad por delegados de la FGN y 540 fueron sujetas a capturas legalizadas ante jueces. El Estado indicó que los principales delitos por los que se legalizaron estas capturas fueron violencia contra servidor público; daño en bien ajeno; concierto para delinquir, y perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial. Adicionalmente, informó que la FGN trabaja en un manual de los datos que precise cuáles personas capturadas fueron personas manifestantes y cuál fue el lugar de la captura[356].

349. En cuanto al delito de privación ilegal de la libertad con ocasión de la protesta social del año 2021, el Estado transmitió que tiene registro de nueve investigaciones. Reportó que, aunque no existe una base oficial de casos de criminalización de personas en el contexto de la protesta social, a partir de un análisis basado en un intercambio de información con organizaciones de la sociedad civil, identificó que, de 310 casos frente a los que las organizaciones realizan seguimiento, 72 permanecen con restricción de libertad. Además, detalló que, tras las detenciones durante las protestas del Paro Nacional de 2021, el Estado recibió denuncias sobre presuntas violaciones al debido proceso de las personas manifestantes. Al respecto, explicó que la FGN deberá verificar caso por caso las irregularidades y violaciones al debido proceso, de acuerdo con los aspectos: "i) actos propios de la protesta pacífica, los cuales no son sancionados y respecto de los cuales cualquier denuncia debe inadmitirse y cualquier investigación debe archivarse o debe aplicarse la preclusión por atipicidad; ii) los actos de presuntos excesos en el ejercicio del derecho a la protesta pacífica; y iii) los actos delictivos con relación meramente eventual frente a la situación de protesta social"[357].

350. También el Estado reiteró el protocolo de verificación de casos de captura implementado por la PGN en 2021. Manifestó que este instrumento ha sido fundamental para garantizar el respeto a los derechos de las personas manifestantes y que las medidas de verificación que establece han permitido

[356] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[357] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

identificar y corregir posibles irregularidades en los procesos de captura y detención para contribuir a la protección del debido proceso[358].

351. A su vez, la Defensoría del Pueblo destacó que, del número significativo de personas que fueron arrestadas en el marco de las protestas de 2021, algunas continuarían privadas de libertad por conductas presuntamente perpetradas en ese contexto. Y expuso que las denuncias presentadas al Estado sobre presuntas violaciones al debido proceso de esas personas habrían sido tramitadas por las entidades competentes[359].

352. Adicionalmente, en el marco de la audiencia pública llevada a cabo el 6 de marzo de 2025, el Estado insistió en que las presuntas detenciones arbitrarias de personas manifestantes fueron objeto de investigación tanto disciplinaria (por la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación) como penal (por la jurisdicción ordinaria y la justicia penal militar y policial)[360].

353. Por su parte, la Comisión accedió a preocupaciones de la sociedad civil respecto a la situación de jóvenes que fueron detenidos en el marco de las protestas de 2021. Dentro de estas, se mencionó, por ejemplo, que se ha omitido la aplicación de delitos políticos y que las personas detenidas incluyeron personas de primeras líneas, pero también de otras movilizaciones populares. Además, se puso de presente la imposibilidad económica de las personas detenidas para acceder a una defensa técnica que sea adecuada, lo cual no habría sido atendido mediante las personas defensoras públicas que les han sido asignadas[361].

354. En el mismo sentido, se remarcó la presunta existencia de una política de criminalización y de montajes judiciales respecto de jóvenes integrantes de las primeras líneas y de otras personas participantes, dirigidos a disuadir el ejercicio de la protesta. Al respecto, se sostuvo que esta situación habría sido agravada en el suroccidente del país y se manifestó que las detenciones, investigaciones y judicializaciones tendrían impactos negativos en la salud física y emocional de

[358] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[359] Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[360] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[361] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

estas personas y sus familias[362]. Igualmente, ciertas organizaciones expusieron haber identificado algunos patrones de actuación de las autoridades frente a las personas detenidas en el marco de protestas sociales, a saber[363]:

- Uso indebido de tipos penales: por la aplicación de tipos penales con definiciones amplias o vagas, tales como concierto para delinquir, empleo de sustancias u objetos peligrosos, violencia contra servidor público, obstrucción a vías públicas, para la persecución penal de actuaciones ligadas a la protesta. También, por el uso de delitos como la invasión de tierras o avasallamiento de tierras (Ley 2197 de 2022 - Ley de Seguridad Social) para la persecución de personas que protestan en torno al territorio.

- Hiperinflación de delitos: se refieren a prácticas como la aplicación del tipo penal de concierto para delinquir respecto a asonada o rebelión o la imputación de múltiples delitos graves que admiten prisión preventiva.

- Imposición genérica de medidas de aseguramiento: identifican la solicitud de la detención preventiva para limitar la actividad de la persona, su capacidad de convocatoria o frenar la atención del movimiento social, o imponerla frente a miembros de primeras líneas, desconociendo la presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad de estas medidas.

- Uso irregular de elementos materiales probatorios: a criterio de sociedad civil, la Fiscalía no estaría trasladando a la defensa informes de interceptaciones y seguimiento; además, se refirió que los testimonios provendrían de personas que reciben beneficios jurídicos o de personas con poca fiabilidad por son procesados o tienen algún grado de interés.

355. En la misma línea, para la audiencia de marzo de 2025, sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, las organizaciones solicitantes reportaron que el Estado incurrió en una alegada acción sistemática y generalizada de montajes judiciales contra alrededor de 300 personas

[362] Información proporcionada por personas detenidas en el marco del Paro Nacional y su representación en diálogo virtual realizado el 24 de abril de 2024.

[363] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. También, a partir de información proporcionada por personas detenidas en el marco del Paro Nacional y su representación en reunión virtual con la CIDH realizada el 24 de abril de 2024.

manifestantes, usando la "estrategia de construcción probatoria del contexto", aplicada para bandas criminales. De acuerdo con los solicitantes, la aplicación de esta estrategia partió de la idea no probada de las "primeras líneas" como bandas criminales y remarcaron que se empezaron a realizar imputaciones infladas o desproporcionadas, sin investigar hechos puntuales, y dirigidas a determinar si había o no pertenencia a una banda criminal, a través de la imputación de terrorismo o concierto para delinquir[364].

356. Igualmente, la CIDH recuerda que, en la audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021 realizada en el 192º Periodo de Sesiones, el Representante (E) en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos expuso que esa oficina identificó dos dinámicas de restricciones a la libertad de personas manifestantes[365]:

- Una de más de 2.400 capturas registradas bajo la figura de flagrancia y traslado por protección, la mayoría de corta duración y sin méritos para procesos penales, con algunos casos de desaparición forzada de corta duración y casos de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

- La otra a partir del registro de 110 personas detenidas (85 hombres y 15 mujeres), entre agosto de 2021 y junio de 2022 en doce departamentos del país, quienes contaron con investigación previa de la Fiscalía y orden judicial, cifra sobre la cual se aclaró que se trata de una muestra de un escenario más extenso. De estos casos, 85 tuvieron imputación por el delito de concierto para delinquir; 54, por el delito de terrorismo; y también se identificaron imputaciones por delitos como tortura, secuestro, tentativa de homicidio y homicidio.

357. En la audiencia, la representación de ACNUDH en Colombia recalcó que, mientras las organizaciones han reportado que hay más de 300 casos en el segundo escenario descrito, la Fiscalía habría informado en 2023 que, a raíz de las protestas de 2021, se judicializaron 630 personas. Y se aclaró que 185 tuvieron detención preventiva; 79, detención domiciliaria; y 52, medidas sustitutivas. Además, ACNUDH identificó que la mayoría de las personas

[364] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[365] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

detenidas fueron jóvenes entre 18 y 25 años en condiciones de vulnerabilidad, así como tres patrones por parte del Estado: utilización de tipos penales graves y desproporcionado (como terrorismo y concierto para delinquir); estigmatización de personas de primeras líneas, al considerarlas como parte de una organización criminal; y el uso de la persecución penal como instrumento de disuasión de la protesta. También recordó que cinco procedimientos especiales de las Naciones Unidas emitieron un comunicado de prensa el 28 de marzo de 2023 solicitando al Estado dejar de usar indebidamente medidas antiterroristas y dejar de imputar delitos graves para procesar a personas que participen en protestas[366].

358. Asimismo, ACNUDH Colombia explicó que la mayoría de las personas han recuperado su libertad por vencimiento de términos o porque se ha demostrado la debilidad en la base probatoria de la FGN. Sin embargo, algunas han sido condenadas y otras están vinculadas a procesos penales. Para la Oficina referida, es fundamental que el Estado sea preciso en cuanto al total de personas detenidas, como de la situación jurídica de cada una. La Oficina señaló que una alternativa para abordar los procesos en curso es el establecimiento de una mesa interinstitucional para verificar cada uno de los casos, con la defensa de las personas y que permita verificar si hay elementos para modificar la imputación a delitos proporcionales y ajustados al contexto de la protesta[367].

359. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado remarcó la Directiva No. 001 de 2024 como medida de cumplimiento de esta recomendación, dado que cuenta con criterios y lineamientos para determinar las circunstancias bajo las cuales los tipos penales pueden adecuarse a acciones delictivas en el marco de las protestas y cuando se apartan de estos supuestos. Adicionalmente, destacó que la investigación y judicialización de delitos en el contexto de protestas sociales debe realizarse con un enfoque diferencial. Esto significa que se debe considerar la naturaleza de los hechos y las necesidades de cada persona involucrada, evitando estereotipos o perfiles que puedan llevar a la criminalización generalizada de los manifestantes. Además, subrayó que los organizadores y convocantes de las protestas no

[366] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

[367] CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

serán perseguidos penalmente, a menos que existan pruebas contundentes de la comisión de delitos específicos[368].

360. Por su parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá transmitió varias medidas para el seguimiento y la garantía del debido proceso de las personas detenidas durante las protestas. Primero, indicó que realiza una verificación y seguimiento de datos de las personas detenidas, enviando la información correspondiente al PMU, que se mantiene activo hasta conocer el paradero de los detenidos o los procedimientos realizados. Segundo, se refirió a la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad que brinda atención integral a las víctimas, incluyendo orientación jurídica y psicosocial, y otorgamiento de medidas iniciales y preventivas. De igual manera, informó la creación de las siguientes mesas de seguimiento interinstitucionales: i) Mesa de Casos de Presunto Abuso de Autoridad, y ii) Mesa de Policía, Derechos Humanos y Convivencia; las cuales sesionan periódicamente para dar seguimiento a casos priorizados. En este sentido, se sostuvo que recientemente se vinculó a la Justicia Penal Militar a la Mesa de Seguimiento a Casos de Presunto Abuso de Autoridad, permitiendo conocer el estado de los casos que adelanta dicha jurisdicción y contrastarlos con la jurisdicción penal ordinaria[369].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

361. La CIDH agradece la información reportada por el Estado, concretamente, valora la información aportada por la FGN sobre la adopción de la Directiva No. 001 de 2024, así como las múltiples medidas adoptadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá para dar seguimiento a los casos de personas detenidas durante las protestas sociales. No obstante, resalta la importancia de que estas sean implementadas efectivamente, garantizando el debido proceso en todas las etapas de la acción penal.

362. En este contexto, la CIDH observa que, según las cifras remitidas por el Estado sobre el total de personas capturadas en el marco de las protestas sociales de 2021, un gran porcentaje fue puesto en libertad. Sin embargo, identifica que,

[368] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[369] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

según cifras remitidas por las organizaciones de la sociedad civil y compartidas por el Estado, todavía hay un número significativo de personas que seguirían privadas de la libertad arbitrariamente. La Comisión percibe con preocupación esta alegación y recuerda que nadie puede ser privado de la libertad sino por causas expresamente tipificadas en la ley[370]. De igual manera, en lo atinente a las personas judicializadas por la presunta comisión de delitos en el marco de las protestas sociales de 2021, la CIDH hace un llamado a que se les garantice el debido proceso contemplando los estándares internacionales e interamericanos en la materia.

363. Por otro lado, la CIDH también manifiesta su inquietud de cara a las irregularidades señaladas por las organizaciones de la sociedad civil en cuanto al respeto del derecho al debido proceso, y hace un llamado a los operadores de justicia a garantizar, conforme el estándar de debida diligencia, la investigación, judicialización y sanción de todas las personas capturadas en contextos de protesta social, en un plazo razonable. Igualmente, la Comisión ha tomado atenta nota de la información presentada por ACNUDH Colombia en el marco de la audiencia de marzo de 2025 en cuanto a los dos momentos identificados en la imposición de medidas restrictivas de la libertad, a saber, las capturas registradas durante las protestas de 2021 y las personas (la mayoría jóvenes en condición de vulnerabilidad) que fueron vinculadas a investigaciones y procesos penales en meses y años posteriores, con un importante número de detenciones preventivas y por delitos graves como terrorismo, concierto para delinquir, homicidio y tentativa de homicidio.

364. En relación con las personas que, a hoy, continúan vinculadas a investigaciones y procesos penales con detención preventiva, la CIDH urge al Estado a verificar cada uno de los casos con miras a asegurar la aplicación del debido proceso y para evitar cualquier acción disuasoria de la protesta social. En concreto, la CIDH recuerda que la aplicación del derecho penal frente a conductas de quienes participan en una manifestación constituye una restricción grave y con serias consecuencias para la libertad de expresión, y los derechos de reunión, asociación y participación política, que conforme los principios desarrollados

[370] CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019.

anteriormente solo pueden utilizarse de modo muy excepcional y está sujeto a un mayor nivel de escrutinio[371].

365. Teniendo en cuenta lo anterior, si bien la CIDH valora las nuevas medidas reportadas por parte de la FGN y la Alcaldía Mayor de Bogotá, identifica que aún no se han informado resultados de cara a su implementación, que reflejen la garantía del debido proceso a las personas detenidas en escenarios de protesta social, siguiendo principios de celeridad, imparcialidad y efectividad, y que a su vez permitan ser contrastadas con la información reportada por sociedad civil y ACNUDH. Por tanto, esta recomendación continúa con un nivel de cumplimiento parcial.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

366. Al igual que en el primer informe de seguimiento a esta recomendación, la CIDH reitera que su cumplimiento exige la adopción de medidas posteriores a su formulación, que indiquen que todas las personas que fueron detenidas en el marco de las protestas de 2021 han visto garantizado su debido proceso. Entre otras medidas, la Comisión valorará información clara y específica sobre el número de personas que a hoy continúan detenidas por conductas relacionadas con las protestas, así como sobre aquellas que han sido liberadas, y sobre el estado actual de cada una de las investigaciones o procesos. Asimismo, invita a proporcionar información sobre medidas para el acceso de estas personas a mecanismos efectivos de defensa; controles judiciales sobre estas detenciones; la posibilidad de comunicación de estas personas con familiares y allegados, así como el acceso a medidas de atención médica y en salud, y la efectividad de la normativa respetuosa de los estándares internacionales en torno a la aplicación concreta de figuras de traslado por protección, capturas y detenciones respecto de cada persona.

Recomendación No. 23. Asegurar que los familiares de personas detenidas, y en su caso sus representantes legales, tengan acceso a toda la información sobre el proceso de detención.

[371] CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 185.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

367. Para su primer informe de seguimiento, se hizo del conocimiento de la Comisión la implementación por la FGN del Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas, así como sobre el Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslados de personas durante protestas suscrito entre la PGN y la Policía Nacional. Sin embargo, la Comisión también recibió información de la sociedad civil acerca de las dificultades de comunicación de las personas detenidas con sus familiares y representantes legales. La CIDH consideró que las medidas informadas facilitan la comunicación y difusión entre las instituciones y las organizaciones de defensa de derechos humanos, y solicitó informar cómo garantizan, en la práctica, el acceso a información. Con base en lo anterior, concluyó que esta recomendación tenía un nivel parcial sustancial de cumplimiento[372].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

368. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado indicó que las personas capturadas cuentan con una serie de garantías procesales penales que son respetadas tanto por la FGN como por los jueces de control de garantías. Esto incluye el derecho a precisar la persona a quien se deba comunicar su aprehensión, el derecho a un abogado y la constancia de un buen trato, entre otras.

369. Sumado a esto, el Estado informó sobre múltiples procedimientos que, en su criterio, aseguran la transparencia en las actuaciones de la fuerza pública en las manifestaciones, y promueven una gestión adecuada y respetuosa de las capturas y detenciones. Estos se refieren al acompañamiento y garantía de derechos humanos por parte de las Unidades de Reacción Inmediata (en adelante "URI"), en los CTP y en otros lugares donde sea necesaria su presencia. Además, mencionó que se facilita la verificación de la identificación, el estado de salud y las razones que motivaron las capturas durante las manifestaciones a organizaciones defensoras de derechos humanos, CVI y entidades vinculadas a Naciones Unidas. Se remarcó que se ordena el traslado de los menores de edad capturados al Centro Especializado de Servicios para Adolescentes (en adelante

[372] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 275-279, 281-285.

"CESPA") y que, en caso de traslado por protección, se remite la información al PMU distrital y al Ministerio Público[373].

370. Por su parte, la sociedad civil resaltó que, aunque las familias de las personas detenidas y sus representantes pueden acceder a los expedientes e información del proceso, es frecuente que esto sea resultado del ejercicio del derecho de petición o la acción de tutela o que se concrete en la etapa de audiencia preparatoria. Además, las organizaciones explicaron que, en múltiples ocasiones, los datos del expediente o proceso están incompletos o presentan inconsistencias[374]. Asimismo, la CIDH conoció información que indica que gran parte de la información a la que acceden familiares y representantes corresponde al material audiovisual que aportan las mismas personas detenidas o las CVI[375].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

371. La CIDH identifica que la sociedad civil ha informado sobre un avance en el acceso a toda la información sobre el proceso de detención, por parte de familiares y representantes de las personas detenidas en escenarios de protesta social. No obstante, observa que aún se presentarían desafíos para que estos puedan acceder de manera oportuna, fácil y completa a los expedientes e información relacionada con el proceso.

372. En este contexto, la CIDH recuerda que tanto la persona detenida como sus familiares y representantes "tienen derecho a ser informados de los motivos y razones de su detención cuando ésta se produce, lo cual constituye un mecanismo para evitar detenciones arbitrarias o ilegales desde el momento mismo de la privación de la libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo"[376]. Asimismo, los familiares y representantes tienen derecho a ser informados respecto a las diferentes fases del proceso y sobre las decisiones y actuaciones que se realicen en su curso. Sobre este punto, la Comisión llama al

[373] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, págs. 169-170.

[374] Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[375] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[376] CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 135.

Estado a que garantice, a través del Poder Judicial y del Ministerio Público, el acceso más amplio posible a la información, sobre el proceso de detención a los familiares y representantes de las personas detenidas, de manera simple y oportuna, y de conformidad con los estándares interamericanos sobre el debido proceso, derecho a la información, y garantías judiciales.

373. Por otro lado, la Comisión valora la información respecto a la coordinación en la actuación de las diversas entidades para el acompañamiento, verificación y reporte de los procesos de detención y del uso de la figura de traslado por protección. En este sentido, la Comisión invita al Estado a detallar si esta coordinación se da en todo el territorio nacional y cómo se refleja en un mayor acceso a la información de familiares y representantes sobre el proceso de detención de personas participantes en protestas sociales. A su vez, reitera la solicitud realizada al Estado en el primer informe de seguimiento respecto de cómo, en la práctica, la aplicación del Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslados de personas durante protestas suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional, y del Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas por la Fiscalía General de la Nación han garantizado el acceso a la información sobre el proceso de detención por parte de familiares y de representantes legales. Lo anterior, con el fin de que puedan ser considerados como medidas de cumplimiento de esta recomendación.

374. Ponderando que aún se requiere información adicional que evidencie resultados materiales sobre el acceso oportuno, amplio y efectivo a la información mencionada por parte de familiares y representantes, esta recomendación continúa en un nivel de cumplimiento parcial sustancial.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

375. El avance en el cumplimiento de esta recomendación radica en la adopción de medidas que, de manera efectiva, aseguren que los familiares y representantes de personas detenidas en el marco de protestas y manifestaciones accedan a la información sobre sus procesos de detención. En este sentido, la CIDH invita al Estado a proporcionar información sobre cómo las medidas de coordinación interinstitucional reportadas y los Protocolos de la FGN y la PGN se ven materializadas en un mayor acceso a la información sobre el proceso de

detención por parte de familiares y representantes de personas detenidas en el marco de las protestas sociales.

Recomendación No. 24. Realizar una revisión legal independiente e individualizada de todas las imputaciones interpuestas a las personas arrestadas y detenidas durante las protestas.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

376. Para el primer informe de seguimiento, el Estado informó que la Resolución No. 0-0951 del 4 de junio de 2021 estableció una estrategia transitoria para investigar conductas punibles en protestas, la cual incluiría una evaluación por parte de la FGN sobre la constitucionalidad y legalidad de las capturas en flagrancia realizadas por la Policía. En su análisis, la Comisión expresó que era necesario informar cómo el Estado ha desarrollado la revisión solicitada y concluyó que, en el entretanto, la recomendación continuaba pendiente de implementación[377].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

377. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado detalló que, del total de personas detenidas durante las protestas del Paro Nacional de 2021, la FGN formuló imputación a 496 por los delitos de violencia contra servidor público, daño en bien ajeno y concierto para delinquir. Además, explicó que, al momento de formular la imputación, el fiscal a cargo debe realizar una revisión de legalidad, solicitar medidas de aseguramiento o adoptar otras decisiones procesales, luego de constatar si existen elementos materiales probatorios o evidencia física que permitan inferir razonablemente la autoría o participación del indiciado en la conducta delictiva. Según el Estado, la revisión legal obliga a que el fiscal adopte una decisión de archivo cuando evidencia una conducta objetivamente atípica[378].

378. Del mismo modo, el Estado indicó que se efectúa otra revisión de legalidad al formular la acusación, pues en esta audiencia se pueden hacer aclaraciones, adiciones o correcciones al escrito y que esa revisión, inclusive, puede dar lugar a solicitar la preclusión de la investigación ante el juez de conocimiento. También

[377] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 286-288, 291 y 292.

[378] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

precisó que el SPOA registra once procesos con preclusión ejecutoriada sobre casos en los que se decidió no continuar con el proceso penal contra personas imputadas por hechos relacionados con las protestas sociales. Adicionalmente, remarcó que el mismo sistema especifica que, en siete casos donde hay personas imputadas, se extinguió la acción penal por aplicación del principio de oportunidad. Además, 21 personas cuentan con sentencia absolutoria ejecutoriada y siete con sentencia absolutoria apelada[379].

379. Asimismo, la Defensoría del Pueblo destacó que las personas arrestadas en el contexto del Paro Nacional fueron imputadas por la presunta comisión de delitos en el contexto de las manifestaciones. Y que el Estado habría llevado a cabo una revisión legal individualizada de cada caso para decidir sobre la continuación del proceso penal[380].

380. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil informaron que, el 10 de mayo de 2024, el Ministro de Justicia se habría referido públicamente a la posible liberación de personas detenidas por hechos relacionados al Paro Nacional de 2021[381], a partir de una directriz de la FGN. Sin embargo, se expresó la preocupación con la posibilidad real de este cambio, debido al avance procesal de los casos. Además, aunque se valoró la disposición de la FGN[382], no se tiene claridad de su alcance para materializar esta transformación considerando la autonomía e independencia del fiscal de cada caso[383].

381. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, la FGN informó que ha dispuesto mecanismos internos de revisión y seguimiento para evaluar si las investigaciones cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos. Este sistema ayuda a identificar posibles excesos y promueve la imparcialidad, la equidad y la distancia deliberativa en la toma de decisiones. En desarrollo de lo anterior, expresó que la Delegada para la Seguridad Territorial de la FGN realizó

379 Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

380 Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

381 CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Citó: Infobae, Fiscalía respondió a anuncio del ministro de Justicia de liberar a jóvenes detenidos durante el estallido social, 10 de mayo de 2024.

382 Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

383 CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

una verificación de la situación jurídica de 108 personas vinculadas a procesos penales. De estos casos, 72 eran competencia de dicha Delegada, y solo 36 personas estaban relacionadas con hechos ocurridos en el marco de la protesta social[384]. Las situaciones de estas 36 personas fueron analizadas en el marco de la Directiva No. 001 de 2024 de la FGN, hallándose que están vinculadas a 14 noticias criminales y se encuentran en diversas situaciones jurídicas, incluyendo aseguramiento intramural, domiciliario y libertad[385]. Sus procesos están en distintas etapas, como audiencia preparatoria, juicio oral, sentencias condenatorias o extinción de la acción penal por aplicación del principio de oportunidad. Asimismo, la FGN subrayó que la vinculación de estas personas fue el resultado de diligencias investigativas exhaustivas, basadas en elementos materiales probatorios y evidencia física. Estos fueron valorados y contrastados por las partes procesales (Fiscalía y Defensa) bajo la dirección de jueces de la República, quienes tomaron las decisiones pertinentes de manera independiente[386].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

382. La CIDH toma atenta nota de lo comunicado por la sociedad civil respecto al anuncio del Minjusticia sobre la posibilidad de liberación de personas detenidas por hechos relacionados con el Paro Nacional de 2021, a raíz de la directriz de la FGN. De igual manera, agradece la información proporcionada por el Estado en cuanto al procedimiento que realiza la Fiscalía para revisar los supuestos de la imputación conforme al criterio de legalidad, así como la revisión por parte de la Delegada para la Seguridad Territorial sobre los casos con hechos ocurridos en el marco de la protesta social, que incluyen a 36 personas. No obstante, la Comisión advierte que aún faltaría un número significativo de casos por ser revisados, teniendo en cuenta la información proporcionada por el Estado sobre el número total de imputaciones formuladas. En este sentido, si bien la CIDH ha identificado que el Estado ha adelantado acciones para el cumplimiento de esta recomendación, con base en lo planteado por la sociedad civil frente a

[384] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[385] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[386] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

recomendaciones anteriores, y en vista de la persistencia de detenciones arbitrarias e irregularidades en el debido proceso de personas detenidas en las protestas sociales de 2021, la Comisión considera que es necesaria la adopción de medidas adicionales. En consecuencia, la recomendación avanza a un nivel de **cumplimiento parcial.**

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

383. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación depende de que el Estado remita información que exponga de qué manera se realizó la revisión a la que se refiere la recomendación, para verificar la situación individual de las personas arrestadas y detenidas durante las protestas imputadas, más allá de los controles manifestados.

Recomendación No. 25. Liberar en forma inmediata a quienes hayan sido detenidos en forma arbitraria o injustificada y aún se encuentren privados de la libertad.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

384. Para el primer informe de seguimiento, el Estado explicó que los procedimientos penales son relativamente largos por dinámicas judiciales internas y que los responsables capturados deben ser llevados ante un Juez de Control de Garantías. Informó sobre el Decreto No. 2422 de 2022, que crea la "Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana", que podría conducir a la liberación de líderes sociales detenidos, dándoles el carácter de "gestores de paz" con el fin de restituir sus derechos. Por su parte, la sociedad civil reportó que la FGN había iniciado procesos penales contra 201 miembros de la Primera Línea sin condenas hasta esa fecha, subrayando la necesidad de registrar cuántas personas fueron detenidas en protestas, así como su estatus actual. La CIDH destacó la necesidad de más información acerca de la aplicación de las medidas y, en el entretanto, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento[387].

[387] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 293-297.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

385. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó la captura de 1.386 personas por hechos ocurridos en el marco y/o con ocasión de las protestas de 2021, así como la liberación de 619 personas ordenada por fiscales por vencimiento de los términos para legalizar la captura, conducta atípica o por la violación a alguno de los derechos del capturado. Además, el Estado indicó que los jueces competentes ordenaron la libertad de 166 personas y cancelaron la orden de captura de 58. Explicó que estas decisiones se basaron en la revisión de casos por fiscales o jueces, quienes determinaron que no existían pruebas suficientes para sostener la detención y que no se justificaba mantener la privación de libertad. El Estado agregó que el tiempo de detención de cada individuo varió según las circunstancias de cada caso, pero que se priorizó la celeridad en el proceso de liberación[388].

386. Por otro lado, el Estado detalló las medidas con las que cuenta para garantizar la libertad a las personas que hayan sido detenidas de forma arbitraria o injustificada en el contexto de protestas sociales y manifestaciones en el país. Estas incluyen la revisión individualizada de los casos por autoridades judiciales y fiscales, el derecho fundamental de *habeas corpus* y la acción de tutela[389]. En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo sostuvo que el Estado habría liberado de inmediato a las personas respecto de quienes se determinó que hubo arbitrariedad en su detención[390].

387. Por su parte, sociedad civil informó a la CIDH conocer que alrededor de 50 personas detenidas durante protestas habrían sido liberadas, respecto de quienes se alegó una detención arbitraria o injustificada. Según lo reportado, de estas personas, 27 estarían pertenecerían a las Primeras Líneas de las localidades de Suba y Engativá (Bogotá) y de Cali, Bugalagrande y Andalucía (Valle del Cauca). En todos los casos, la liberación se habría dado con motivo del vencimiento de términos, excepto en uno en donde habría habido absolución de cargos. Además, aunque en un caso se reportó que la liberación se habría dado a partir de la

[388] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[389] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[390] Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

aplicación de la figura de la gestoría de paz, se remarcó que la Corte Suprema de Justicia ordenó dejarla sin efectos[391].

388. Igualmente, la sociedad civil recordó que existe un amplio número de casos de personas que continúan detenidas por conductas relacionadas con las protestas de 2021. Particularmente, se hizo alusión a los jóvenes del Colectivo Jonathan Sabogal, detenidos por hechos relacionados con el Paro Nacional de 2021 en la cárcel de Palmira (Valle del Cauca), quienes estuvieron varios días en huelga de hambre en abril de 2024 para exigir el cumplimiento de los acuerdos pactados con el Alto Comisionado para la Paz y garantías para la Mesa Técnica de Trabajo y la Mesa del Estallido Social. También, las organizaciones reiteraron que el 22 de mayo de 2024, habrían denunciado la intoxicación masiva de varias personas privadas de la libertad en el mismo centro carcelario que, además de otras personas, condujo al fallecimiento de una persona detenida por su participación en el Paro Nacional de 2021[392].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

389. La CIDH toma nota de la liberación de un número significativo de personas que habrían sido detenidas durante el Paro Nacional de 2021. No obstante, advierte que, según información de la sociedad civil, aún permanecerían detenidas múltiples personas por hechos relacionados con su participación en las protestas sociales de 2021. La Comisión hace un llamado al Estado para que evalúe los motivos por los cuales estas personas seguirían detenidas; y, en caso de que se concluya que su detención ha sido arbitraria o injustificada, proceda a su inmediata liberación y reparación.

390. Por otro lado, la CIDH resalta que, si bien el Estado informó sobre mecanismos disponibles para la liberación de las personas detenidas como el *Habeas Corpus* o la acción de tutela, estas no son medidas que hayan sido adoptadas con base en el cumplimiento de esta recomendación. Considerando las alegaciones de la sociedad civil en torno a la persistencia de personas que estarían detenidas arbitrariamente, la CIDH invita al Estado a verificar esta información de manera

[391] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[392] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

pormenorizada. En el entretanto, la CIDH entiende que esta recomendación ha avanzado a un nivel parcial de cumplimiento.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

391. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación radica en que el Estado haga una revisión pormenorizada de la información proporcionada por la sociedad civil en cuanto a alegaciones de personas que continuarían detenidas de manera arbitraria por hechos relacionados con las protestas de 2021 y que, con base en estas alegaciones, proceda a las liberaciones correspondientes.

Recomendación No. 26. Crear una comisión especial para dar con el paradero de las personas que siguen reportadas como desaparecidas en la que se garantice la participación de los familiares.

Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023

392. Para el primer informe de seguimiento, el Estado reportó la instalación de una mesa interinstitucional conformada por la Defensoría del Pueblo y un equipo de trabajo de la FGN para activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente (en adelante "MBU") en el contexto de protestas. Sin embargo, la Comisión recibió información de la sociedad civil según la cual los esfuerzos para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas eran insuficientes. Sobre lo anterior, la CIDH indicó que era necesario el seguimiento a los espacios reportados por el Estado, y concluyó que el nivel de cumplimiento de la recomendación era parcial[393].

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

393. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reiteró que en el marco de las protestas de 2021 se reportaron 627 MBU y seis denuncias que dieron lugar a la investigación penal por desaparición forzada. Indicó que, del total de personas reportadas como desaparecidas, "las labores investigativas realizadas con debida diligencia y de acuerdo con los estándares internacionales permitieron identificar 132 casos duplicados y ubicar a 300 ciudadanos, quienes fueron contactados y entrevistados, y aseguraron que no estaban en situación de riesgo o peligro inminente". Asimismo, se constató que 195 registros carecían de información y

[393] CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 298 y 305.

otros detalles que permitieran establecer la veracidad"[394]. Respecto a los seis casos tratados como noticias criminales, el Estado informó que se determinó que solo uno, el cual está activo, tiene relación con las protestas[395].

394. En cuanto a la Mesa Interinstitucional conformada el 4 de mayo de 2021 por la FGN, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Policía Nacional, el Estado informó que, durante mayo, junio y julio de 2021, semanalmente se reportaron a la ciudadanía los avances en cada caso. Además, resaltó que debido a que la totalidad de los casos de personas denunciadas como desaparecidas habrían sido resueltos, a la fecha no existirían MBU activos por posibles desapariciones en las protestas del segundo semestre de 2021[396].

395. Igualmente, la Defensoría del Pueblo afirmó que habría participado en los esfuerzos estatales de la FGN para ubicar con rapidez y efectividad a todas las personas reportadas como desaparecidas en el país en el Paro Nacional de 2021. Valoró la constitución de la mesa interinstitucional que habría permitido intercambiar información y activar los MBU necesarios. Al respecto, destacó que la Defensoría del Pueblo entregó diariamente las solicitudes de activación del MBU que recibía a la Secretaría Técnica de este espacio y que, actualmente, no hay mecanismos de este tipo activos por hechos del contexto de protestas[397].

396. Por su parte, algunas organizaciones sostuvieron desconocer la creación de comisiones para localizar personas dadas como desaparecidas en el Paro Nacional de 2021[398], y otras expusieron haber promovido la creación de una Mesa Interinstitucional en Medellín; la cual, aunque ayudó a aclarar la mayoría de los casos denunciados, fue temporal[399].

---

394 Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

395 Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

396 Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

397 Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

398 CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

399 Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

397. La CIDH valora positivamente la información proporcionada por el Estado según la cual la totalidad de los casos de personas reportadas como desaparecidas en el marco de las protestas sociales de 2021 habrían sido resueltos y que a la fecha no existirían MBU activos por posibles desapariciones en ese escenario. En ese sentido, la CIDH identifica que el objetivo de esta recomendación carecería de objeto y declara que ha avanzado a un nivel de **cumplimiento total**.

VI. Recomendaciones sobre protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet (recomendaciones 37, 38, 39 y 40)

398. Durante su visita a Colombia en 2021, la CIDH observó un aumento de ataques contra periodistas en el contexto de las protestas, incluyendo agresiones físicas, amenazas y hostigamientos, robos de material documental y detenciones ilegales, tanto por parte de la fuerza pública como por civiles. Además, recibió denuncias de censura estatal en internet, incluyendo monitoreo de contenidos, interrupciones del servicio y bloqueos de sitios web, lo que obstaculizó la difusión de información sobre las protestas[400].

399. Ante estos hallazgos, la CIDH emitió cuatro recomendaciones que instan al Estado a reforzar la protección de los periodistas; investigar y sancionar cualquier tipo de violencia o amenaza en su contra, y asegurar los derechos a la libertad de expresión e información en el contexto de protestas sociales. Asimismo, la Comisión solicitó transparentar el funcionamiento de las redes de internet en escenarios de protesta y abstenerse de criminalizar a quienes expresan opiniones sobre estos escenarios en línea[401]. El cumplimiento de estas recomendaciones es analizado por primera vez en este informe de seguimiento, con base en la información que fue proporcionada por el Estado y la sociedad civil.

[400] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 87, 96, 176 y 181.

[401] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 98.

Recomendación No. 37. Garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de conformidad con los estándares interamericanos, en particular, mediante la protección de los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios frente a persecuciones, intimidaciones, hostigamientos, agresiones de cualquier tipo, y mediante el cese de acciones estatales que intervengan con el libre funcionamiento de los medios de comunicación.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

400. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado destacó la Resolución No. 775 del 24 de abril de 2021 de la FGN, que creó el Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas, el cual establece una estrategia de investigación por estas conductas contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, en razón a su oficio. De acuerdo con el Estado, esta estrategia busca proteger la labor periodística en cualquier escenario, incluidas las protestas[402].

401. Además, el Estado reportó la implementación de un proyecto entre la Policía Nacional y la Fundación para la Libertad de Prensa (en adelante "FLIP") para fomentar la interlocución entre el Estado y personas periodistas, el cual permitió capacitar a ambos actores y promover el diálogo entre las partes en ocho regiones para construir propuestas conjuntas. Indicó que, resultado de esta medida, se elaboró una "Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa", que recoge los estándares internacionales sobre libertad de expresión[403]. Al respecto, el Estado resaltó los acuerdos a los que la Policía Nacional y la Prensa llegaron a partir de la construcción de la Cartilla, los cuales se refieren a la comunicación y actuación en escenarios de tensión, favoreciendo el diálogo, el acceso a fuentes oficiales y la difusión y contrastación de información[404]. Y añadió mantener la aplicación de la herramienta pedagógica

[402] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[403] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[404] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

"Seminario Virtual Libertad de Prensa y Función Policial en Iberoamérica" que, para el año 2023, fue impartido a 110 integrantes de la UNDMO[405].

402. Respecto a mecanismos de respuesta rápida ante alegaciones de violencia o intimidación a periodistas y comunicadores, el Estado explicó que el Grupo de Trabajo Nacional de Amenazas (en adelante "GTNA") cuenta con mecanismos para la recepción de estas denuncias, funcionan las 24 horas del día, efectúan actos urgentes o inmediatos de investigación y gestionan solicitudes a la Unidad de Protección. Asimismo, el Estado informó que, para el caso de Bogotá, el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023, incluye el principio de no estigmatización y el derecho de la ciudadanía al registro y documentación de hechos de violencia o intimidación, lo cual, según lo informado, demuestra la disposición para proteger la labor periodística y el derecho a la libertad de expresión. Agregó que la aplicación de estas disposiciones es supervisada por las CVI de la sociedad civil[406].

403. Adicionalmente, el Estado transmitió tener registro de 197 agresiones contra 226 reporteros gráficos, camarógrafos y periodistas en el marco del Paro Nacional en 2021, según cifras consolidadas conjuntamente por la Defensoría del Pueblo y la FLIP, que habrían sido trasladadas a las autoridades para su investigación. De acuerdo con la Defensoría, estas conductas consistieron en el robo de equipos, eliminación de material, amenazas, negación de acceso a información, detenciones ilegales, espionaje o invasión, obstrucción al ejercicio, ciberataques, acciones arbitrarias en redes sociales y agresiones[407].

404. Por su parte, algunas organizaciones afirmaron a la CIDH la falta de garantías en el país para ejercer este derecho y señalaron la existencia de interferencias para informar y acceder a información de interés público, como aquella sobre vulneraciones de derechos humanos en protestas[408]. Además, indicaron que no

[405] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[406] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[407] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[408] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

se ha implementado una política nacional para el ejercicio periodístico en protestas y manifestaciones[409].

405. Según la información proporcionada por algunas organizaciones de la sociedad civil, las siguientes problemáticas exponen la necesidad de una política nacional de protección a la labor periodística en protestas y manifestaciones:

- Proliferación de acoso judicial: fue informado que la Corte Constitucional ha avanzado positivamente en el establecimiento de criterios para identificar situaciones de acoso judicial de la actividad periodística[410]. Sin embargo, algunas organizaciones señalaron que las técnicas de acoso judicial contra periodistas y medios de comunicación van en aumento y silencian discursos de interés público en las manifestaciones, sin que los jueces y el legislativo hayan contribuido a desmontarlas[411].

- Estigmatización de la prensa: al respecto, la CIDH recibió información sobre la persistencia de altos niveles de discursos estigmatizantes contra periodistas y medios de comunicación, con el alegado fin de deslegitimar y descalificar su labor, lo que conduce a un ambiente hostil para el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa[412].

- Falencias en las medidas de protección solicitadas u otorgadas a periodistas: algunas organizaciones reportaron deficiencias por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP) en la implementación de salvaguardas a la privacidad y

[409] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[410] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: Corte Constitucional, sentencias C-135 de 2021, T-452 de 2022, T-454 de 2022 y C-222/22.

[411] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sobre la renuencia del legislativo, indicó, por ejemplo, que hubo un intento de aprobar de un proyecto de ley anti-SLAPP (contra el acoso judicial o litigioso) de autoría de El Veinte.

[412] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: FLIP, "Rechazamos señalamientos y estigmatizaciones realizados por el presidente Petro y otros funcionarios"; FLIP, "Acusaciones de Petro contra Caracol deterioran el debate público sobre la financiación de su campaña"; FLIP, "Presidente Petro persiste en su estrategia de deslegitimar el periodismo".

seguridad digital de periodistas solicitantes y beneficiarios de mecanismos de protección ante riesgos que se agudizan en contextos de manifestaciones[413].

Asimismo, explicaron que la UNP y la FGN no estarían cumpliendo de manera efectiva ni oportuna con la protección e investigación de ataques a periodistas. Según la información recibida, los principales obstáculos en el funcionamiento del mecanismo de protección de la UNP incluyen: medidas de protección inadecuadas, falta de análisis contextual del riesgo, demoras en las evaluaciones y la ausencia de un enfoque diferencial de género, raza, etnia, edad y orientación sexual en la evaluación de riesgos. Las organizaciones también resaltaron que existiría recolección de datos sensibles en el seguimiento de las medidas de protección[414].

- Falta de rutas estatales de prevención y atención frente a ataques a la prensa en manifestaciones: en este punto, fueron informados esfuerzos de documentación de la sociedad civil que indican ataques a la prensa tanto por personas manifestantes como por la fuerza pública en las protestas. Además, se recibió información que alega la ausencia de rutas de prevención de estos casos, así como de mecanismos estatales de respuesta rápida para atender la violencia o intimidación contra la prensa en el contexto de manifestaciones[415].

- Falta de interlocución entre la sociedad civil y el Gobierno respecto a políticas públicas de protección a periodistas, comunicadores y trabajadores de medios de comunicación en protestas: en particular, la CIDH conoció que cuando hay interlocución, esta ha sido contenciosa, repercutiendo negativamente en la seguridad y trabajo del gremio, especialmente del investigativo[416].

---

[413] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: El Veinte, "¿Unidad de desprotección de datos?: diagnóstico del mecanismo gubernamental de protección en clave de privacidad y seguridad digital".

[414] Reunión con periodistas y organizaciones de la sociedad civil en el marco de la visita *in loco* de la CIDH realizada del 15 al 19 de abril de 2024, 16 y 18 de abril de 2024.

[415] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Señaló las labores de documentación de casos por parte de la FLIP. Citó: Fundación para la Libertad de Prensa, "Trece periodistas agredidos durante manifestaciones en oposición al Gobierno Nacional".

[416] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

406. Sobre los efectos de la falta de medidas para garantizar la libertad de expresión, la CIDH recibió información sobre una alegada continuidad de agresiones a periodistas documentadas por la sociedad civil. Estos hechos incluyen agresiones reportadas en abril y septiembre de 2022 y en abril de 2023 en Medellín (Antioquia), Popayán (Cauca) y Bogotá (Anexo 3)[417]. A su vez, se expusieron a la CIDH once hechos de violencia policial contra la prensa en 2022 y tres hechos en el primer semestre de 2023; además de nueve hechos de hostigamiento por grabar procedimientos policiales en 2022 y tres hechos en el primer semestre de 2023[418]. Asimismo, en 2024, se transmitieron hechos de violencia contra periodistas durante protestas del 7 de febrero, 21 de abril y 1 de mayo, en las que se reportaron agresiones físicas, amenazas y señalamientos, lo que habría obligado a las y los periodistas a suspender sus transmisiones[419].

407. En cuanto a iniciativas señaladas por las organizaciones que podrían contribuir a cumplir la recomendación bajo análisis, se mencionó la creación de la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento por la Alcaldía Mayor de Bogotá[420]. Esta Mesa tiene asignada la función de adoptar medidas para respetar "el ejercicio de la misión periodística y el derecho de los ciudadanos a informar, registrar y documentar situaciones o actuaciones que vulneran, impiden, obstaculicen o transgredan los derechos humanos durante el ejercicio de la protesta pacífica", aunque se enfatizó que la asignación de esta facultad habría sido superficial[421].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

408. La CIDH recuerda la crucial labor de quienes ejercen el periodismo durante las manifestaciones sociales al recabar y difundir información de lo que sucede en estos escenarios, lo cual hace esencial que las autoridades les brinden el más alto grado de protección para realizar su trabajo[422]. En este sentido, la Comisión

417 CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

418 Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

419 Documento entregado a la RELE por la AMI en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre libertad de expresión durante la visita *in loco*, el 18 de abril de 2023.

420 Mediante Decreto 053 de 2023 (Protocolo Distrital para la garantía y protección de los derechos a la reunión, manifestación pública y la protesta social pacífica), 10 de febrero de 2023.

421 El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

422 CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 96.

valora la información proporcionada por el Estado respecto a las medidas adoptadas desde el año 2021 con miras a la protección de las y los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios.

409. Asimismo, la CIDH y la RELE valoran positivamente la reciente Directiva presidencial No. 07, firmada el 9 de septiembre de 2024, sobre los deberes de las y los funcionarios públicos en ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa. Esta directiva es el resultado de esfuerzos conjuntos entre la RELE y el gobierno colombiano en el marco de un proceso de acompañamiento técnico solicitado en abril de 2023. La Directiva prevé un marco normativo robusto que parte del reconocimiento constitucional de la libertad de expresión y la especial protección que merece la actividad periodística. El instrumento establece lineamientos claros para optimizar la implementación de las obligaciones internacionales del Estado en materia de libertad de expresión, particularmente en lo que respecta a la interacción entre el poder ejecutivo y el periodismo, y mecanismos específicos para prevenir la estigmatización y garantizar el acceso equitativo a la información[423].

410. Durante una reunión sostenida el 11 de noviembre de 2024 con personas funcionarias de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de Colombia, en Washington D.C., en el marco del 191° Período de Sesiones de la CIDH, la Relatoría tuvo la oportunidad de conocer algunos de los avances concretos en su implementación. De acuerdo con la información recibida, el Poder Ejecutivo estaría desarrollando una serie de diálogos internos con todo su Gabinete con el fin de implementar las recomendaciones de la Directiva, y promover su socialización y apropiación en los distintos niveles de gobierno.

411. Además, como medidas relevantes a esta recomendación, la CIDH identifica la creación del Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas por parte de la FGN y el desarrollo del proyecto entre la FLIP y la Policía Nacional para fortalecer el relacionamiento entre esta última y la prensa. La Comisión considera que estas medidas están encaminadas a la prevención y no repetición, a través de la investigación contextual de las amenazas, y la capacitación y articulación entre la fuerza pública y la sociedad civil para fomentar una cultura basada en el respeto y garantía de los derechos humanos. De igual manera, la

[423] CIDH, Comunicado de Prensa R211, RELE recibe con gratificación la directiva presidencial de Colombia sobre deberes de autoridades en libertad de expresión, 9 de septiembre de 2024.

CIDH valora el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023, emitido para Bogotá, así como de la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento. Sin embargo, hace hincapié en la necesidad de que el Estado adopte medidas similares en los demás territorios y en regiones y asegure que esta protección tenga alcance nacional y descentralizado.

412. A pesar de lo anterior, para la CIDH es preocupante la información reportada por organizaciones de la sociedad civil que da cuenta de la continuación de hostigamientos, estigmatización y violencia contra quienes ejercen la labor periodística en escenarios de protesta. A su vez, toma nota de su posición según la cual las medidas de prevención, protección y atención inmediata son insuficientes ante los persistentes actos de violencia contra periodistas por actores estatales y no estatales.

413. En este contexto, la Comisión observa que se requiere un importante esfuerzo de aplicación práctica de la normativa existente, incluida la recién expedida Directiva presidencial, así como medidas adicionales que garanticen el ejercicio práctico de la libertad de expresión en protestas, según los estándares interamericanos aplicables. Asimismo, la CIDH identifica la relevancia de mejorar la interlocución y coordinación entre el nivel central, las entidades territoriales y las organizaciones que trabajan en estos territorios para participar en procesos de reforma y formulación de políticas públicas dirigidas a mejorar la protección de periodistas, comunicadores y trabajadores de medios de comunicación en contextos de protesta social. A raíz de la información brindada por las partes, la Comisión concluye que esta recomendación tiene un nivel de **cumplimiento parcial.**

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

414. Para orientar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH hace un llamado al Estado a brindar información adicional sobre cuáles han sido los resultados de las medidas adoptadas hasta el momento y a fortalecer sus mecanismos de protección, prevención y respuesta inmediata ante cualquier tipo de agresión contra las personas periodistas, comunicadores y trabajadores de medios.

415. En esta misma línea, la CIDH recuerda que esta recomendación insta al Estado a garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de conformidad con los estándares interamericanos, mediante dos componentes, a saber, con la protección de los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios frente

a persecuciones, intimidaciones, hostigamientos, agresiones de cualquier tipo; y con el cese de acciones estatales que intervengan con el libre funcionamiento de los medios de comunicación. Es por ello que las acciones reportadas deben verse reflejadas en la disminución de la estigmatización, violencia y supresión de barreras para el ejercicio de la labor periodística en el contexto de protesta social.

Recomendación No. 38. Garantizar el respeto de la independencia de los medios y abstenerse de aplicar formas directas o indirectas de censura.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

416. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado se remitió a la información proporcionada sobre las recomendaciones 15, 22, 37, 39 y 40. De estos datos, las medidas identificadas como relevantes para esta recomendación incluyen el establecimiento como faltas graves de las conductas dirigidas a impedir la grabación de los procedimientos policiales sin justificación legal, a través del nuevo estatuto disciplinario de la Policía Nacional (Ley No. 2196 de 2022)[424].

417. Asimismo, el Estado reportó la publicación de la "Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa", en octubre de 2023, dirigida a mejorar el entendimiento y a fomentar mejores dinámicas de trabajo e interlocución entre estos actores, bajo un marco de gobernabilidad democrática y respeto a la libertad de expresión. Según el Estado, esta cartilla recoge los estándares internacionales de libertad de expresión y los hallazgos más significativos del diálogo entre ambos actores con sugerencias prácticas[425].

418. A su vez, el Estado informó que, según los resultados del "Primer informe anual sobre la percepción de los periodistas en relación con los riesgos que enfrentan en el ejercicio de su labor en el territorio nacional" publicado por la Defensoría del Pueblo en agosto de 2024, los periodistas expresaron que tanto la censura como la autocensura han sido dos de las problemáticas a las que se ven enfrentados constantemente. Añadió que las censuras y otras vulneraciones tienen como antagonistas a múltiples actores, principalmente a los grupos armados ilegales,

[424] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[425] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

bandas criminales y delincuencia común, con un 47,7% del total de las vulneraciones registradas[426].

419. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que en adopción a las recomendaciones incluidas para la actuación policial con periodistas en la observación general N.º 34 de la ONU, y en atención al relacionamiento con la FLIP desde el 2019, se creó el "Seminario Virtual Libertad de Prensa y Función Policial en Iberoamérica" con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Dicho programa académico forma a los funcionarios respecto al derecho a la libertad de prensa, tratamiento a periodistas en la manifestación pública, entre otros. A raíz de este seminario se ha capacitado a 2.000 funcionarios en 2019 y 2020, 500 en 2021, 1.200 en 2022, 4.000 en 2023, 2.278 en 2024, y 3.981 capacitados en 2025 (hasta el 31 de mayo de 2025). Además, se tiene proyectado en el Plan Anual de Educación capacitar a 10.000 policías[427].

420. Por otro lado, el Estado indicó que a partir de la "Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa", se ha observado una disminución significativa de agresiones a periodistas en todos los ámbitos, asunto que ha sido registrado por la FLIP. En este sentido, se observó que en 2021 se presentaron 263 agresiones, mientras que en 2022 se presentaron 20, en 2023 se presentaron 16, en 2024 se presentaron nueve, y en 2025 no se han presentado agresiones[428].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

421. La Comisión valora la construcción de la "Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa" y que se hayan establecido como referencia los deberes que, según la RELE de la CIDH, están obligados a cumplir los funcionarios de cualquier Estado con respecto a los periodistas y trabajadores de medios incluidos los de prevención, protección y procuración de justicia. La CIDH nota que la cartilla, aunque no es vinculante, proporciona

[426] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[427] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[428] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

herramientas que, de implementarse efectivamente, pueden servir para garantizar una relación adecuada entre la policía y los periodistas en contextos de protesta social o manifestaciones.

422. Adicionalmente, la CIDH reconoce la información reportada sobre el "Seminario Virtual Libertad de Prensa y Función Policial en Iberoamérica" y las capacitaciones dirigidas a los funcionarios de policía que se han llevado a cabo en los últimos años sobre temáticas afines al contenido de esta recomendación. Sobre este punto, la Comisión advierte que no cuenta con información sobre si estas capacitaciones tienen mecanismos de evaluación o de seguimiento de aprendizaje, por lo que invita al Estado a informar sobre este asunto.

423. Asimismo, la CIDH identifica que un avance para combatir la aplicación de formas de censura consiste en la inclusión en el artículo 46 del nuevo estatuto disciplinario de la Policía (Ley 2196 de 2022) de,la tipificación como falta grave del impedimento injustificado a la grabación de procedimientos policiales. Adicionalmente, la CIDH advierte que la reciente Directiva presidencial del Estado sobre los deberes de las y los funcionarios públicos en ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa, la cual fue lanzada el 9 de septiembre de 2024, es una herramienta que también contribuye al contenido de esta recomendación y que, entre sus distintos lineamientos, indica expresamente que los "servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, en particular las que ejercen vocerías desde la investidura oficial, deberán (…) 11. Abstenerse de ejercer poder e influencia pública para censurar ideas, opiniones o información sobre las autoridades o los funcionarios"[429].

424. Por su parte, la CIDH corrobora que, sin perjuicio de las medidas señaladas y de las cifras reportadas sobre la reducción de agresiones a periodistas, la percepción de estos, de acuerdo con el informe defensorial, identifica que todavía es necesario reforzar los mecanismos de seguimiento que midan la efectividad de la normativa y lineamientos aplicables con el fin de garantizar la independencia de los medios y prevenir la censura y autocensura ante las amenazas de actores estatales y no estatales. Con base en la información proporcionada, la CIDH considera que esta recomendación presenta un nivel de **cumplimiento parcial.**

[429] CIDH, Comunicado de Prensa R211, RELE recibe con gratificación la directiva presidencial de Colombia sobre deberes de autoridades en libertad de expresión, 9 de septiembre de 2024.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

425. Para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, es necesario que, además de la existencia de preceptos normativos y lineamientos sobre el respeto de la independencia de los medios y abstenerse de aplicar formas directas o indirectas de censura, el Estado adopte mecanismos efectivos dirigidos a dar seguimiento a su efectividad en la práctica.

Recomendación No. 39. Brindar proactiva y periódicamente información sobre el funcionamiento de las redes de Internet con el fin de que las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos sean contrastables con información técnica actualizada y accesible.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

426. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado destacó que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (en adelante "PRST") tienen el deber de informar la ocurrencia de fallas en las redes de internet a través de un módulo habilitado por el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (en adelante "MinTIC"), de conformidad con la Circular No. 26 de 2023 de esta entidad. Agregó que, bajo la normativa vigente, no hay diferencia entre las fallas ocurridas durante protestas y fuera de estos escenarios. Asimismo, remarcó que, desde el Paro Nacional de 2021, la FGN y el MinTIC no han registrado denuncias por bloqueos a redes de internet en contextos de protestas o manifestaciones sociales[430].

427. Además, el Estado señaló que, en cumplimiento de la sentencia T-372 de 2023 de la Corte Constitucional, el MinTIC habría investigado si hubo suspensión del servicio de internet en las protestas en Cali de 2021 y, de ser el caso, quién la habría ordenado. La CIDH conoció que la Resolución No. 00828 de 15 de marzo de 2024 sostuvo que "se comprobó que entre el 3 y el 10 de mayo del año 2021, en la ciudad de Cali-Valle del Cauca, se presentaron fallas en el servicio de internet, atribuidas a circunstancias relacionadas con fallas en el servicio de energía eléctrica, temas de orden público y vandalismo"[431]. El Estado afirmó que

[430] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[431] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

los hechos expuestos "no correspondieron a bloqueos, interferencias, actos discriminatorios o restrictivos del derecho de los usuarios para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de internet"; y que "no se apreció violación al principio de neutralidad en internet"[432].

428. Igualmente, el Estado informó que el MinTIC, el Mindefensa y la Agencia Nacional del Espectro realizaron mesas de trabajo para analizar el marco normativo de la adquisición y uso de inhibidores de señal, y verificar si satisfacen los estándares del derecho a la libertad de expresión en el contexto de protestas. Como consecuencia de esta revisión, indicó que el 27 de marzo de 2024, publicó para comentarios de la ciudadanía un proyecto de resolución para modificar la Resolución MinTIC No. 2274 de 2013 y derogar la Resolución MinTIC No. 1823 y garantizar los derechos a la libre expresión, reunión y asociación en protestas[433]. Por su parte, respecto a los inhibidores de señal, el Estado no proporcionó información sobre su uso.

429. Por su parte, algunas organizaciones de la sociedad civil reconocieron a la CIDH que tampoco han registrado nuevos casos de interrupciones y bloqueos de internet en protestas después del Paro Nacional de 2021; aunque sí se recibió información según la cual la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante "SIC") habría ordenado el bloqueo de dos URL en el contexto de un reclamo hecho por militares, cuyos datos personales habrían sido filtrados. La SIC entendió que los derechos a la seguridad y a la vida se vieron vulnerados por el acceso y la publicación ilegítima de los datos personales de los militares por esos dos sitios, que permitían su acceso a cualquier persona. Aunque la mayoría de los proveedores de servicios de internet se negaron a hacer cumplir esta orden, dos proveedores presuntamente la habrían acatado, mientras que sucedían protestas sociales, lo cual habría impedido a los usuarios subir información crítica en estos escenarios[434].

430. Asimismo, algunas organizaciones señalaron que no se les ha informado sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-372 de 2023 de la Corte Constitucional y que el MinTIC y Mindefensa no habrían entregado ninguna

[432] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[433] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[434] Karisma, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

información sobre las pasadas interrupciones y bloqueos al servicio de internet. Según las organizaciones, esto ha dificultado determinar el estado de los cortes de internet en el país, así como lineamientos y mecanismos de atención a nuevos casos[435].

431. Sobre la interrupción del servicio de internet en 2021, fue transmitido a la CIDH que lo único que se conoció fue la instrucción de la máxima autoridad del MinTIC para que la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control investigue los hechos[436], lo cual habría concluido mediante una decisión según la cual las fallas en el servicio de internet en Cali fueron causadas por la "ausencia en el suministro de energía eléctrica, vandalismo y problemas de orden público", en concordancia con lo manifestado por los proveedores de telecomunicaciones[437].

432. Por otra parte, la CIDH conoció de la publicación del proyecto de Resolución que modifica el artículo 5º de la Resolución MinTIC No. 2274 de 2013 y que deroga la Resolución MinTIC No. 1823[438]. Según algunas organizaciones, el mencionado proyecto autoriza el uso de inhibidores y bloqueadores de señales radioeléctricas (en adelante "IBSR") a los organismos de seguridad del Estado bajo la reglamentación de procedimientos, protocolos y parámetros de la Agencia Nacional del Espectro (en adelante "ANE"). Al respecto, la CIDH conoció información según la cual un conjunto de organizaciones de la sociedad civil habría comentado el proyecto y consideraron que desconoce la reserva de ley y carece de garantías mínimas para restringir derechos fundamentales[439].

433. Igualmente, la Comisión recibió información según la cual, en varias ocasiones, en Cartagena (Bolívar), Barranquilla (Atlántico), Bucaramanga (Santander) y Bogotá, las CVI han reportado el uso de drones por la Policía Nacional para dar seguimiento a las protestas sociales, así como la actuación de personas defensoras que acompañan las movilizaciones. Asimismo, fue precisado que, los

---

[435] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[436] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: Mauricio Lizcano (@MauricioLizcano). https://x.com/MauricioLizcano/status/1709226110624407600

[437] MinTIC, "Resolución Número 00828". https://webapp.mintic.gov.co/607/articles-334594_notificacion.pdf

[438] Mintic, "MinTIC publica para comentarios el proyecto de Resolución que modifica la Resolución 2274 del 2013".

[439] MinTIC, "Resolución Número 00828". https://webapp.mintic.gov.co/607/articles-334594_notificacion.pdf

agentes de la UNDMO mostraron los celulares de dotación de los agentes que usan para el registro audiovisual de sus intervenciones en diálogos con la Policía Nacional, el Mindefensa y ACNUDH[440].

434. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el MinTIC indicó que se encuentra actualmente en el proceso de estructuración de un proyecto de ley que regule, entre otros aspectos, las restricciones de acceso a las redes de internet en casos relacionados con la seguridad pública. En este sentido, recalcó que las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa estarán orientadas a la consecución de un objetivo legítimo, y serán estrictamente proporcionales al fin que se persigue, en cumplimiento de los estándares interamericanos aplicables a la materia.

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

435. En cuanto a la labor de monitoreo y vigilancia por parte del MinTIC sobre el funcionamiento de las redes de internet, la CIDH observa que, a pesar de que esta se realiza de manera constante, no habría difusión suficiente sobre los hallazgos en caso de fallas en su funcionamiento. Lo anterior cobra especial importancia en contextos de protesta y manifestación social, considerando que es esencial que el público esté al tanto de estas situaciones y que sea posible contrastar las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos con información técnica, actualizada y accesible. Asimismo, la CIDH recuerda que los Estados deben asegurar que internet se encuentre disponible para todos los ciudadanos para poder ser un espacio que permita la organización de asociaciones y reuniones con el fin de participar en la vida política del país[441].

436. Por otro lado, la CIDH resalta los avances del Estado en el cumplimiento de la sentencia T-372 de 2023 de la Corte Constitucional sobre algunas de las acciones ordenadas, concretamente, las relativas al reporte de información respecto al funcionamiento de las redes de internet en el contexto de las protestas sociales en la ciudad de Cali en 2021, a través de las investigaciones llevadas a cabo y de la expedición de la Resolución 00828. La Comisión considera que estas medidas constituyen esfuerzos iniciales para el cumplimiento de esta recomendación. No

[440] CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

[441] RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 297.

obstante, la Comisión advierte que varias organizaciones de la sociedad civil manifestaron un descontento con la modificación del artículo 5º de la Resolución MinTIC 2274 de 2013 sobre el uso de inhibidores de internet, al considerar que desconoce la reserva de ley y carece de garantías mínimas para restringir derechos fundamentales.

437. Al respecto, reconociendo que el Estado enfatizó en sus observaciones al presente informe que este proyecto se regirá por el principio de proporcionalidad en cuanto a las restricciones en el uso de internet, la CIDH considera importante reiterar que las limitaciones en el acceso a internet, incluyendo las desconexiones totales o parciales, la ralentización de internet, los bloqueos temporales o permanentes de distintos sitios y aplicaciones, antes durante o después de reuniones pacificas, constituyen restricciones ilegitimas a los derechos de asociación y reunión[442]. Asimismo, las restricciones de acceso a las redes de internet deben estar previstas por una ley; perseguir un objetivo legítimo, necesario y estrictamente proporcional al fin que persiguen, así como estar sujetas al control judicial[443]. En este sentido, para la CIDH es importante que el Estado tenga en cuenta los comentarios de la sociedad civil al proyecto de resolución presentado por el MinTIC, así como los estándares interamericanos sobre la materia.

438. En cuanto a la información recibida por la Comisión sobre el uso de drones por la Policía Nacional para dar seguimiento a las protestas sociales, así como el seguimiento a la actuación de personas defensoras que acompañan las movilizaciones y el registro audiovisual de sus intervenciones, la CIDH advierte que estas acciones podrían culminar en el registro de datos sobre personas u organizaciones y en su perfilamiento. En este contexto, la Comisión reitera que la garantía de la privacidad y el anonimato forman parte de los derechos de asociación y reunión[444] y recuerda que la disponibilidad de tecnología avanzada

[442] RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 298.

[443] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 183.

[444] RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 302.

lleva aparejada un aumento de las obligaciones respecto de las decisiones sobre el uso de la fuerza y la rendición de cuentas[445].

439. La CIDH identifica que el Estado ha avanzado en el reporte de información sobre el funcionamiento de las redes de internet y se encuentra revisando su marco jurídico sobre la adquisición y uso de inhibidores de señal, con miras a verificar si satisfacen los estándares del derecho a la libertad de expresión en el contexto de una protesta social. En este sentido, la Comisión considera que esta recomendación tiene un nivel de **cumplimiento parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

440. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de esta recomendación, es necesario que el Estado adopte medidas para garantizar que el reporte de información sobre el funcionamiento de las redes de internet en el contexto de la protesta social se brinde de manera continua y proactiva con procedimientos específicos en el marco de manifestaciones sociales. Además, es esencial que se adopten medidas que garanticen que el uso de inhibidores de internet se ajuste a los estándares sobre protesta social, libertad de expresión y de asociación y reunión.

Recomendación No. 40. Cesar las actividades de categorización policial de contenidos como "falsos" o "verdaderos" y abstenerse de asignar calificaciones estigmatizantes o tendientes a la criminalización de quienes se expresan a través de internet sobre las protestas.

Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación

441. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado enfatizó que cualquier intento de las autoridades de calificar contenidos en internet como "falsos" o "verdaderos" puede considerarse inconstitucional y violatorio del derecho a la libertad de expresión. Expresó que la Corte Constitucional ha establecido subreglas sobre la protección de este derecho que, entre otros asuntos, asumen la

[445] RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 126.

inconstitucionalidad de cualquier limitación impuesta por autoridades y que prohíbe la censura previa, sin posibilidad de prueba en contrario[446].

442. Asimismo, la FGN explicó que no califica como "falsas" o "verdaderas" las manifestaciones que se realicen en internet por la ciudadanía, puesto que son parte del ejercicio legítimo de la libertad de expresión[447]. Además, expresó que esta entidad verifica la información sobre el inicio de investigaciones por publicaciones en redes sociales en el marco de las protestas de 2021[448].

443. El Estado agregó que emplea *softwares* de inteligencia de fuente abierta o OSINT (por su sigla en inglés, *Open Source INTelligence*) dirigidos a recopilar, procesar y analizar información accesible al público. En este sentido, señaló que se han desarrollado herramientas de inteligencia de fuentes, como la verificación de antecedentes judiciales, la afiliación y puntaje SISBEN, la búsqueda de multas por ID de SECOP, y datos de afiliados a los regímenes de salud, entre otros. También mencionó que las entidades deben cumplir con la Ley No. 1712 de 2014 sobre transparencia y acceso a la información, según la cual las entidades deben publicar proactivamente información relevante y garantizar el acceso público a la misma[449]. Igualmente, la Defensoría del Pueblo reportó no haber recibido denuncias relacionadas con publicaciones en redes sociales en el contexto del Paro Nacional de 2021[450].

444. Por su parte, la sociedad civil ha expresado preocupación sobre la vigilancia de la actividad en línea por parte del Estado, sobre todo porque el uso de tecnologías de monitoreo no tendría una regulación que establezca límites claros[451]. Además, se señaló que, al menos, el Comando Conjunto Cibernético (en adelante "CCOCI"), la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (en adelante "DIJIN"), el Ejército Nacional, la Policía Nacional y la FGN habrían adquirido tecnologías de

[446] Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[447] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[448] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

[449] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[450] Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

[451] Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

ciberpatrullaje para recolectar información indiscriminada de fuentes públicas de internet. En este punto, fue indicado que la capacidad estatal de "buscar, recopilar, desanonimizar y geolocalizar a partir de información publicada en internet" no tiene un marco regulatorio y que desconoce los principios de legalidad, necesidad e imparcialidad, y afecta la privacidad y la libertad de expresión, principalmente, de periodistas, medios de comunicación y usuarios de internet[452].

445. A su vez, la sociedad civil reportó que el Comando General de las Fuerzas Militares lleva a cabo el "proyecto OSINT" para el fortalecimiento de la inteligencia militar a través de herramientas tecnológicas[453]. La CIDH también fue notificada de la preocupación de la sociedad civil acerca de la posibilidad de que los *softwares* OSINT estén siendo usados para "recolectar pruebas que luego sirven para judicializar a personas por delitos que ponen en peligro la protesta"[454].

446. Adicionalmente, la CIDH fue informada del desconocimiento de nuevas investigaciones penales a raíz de publicaciones en redes sociales en el marco de las protestas de 2021[455]; y de la preocupación frente a la sentencia C-487 de 2023 de la Corte Constitucional, que se pronunció sobre las penas de prisión para los delitos de injuria y calumnia, resaltando la posibilidad de que esta pueda "generar un ambiente hostil e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión, así como propiciar la apertura de nuevas investigaciones por expresiones en línea"[456].

447. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el Estado expuso que la Policía Nacional lleva a cabo actividades denominadas "ciber patrullajes 24⁄7 en la web", en las que se identifican amenazas desde y hacia Colombia que afectan la

---

[452] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: Fundación Karisma, "Cuando el Estado vigila: Ciberpatrullaje y OSINT en Colombia", https://web.karisma.org.co/cuando-el-estado-vigila-ciberpatrullaje-y-osint-en-colombia/; Fundación Karisma, "La punta del iceberg: los problemas de transparencia del OSINT en Colombia" https://web.karisma.org.co/la-punta-del-iceberg-los-problemas-de-transparencia-del-osint-en-colombia/; Fundación para la Libertad de Prensa, "Inteligencia Militar incrementa su capacidad para vigilar a periodistas y ciudadanía con tecnología de fuentes abiertas", https://flip.org.co/publicaciones/otras-publicaciones?item=inteligencia-militar-incrementa-su-capacidad-para-vigilar-a-periodistas-y-ciudadania-con-tecnologia-de-fuentes-abiertas

[453] Karisma, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[454] Karisma, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[455] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

[456] El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

ciberseguridad ciudadana. Lo anterior se produciría ante los riesgos que generan ciertas plataformas, en especial las redes sociales, sobre "los derechos de los usuarios de internet o que comprometan los bienes jurídicos de la ciudadanía en general, por cuanto es un medio utilizado para ejecutar acciones delincuenciales"[457]. El Estado describió que esta actividad está restringida a situaciones estrictamente necesarias "sobre operaciones sospechosas o fraudulentas, durante un tiempo determinado, sin vulnerar el derecho a la intimidad y afianzando la reserva correspondiente para garantizar el buen nombre de las personas; la referida actividad está sujeta a controles y supervisión, con el ánimo de minimizar posibles daños antijurídicos por parte de la Institución a terceras personas que eventualmente resultaren afectadas"[458].

448. La Comisión nota que el Estado también expresó que la Policía Nacional, en coordinación con la FGN, inicia investigaciones penales ante presuntas conductas punibles motivadas por la difusión de información a través de redes sociales. Según el Estado, dicha información tiene como fin perjudicar a ciertas instituciones, "manipulando la opinión pública, desinformando a medios alternativos y conllevando a miles de personas a expresarse a partir de contenidos falsos, instigando actos violentos, delincuenciales o incitando a otros a realizarlos"[459].

Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación

449. La CIDH observa que, aunque el Estado expresó que cualquier intento de las autoridades de calificar contenidos de esta manera como "falsos" o "verdaderos" sería violatorio del derecho a la libertad de expresión, este no reportó medidas concretas adoptadas para el cese de la categorización por parte de las fuerzas de seguridad. En este sentido, el Estado informó sobre "ciber patrullajes 24⁄7 en la web", enfatizando que estos se llevan a cabo ante conductas que podrían poner en riesgo los bienes jurídicos de la ciudadanía, siguiendo los principios de necesidad, temporalidad, privacidad y control. No obstante, la CIDH advierte que, tal como lo mencionó en sus observaciones tras la visita a Colombia en 2021,

[457] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[458] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

[459] Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

ante dichas conductas que de acuerdo con el Estado generan desinformación o alteran el orden público y perjudican a ciertas instituciones, la Policía Nacional se estarían abrogando facultades de chequeo de información, clasificando estos contenidos como verdaderos o falsos. Por lo anterior, la CIDH hace un llamado para que las fuerzas públicas dejen de calificar los contenidos y aporten más información sobre el tema, evitando así incurrir en prácticas de censura[460].

450. Además, nota que el Estado refirió que la Policía Nacional junto con la FGN estaría iniciando investigaciones por expresiones difundidas a través de redes sociales que desinformarían o incitarían a la comisión de actos violentos. La CIDH resalta que en sus observaciones instó a las autoridades a presentar las denuncias penales para que se adelantaran las respectivas investigaciones. Sobre este punto, la Comisión recuerda que estas deben regirse por los criterios de imparcialidad, celeridad, seriedad y legalidad. Ahora bien, la CIDH advierte que la FGN expresó que está en proceso de verificar las investigaciones penales iniciadas por publicaciones en redes sociales en el marco de las protestas de 2021 e invita al Estado a reportar información sobre sus hallazgos.

451. Sobre la adquisición y utilización de tecnologías para recolectar, procesar y analizar información de fuentes públicas de internet, llama la atención la afirmación de la sociedad civil según la cual esta capacidad estatal no tendría un marco regulatorio y desconocería los principios de legalidad, necesidad e imparcialidad. En este sentido, la CIDH considera necesaria más información por parte del Estado que precise los controles, frenos y contrapesos institucionales previstos para la operación de este tipo de *software*. La CIDH concluye que esta recomendación está **parcialmente cumplida.**

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

452. Para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, el Estado debe informar las medidas implementadas para el cese de las actividades de categorización policial de contenidos como “falsos” o “verdaderos”; sobre si se iniciaron investigaciones penales por cuenta de publicaciones en redes sociales, señalando cuántos casos y el estado procesal de los mismos; y sobre un marco regulatorio para garantizar el respeto de los derechos humanos al emplear *softwares* de inteligencia de fuente abierta o OSINT.

[460] CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 178.

Conclusiones

CONCLUSIONES

453. La CIDH realizó una visita de trabajo a Colombia en junio de 2021, en el contexto de las protestas sociales que comenzaron en abril del mismo año y que estuvieron motivadas por causas estructurales y demandas sociales históricas. A raíz de sus hallazgos, la Comisión identificó un preocupante contexto de violaciones a los derechos humanos durante las protestas y, en consecuencia, emitió 41 recomendaciones para que el Estado investigue estos hechos, repare a las víctimas y adopte medidas de no repetición.

454. Mediante este reporte, la CIDH da seguimiento a 33 recomendaciones emitidas a raíz de su visita, para lo cual determina su nivel actual de cumplimiento, según los avances y desafíos identificados, y da orientaciones para continuar con su implementación. El documento constituye el segundo análisis de estas decisiones y el primero elaborado en el marco del Mecanismo Conjunto de Seguimiento, este último instalado el 9 de junio de 2023. Las recomendaciones a las que se da seguimiento incluyen las 28 sobre las que versó el primer informe de seguimiento y cinco adicionales, a saber, una sobre sobre discriminación en el marco de protestas y cuatro sobre protección a periodistas, a la libertad de expresión y al acceso a internet.

455. Este documento se elaboró con base en la información recopilada por el Mecanismo Conjunto de Seguimiento, específicamente, aquella proporcionada por el Estado de Colombia, organizaciones de la sociedad civil y víctimas, así como la contenida en documentos públicos y compartida en intercambios con el Equipo de Espacio Cívico de ACNUDH en Colombia. La CIDH valora positivamente la participación del Estado de Colombia en el desarrollo del Plan de Trabajo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento y resalta la importancia de que su desarrollo incluya a la sociedad civil y a las víctimas como actores esenciales.

456. A partir de lo consignado en este informe, la CIDH observa que, en 2023 y 2024, se gestó un proceso de diálogo en Colombia para regular el derecho a la protesta social y manifestación pública, y para limitar el uso de la fuerza en estos escenarios. Este ha involucrado a actores estatales y a organizaciones de la sociedad civil y a víctimas de violaciones a los derechos humanos registradas en las protestas del año 2021. Asimismo, ha contado con el apoyo técnico de personas expertas y ACNUDH Colombia.

457. Para la Comisión, este proceso permite que el funcionariado conozca las exigencias sociales sobre el abordaje de la protesta social y contribuye a que el Estado haga un diagnóstico que sea útil al diseño de los programas, iniciativas de regulación y acciones de fortalecimiento institucional para incorporar los estándares internacionales sobre derechos humanos en el abordaje de las protestas. Sin embargo, para que este diálogo no se limite a un trámite formal, la CIDH resalta la necesidad de que la información allí socializada sea tenida en cuenta en su integridad en el diseño de las medidas.

458. Asimismo, para la CIDH, este proceso de diálogo refleja un compromiso con el fortalecimiento de los derechos humanos en escenarios de protestas y con las recomendaciones emitidas en junio de 2021. Reconociendo que el cumplimiento de estas decisiones implica distintas etapas, la Comisión observa que persisten desafíos que requieren atención focalizada del Estado, a fin de avanzar hacia una implementación plena y sostenible de las recomendaciones y de las medidas de cumplimiento adoptadas.

459. Respecto a los niveles de cumplimiento de las recomendaciones, para este informe de seguimiento, la CIDH declaró que, del total de 33 recomendaciones bajo seguimiento, cinco están pendientes de cumplimiento (15%); 18 tienen un nivel parcial de cumplimiento (55%); ocho tienen un nivel parcial sustancial (24%) y dos están totalmente cumplidas (6%).

460. Adicionalmente, de las 28 recomendaciones que fueron evaluadas en el primer informe de seguimiento, la Comisión identificó un avance en la implementación de 14 recomendaciones, a saber, siete avanzaron a un nivel parcial de cumplimiento (tres relacionadas con recomendaciones generales sobre protesta social, una relacionada con la temática de transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional, una sobre investigación y rendición de cuentas, y dos sobre traslado de protección); seis a parcial sustancial (una sobre misiones médicas, tres sobre transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional, dos sobre mantenimiento de orden público y seguridad ciudadana para cuerpos de seguridad civiles y la participación excepcional de fuerzas armadas en tareas de seguridad) y dos fueron declaradas totalmente cumplidas (una respecto a la comisión de búsqueda

de personas desaparecidas y la otra sobre medidas urgentes de formación, protocolos de actuación y mecanismos de rendición de cuentas para la garantía del orden público y el derecho a la protesta por parte del ESMAD (actual UNDMO). Además, cabe recordar que, para el segundo informe, se incluyeron cinco recomendaciones al proceso de seguimiento, una respecto a la discriminación en protestas y cuatro relacionadas con protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet, por lo que su nivel de cumplimiento fue determinado por primera vez en el año 2025.

Medidas relevantes de cumplimiento de las recomendaciones analizadas

461. La CIDH identifica que hay un número importante de medidas estatales que son relevantes para el cumplimiento de las recomendaciones analizadas. Sin embargo, resalta que ha identificado que estas iniciativas están en distintas etapas de adopción: algunas en fases avanzadas; otras continúan en discusión, y algunas están en etapas iniciales de diseño o preparación.

- *Medidas en fases avanzadas*

462. Respecto al primer grupo, la Comisión destaca las siguientes medidas de cumplimiento que, según la información a la que ha tenido acceso, están en fases avanzadas, al haber sido previamente aprobadas y estar en etapa de implementación; estas incluyen, principalmente, normativa y acciones de fortalecimiento institucional. Sin embargo, la Comisión identifica que estas requieren de un impulso estatal contundente que asegure su aplicación práctica, seguimiento interno y obtención e identificación de resultados e impactos en cuanto a la incorporación efectiva de estándares internacionales de derechos humanos en el abordaje de protestas en el país:

- *Normativa interna y acompañamientos a protestas, incluidas de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio Público:*

  Directiva presidencial del Estado sobre los deberes de las y los funcionarios públicos en ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa, presentada el 9 de septiembre de 2024, y es el resultado de esfuerzos conjuntos entre la RELE y el gobierno como parte de un proceso de acompañamiento técnico.

Directiva No. 001 del 10 de septiembre de 2024 "Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica" de la Fiscalía General de la Nación, que incluye 31 directrices dirigidas al funcionariado de la entidad.

Mesa Permanente Interinstitucional integrada por el Mindefensa y la Policía Nacional, la FGN, la PGN y ACNUDH que da seguimiento a la investigación de casos de abuso policial en protestas, impulsa sus avances y prevé el intercambio de información entre las entidades involucradas.

Continuidad en el funcionamiento del *Grupo Nacional de Violencia de Género de la FGN*, que impulsa y da seguimiento a investigaciones de delitos contra mujeres, niños, niñas y adolescentes en el contexto de la protesta social.

Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslados de personas durante protestas suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional y *Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas* por la Fiscalía General de la Nación.

Resolución No. 775 del 24 de abril de 2021 de la FGN, que creó el Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas, el cual establece una estrategia de investigación por estas conductas contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, en razón de su oficio.

Resolución No. 220 del 29 de abril de 2025 de la FGN, que creó el Grupo de Trabajo para la Investigación y Judicialización de delitos que afectan el derecho a la protesta social pacífica.

Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa, que recoge los estándares internacionales sobre libertad de expresión, generada a raíz de un proyecto conjunto entre la Policía Nacional y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).

Normativa y medidas de fortalecimiento institucional del sector defensa y de la Policía Nacional:

Reglamento del uso diferenciado y proporcional de la fuerza de la Policía Nacional (Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024).

Proceso de Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional (Directiva Permanente No. 09 del 15 de junio de 2023 del Mindefensa), sobre el cual la Comisión valora que haya contado con participación de actores estatales y no estatales. Además, observa que se integra de medidas amplias de capacitación, apoyo psicosocial y de salud mental, e innovación tecnológica sobre el registro de hechos en protestas, así como de la creación de una Mesa Asesora Externa encargada de promover la participación de la sociedad civil en este proceso que, sin embargo, todavía estaría en fases tempranas de implementación. Al respecto, la Comisión también ha identificado solicitudes enfáticas de la sociedad civil dirigidas a la incorporación de un enfoque étnico-racial dentro del proceso.

Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023) y *Lineamientos para el Despliegue del Modelo de Actuación Institucional Integral frente a la Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional* (Directiva Operativa Transitoria No. 005 del 31 de marzo de 2023 y Directiva Operativa Transitoria No. 025 del 4 de octubre de 2025).

Lineamientos para fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en el marco del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica (Directiva Permanente 034 de 2024 que establece).

Manual para el Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML) y su Clasificación Técnica para la Policía Nacional (Resolución 01840 del 20 de junio de 2025).

Lineamientos para la actuación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ante la activación de la asistencia militar, por hechos de grave alteración a la seguridad y la convivencia o, ante riesgo o peligro inminente, bajo los protocolos y normas que se desprenden del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Directiva Permanente No. 0010 del 27 de febrero de 2025 del Ministerio de Defensa).

Programa de entrenamiento permanente para los funcionarios de la UNDMO y otros policías que atienden manifestaciones públicas en Derechos Humanos, manejo de AML y uso de la fuerza.

Creación de equipos de diálogo (EDI) de la UNDMO y medidas de *capacitación* al funcionariado de la Policía Nacional que atiende protestas.

El *sistema de información SIDMO*, que permite el monitoreo del servicio de la UNDMO, así como administrar recursos humanos, inventarios logísticos, armas menos letales, y monitorear procedimientos policiales; al respecto, la Comisión valora la existencia del registro, aunque invita al Estado a valorar la exigencia expresada por sociedad en torno a que exista mayor transparencia en torno a sus criterios de uso y finalidades.

- Sentencias proferidas recientemente por la Corte Constitucional de Colombia que son fundamentales en tanto limitan y orientan la aplicación de la figura del traslado por protección.

- En el Distrito Capital de Bogotá:

  Protocolo Distrital para la garantía y protección de los derechos a la reunión, manifestación pública y protesta social pacífica (Decreto No. 053 de 2023), que busca implementar fallos de tribunales y recomendaciones internacionales, y establece instancias de coordinación y seguimiento para las protestas en la ciudad.

  Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento por la Alcaldía Mayor de Bogotá que, entre sus funciones, tiene la de adoptar medidas para respetar "el ejercicio de la misión periodística y el derecho de los ciudadanos a informar, registrar y documentar situaciones o actuaciones que vulneran, impiden, obstaculicen o transgredan los derechos humanos durante el ejercicio de la protesta pacífica".

  Submesa para la Garantía y Seguimiento de los Derechos de las Mujeres, Diversidades, Disidencias de Género y Sexuales

  Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad y Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Presunto Abuso de Autoridad

  Aplicativo Poliscopio, que procesa información sobre movilizaciones y se proyecta como fuente oficial de información estadística sobre conflictividades sociales.

  Acciones de capacitación y socialización del protocolo con el funcionariado de la Policía Nacional, así como la difusión de la Ruta de Atención a víctimas de presunto abuso de autoridad por la fuerza pública.

  Observatorio de Conflictividad Social de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.

- *Medidas en discusión o aprobación*

463. Por su parte, la Comisión identifica las siguientes medidas principales que continúan en **etapa de discusión o aprobación.** En tal sentido llama al Estado a abordar las preocupaciones expresadas por sociedad civil y víctimas, las cuales en parte han sido sintetizadas en este informe:

- Propuesta de *Programa Nacional de Atención y Reparación Integral por vía administrativa a Víctimas de Violencia Ocular* por el uso excesivo de la fuerza y abuso de autoridad por la fuerza pública, a ser adoptado por decreto presidencial.

- *Revisión de 79 denuncias sobre presuntas violaciones al debido proceso de las personas manifestantes y verificar caso por caso presuntas irregularidades y violaciones al debido proceso*, de acuerdo con los aspectos: "i) actos propios de la protesta pacífica, los cuales no son sancionados y respecto de los cuales cualquier denuncia debe inadmitirse y cualquier investigación debe archivarse o debe aplicarse la preclusión por atipicidad; ii) los actos de presuntos excesos en el ejercicio del derecho a la protesta pacífica; y iii) los actos delictivos con relación meramente eventual frente a la situación de protesta social".

· *Medidas en fase de preparación o diseño:*

464. Además, la CIDH ha identificado las siguientes iniciativas estatales en estas etapas iniciales:

- *Concertación de protocolos territoriales* de actuación en protestas sociales liderada por el Mininterior con alcaldías y gobernaciones, la cual habría iniciado en el primer semestre de 2024.

- El Mininterior estaría por adoptar en 2024 *una estrategia de comunicaciones para prevenir la estigmatización* en manifestaciones y difundir protocolos territoriales en la materia.

- *Actualización del Decreto No. 003 de 2021* (Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana) por el Mininterior.

-

- Conformación de una *comisión de esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el Paro Nacional de 2021* que estará compuesta por personas expertas en derechos humanos.

- Formulación de una nueva *resolución para la Misión Médica por el* Ministerio de Salud y Protección Social, que busca fortalecer su marco normativo, operativo y de protección, incorporando un enfoque diferencial, territorial y de gestión del riesgo, orientado a garantizar la visibilidad, el respeto y la protección efectiva del personal sanitario en contextos de protesta social, emergencia o conflicto.

- La CIDH además ha tomado atenta nota del archivo del *Proyecto de Ley Estatutaria No. 166 de 2024,* "Por medio del cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones", radicado el 6 de agosto de 2024.

  Al respecto, la Comisión observa que el Mininterior ha liderado un importante proceso de concertación entre dos iniciativas legislativas previas sobre esta materia. Además, valora positivamente la participación de distintas organizaciones en la elaboración de esta iniciativa histórica, así como el apoyo técnico brindado por ACNUDH Colombia. También considera que la regulación del derecho a la protesta social mediante una ley estatutaria es una oportunidad histórica crucial para incorporar los estándares sobre derechos humanos en la materia y saluda que la iniciativa establezca el diálogo como herramienta central para el abordaje de protestas.

  Igualmente, la Comisión identifica que, aunque el proyecto de ley incluyó elementos importantes dirigidos a la garantía de la protesta social, preocupan a la sociedad civil algunos elementos de la iniciativa que buscarían su restricción. La CIDH llama a que estas preocupaciones sean debidamente atendidas y que la discusión sobre esta ley integre los estándares interamericanos sobre el respeto y garantía de la protesta social, evitando cualquier tipo de ambigüedad o desnaturalización del derecho a la protesta social. A partir del archivo de la última iniciativa legislativa, la Comisión hace un llamado al Estado a que adopte la ley estatutaria en la materia que permita la incorporación con rango legal de los estándares internacionales aplicables, considerando los importantes resultados del consenso social y político alcanzados.

- *Principales desafíos y preocupaciones de sociedad civil compartidas por la CIDH*

465. Ahora bien, a pesar de los procesos relevantes de implementación de algunas de las recomendaciones emitidas en junio de 2021, impulsados en gran parte por las exigencias de organizaciones de la sociedad civil y víctimas, la CIDH identifica la persistencia de desafíos y preocupaciones que requieren un abordaje estatal oportuno. En cuanto a preocupaciones frecuentemente expresadas por la sociedad civil y las víctimas, la CIDH insta al Estado a adoptar una respuesta estatal integrada y diligente frente a las siguientes situaciones:

- Escasos avances de las investigaciones penales y disciplinarias sobre las personas responsables de conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos registradas en el marco de las protestas del año 2021.

- Ausencia de medidas de reparación integral a las víctimas en general, así como necesidad de acciones prontas respecto a víctimas de lesiones oculares y víctimas de violencia sexual en escenarios de protestas.

- Persistencia de denuncias sobre obstáculos en el acceso a la justicia a mujeres, niñas y adolescentes, así como personas LGBTIQ+, víctimas de violencia en el marco de protestas sociales.

- Presunto contexto de criminalización de personas que han participado o liderado protestas; lo cual, de acuerdo con lo reportado por distintas organizaciones de la sociedad civil, ha conducido la investigación y judicialización de personas por delitos relacionados a terrorismo y conductas similares, y que requeriría revisión de normas que permiten instrumentalizar el derecho penal para desnaturalizar el derecho a la protesta.

- Contexto de violencia a la que, históricamente, han estado sometidas las personas afrodescendientes en escenarios de protesta y que exigen un cambio normativo e institucional que elimine cualquier opción de perfilamiento racial o criminalización.

- Persistencia de denuncias y registros sobre estos graves hechos; lo cual indica la necesidad de un fortalecimiento de garantías estatales de no repetición, a pesar de la disminución desde el año 2022 de reportes sobre violaciones a derechos

humanos en el contexto de protestas y situaciones de uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad.

Particularmente, preocupa a la CIDH el impacto desproporcionado y grave de la continuidad de estos hechos respecto de personas históricamente discriminadas o en condición de vulnerabilidad, como personas afrodescendientes, indígenas, campesinas, LGBTIQ+ y mujeres que, además, son quienes deben encontrar en la protesta social un mecanismo para manifestar sus reclamos sociales. Por ejemplo, dentro de los hechos conocidos por la CIDH, resultan de particular gravedad las denuncias de uso desproporcionado de la fuerza en el marco de las protestas del 8 de marzo de 2024, en conmemoración del día internacional de las mujeres, en ciudades como Bogotá y Medellín.

- La continuidad de discursos y declaraciones provenientes del funcionariado público que resultan estigmatizantes del derecho a la protesta social.

- Las falencias reportadas por la sociedad civil respecto al abordaje de las violaciones a los derechos humanos reportadas en escenarios de protestas en regiones distintas a la capital, como el suroccidente colombiano.

- *Lineamientos para continuar el proceso de implementación de las recomendaciones*

466. Finalmente, además de las orientaciones sobre cumplimiento para cada recomendación, la Comisión ha brindado los siguientes lineamientos generales para guiar al Estado en la adopción de las medidas de cumplimiento de las recomendaciones bajo análisis. Estos buscan que estas acciones, más allá de constituirse en mecanismos formales de cumplimiento, reflejen las exigencias y demandas sociales en torno al abordaje del derecho a la protesta social:

- Los procesos de diálogo, incluidas las mesas de trabajo en donde se discuta la adopción de regulación de abordajes de protestas, deben incentivar una participación amplia de la sociedad civil y víctimas, que involucre a estos actores desde distintos departamentos y ciudades del país. Aunque hay una presencia importante de estos actores en Bogotá, un gran número de los registros de violaciones de derechos humanos de protestas en el año 2021 ocurrieron en otras regiones del país, por lo que es esencial que la sociedad civil de estos lugares participe en estos espacios.

- Es crucial que cada una de las etapas de adopción de medidas de cumplimiento incorpore un enfoque étnico-racial y de género, sin limitarse a realizar instancias formales de socialización. Estos enfoques implican la importancia de que todas las medidas adoptadas reconozcan y respondan adecuadamente a los impactos desproporcionados que las violaciones a derechos humanos y el uso desproporcionado de la fuerza en protestas sociales representan para las personas afrodescendientes, indígenas, mujeres y personas LGBTIQ+. La incorporación de este enfoque debe incluir la incorporación de mecanismos de prevención, reparación e investigación de violaciones a derechos humanos que sean ampliamente discutidos y concertados con estas poblaciones, a nivel nacional.

- Hay un número importante de medidas impulsadas por distintas entidades estatales que involucran a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Las medidas a adoptar deben tener un alto nivel de articulación entre las distintas entidades y entre los niveles territoriales.

  Al respecto, la Comisión resalta la importancia de una mayor articulación demandada por la sociedad civil entre las medidas de regulación y de fortalecimiento institucional adoptadas por el Mindefensa y el Mininterior. En este sentido, invita a que esta articulación también sea promovida entre las distintas estructuras estatales y, además, entre los distintos niveles territoriales, considerando que muchos de los hechos de violaciones a derechos humanos en protestas fueron registrados en regiones y ciudades distintas a Bogotá, tales como Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Cauca, entre otros. Sobre este último asunto, la CIDH identificó que, en la elaboración de este informe de seguimiento, accedió a información sobre algunas medidas de cumplimiento reportadas por la Alcaldía de Bogotá. En este sentido, invita a que se promuevan medidas desde otras ciudades o regiones en donde se reportó un número alto de violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas de 2021, por ejemplo, en la ciudad de Cali.

- El cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH constituye un proceso compuesto por distintas etapas, entre ellas, la inicial (diseño y planificación); discusión (contemplando mecanismos de participación de la sociedad civil y otros actores); aprobación; ejecución y seguimiento interno. En este sentido, la CIDH invita al Estado a que las medidas que están siendo adoptadas para cada recomendación surtan estas etapas y queden sometidas a un proceso final de

seguimiento que asegure su sostenibilidad y sus resultados. Particularmente, la aplicación y el seguimiento interno son fases esenciales respecto a la normativa que se adopte para el abordaje de protestas sociales, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas respecto frente a su incumplimiento.

Frente a este asunto, la sociedad civil fue enfática en la importancia, por ejemplo, de que la creación de la UNDMO, más allá de constituir un cambio formal, se materialice en la implementación del diálogo en el escenario de protesta.

- La CIDH observa que el Ministerio Público (PGN, Defensoría del Pueblo y personerías) ha reportado un gran número de medidas de acompañamiento a escenarios de protestas para verificar de qué manera se usa la fuerza y si hay un uso moderado o desproporcionado. La Comisión ha resaltado la importancia de estas labores e insta a que este acompañamiento se fortalezca.

- Para la CIDH es crucial que el Estado consolide los procesos de implementación de las recomendaciones que están en curso y que han dado lugar a resultados importantes, pero también al registro de demandas y exigencias de la sociedad civil.

  Estas exigencias van de la mano con los estándares y consideraciones que la Comisión y la RELE han señalado en torno a la protesta social y los lineamientos y regulación sobre el uso de la fuerza en estos contextos, como aquellos señalados en el informe “Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”. Al respecto, la Comisión insta a la implementación de las consideraciones hechas en este instrumento tanto para el marco normativo que esté por aprobarse como para la aplicación práctica de las regulaciones vigentes, abarcando las recientemente adoptadas.

- La adopción de las medidas de cumplimiento y, particularmente, de las medidas de reparación requiere de mayor coordinación y énfasis en la construcción de un sistema de información unificado respecto a las violaciones de derechos humanos registradas y con variables que contribuyan a la identificación de las necesidades particulares de las víctimas. Además, es esencial la incorporación de una perspectiva psicosocial que aborde las consecuencias individuales y colectivas reales e integrales de las violaciones a los derechos humanos registradas.

- Las protestas sociales de 2021 y las violaciones a los derechos humanos perpetradas en ese contexto han generado una necesidad social de reparación, incluyendo medidas que garanticen el derecho a la verdad. Al respecto, la Comisión ha señalado que el conocimiento de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las motivaciones y la identificación de los perpetradores son elementos fundamentales para reparar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos[461]. La CIDH ha precisado que esta exigencia ha sido recalcada en importantes procesos comunitarios y simbólicos que se han generado con participación de las víctimas y en distintas regiones del país, tales como el Tribunal Popular de Siloé o el Tribunal Popular de Engativá. La Comisión insta al Estado a incorporar a estas iniciativas dentro de los procesos de implementación de las recomendaciones y, particularmente, para contribuir al acceso de justicia y esclarecimiento de lo sucedido.

467. La CIDH agradece la apertura y disposición del Estado colombiano por colaborar en el proceso de seguimiento a las recomendaciones y reconoce la participación de diversas entidades estatales y la Defensoría del Pueblo en los diálogos y en la provisión de información escrita. Asimismo, destaca la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil y de las víctimas, cuya participación ha sido esencial para realizar un seguimiento integral. La CIDH también agradece a *Justice Rapid Response*, que facilitó el acceso a orientaciones técnicas sobre la implementación de una perspectiva psicosocial en materia de reparaciones, y la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (ACNUDH), con la cual se compartió información en el análisis técnico del cumplimiento de las recomendaciones.

468. Finalmente, a continuación, se presenta un cuadro que establece el nivel de cumplimiento de las recomendaciones bajo seguimiento en el presente informe.

[461] CIDH, Derecho a la verdad en América, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 124.

Tema de la recomendación	Número recomendación	Nivel en el primer informe de seguimiento	Nivel en el segundo informe de seguimiento
Recomendaciones generales relativas a la protesta	5	Parcial	Parcial
	6	Pendiente	**Parcial**
	7	Pendiente	**Parcial**
	27	Pendiente	Pendiente
	34	Parcial	Parcial
	35	Pendiente	**Parcial**
	41	Parcial	**Parcial sustancial**
Transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional	8	Parcial	**Parcial sustancial**
	9	Parcial	**Parcial sustancial**
	10	Pendiente	**Parcial sustancial**
	11	Pendiente	**Parcial**
	12	Parcial sustancial	Parcial sustancial
	13	Parcial sustancial	**Total**
	14	Pendiente	Pendiente
	28	Parcial	**Parcial sustancial**
	29	Parcial	**Parcial sustancial**
	30	Pendiente	Pendiente
Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social	15	Parcial	Parcial
	16	Pendiente	**Parcial**
	17	Pendiente	Pendiente
	18	Parcial	Parcial
	33	Parcial	Parcial
Discriminación en protestas sociales	20	No fue objeto de seguimiento	Pendiente
Traslado de protección y desaparición de personas	21	Parcial	Parcial
	22	Parcial	Parcial
	23	Parcial sustancial	Parcial sustancial
	24	Pendiente	**Parcial**
	25	Pendiente	**Parcial**
	26	Parcial	**Total**

Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet	37	No fue objeto de seguimiento	Parcial
	38	No fue objeto de seguimiento	Parcial
	39	No fue objeto de seguimiento	Parcial
	40	No fue objeto de seguimiento	Parcial

Anexos

Anexo 1. Síntesis de información proporcionada por el Estado de Colombia respecto a las recomendaciones de la visita de junio de 2021 de la CIDH no incluidas en el Mecanismo Conjunto de Seguimiento

A continuación, se presenta una síntesis de la información sobre las medidas relevantes reportadas por el Estado de Colombia respecto de las recomendaciones números 1, 3, 19, 31, 32 y 36 emitidas por la CIDH a raíz de su visita de trabajo a Colombia de junio de 2021; el seguimiento de estas decisiones no se realizó en el informe de seguimiento, considerando que no estuvieron incluidas en el Plan de Trabajo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento[1]. Respecto de las recomendaciones número 2 y 4, el Estado comunicó que no había acciones o gestiones adicionales a reportar[2].

Con respecto a la **recomendación número 1**, el Estado informó que puso en marcha programas para promover la participación ciudadana. Como medida de cumplimiento, instauró los programas "*Diálogos Regionales Vinculantes*" en 2022, con el objetivo de promover conversaciones entre el Alto Gobierno y la población para inspirar las bases del Programa Nacional de Desarrollo 2022–2026; y el programa "*Gobierno Escucha*"

---

[1] Recomendación No. 1. "Promover y reforzar, desde el más alto nivel del Estado, un proceso nacional de diálogo genuino, con enfoque territorial, que permita la escucha de todos los sectores, en especial a aquéllos que han sido más afectados por discriminación histórica, social y estructural en el país".

Recomendación No. 3. "Fortalecer la garantía y protección de los DESCA, particularmente los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, con un enfoque de igualdad y no discriminación, participación ciudadana y rendición de cuentas que favorezca la inclusión social y la creación de oportunidades".

Recomendación No. 19. Reforzar los mecanismos tradicionales de respuesta a la violencia de género, adoptando canales alternativos de comunicación y fortaleciendo las redes comunitarias para ampliar los medios de denuncia y órdenes de protección;

Recomendación No. 31. Asegurar que el fuero militar sólo sea utilizado para juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

Recomendación No. 32. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la justicia ordinaria sea el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.

Recomendación No. 36. Crear un mecanismo permanente de diálogo en la estructura del Estado, conformado por negociadores entrenados en mediación de conflictos y que tengan la capacidad necesaria para avanzar con procesos de diálogos transparentes y voluntarios, incorporando a autoridades locales, como gobernadores y alcaldes, para atender las particularidades de los territorios. CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021.

[2] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

en 2023, que busca acercar la ciudadanía y las administraciones locales. Además, en 2023, informó que instaló la "*Mesa del estallido un aporte para la paz y la justicia social*" en la cárcel y penitenciaria con alta y media seguridad de Palmira, para trabajar ejes temáticos relacionados con la justicia, inclusión de personas privadas de libertad y políticas públicas[3]. La CIDH también tomó nota de acciones para la atención de conflictividades sociales en Bogotá, tales como 143 mesas de diálogo entre 2021 y abril de 2024 con temáticas como garantía de derechos humanos, educación, desarrollo económico y más. Asimismo, señaló que ha desarrollado seis pactos de acción colectiva entre 2021 y 2023, dirigidos a diferentes problemáticas sociales, como la violencia contra las mujeres y derechos LGBTI[4].

Con respecto a la **recomendación número 3**, el Estado reportó haber puesto en marcha políticas públicas para fortalecer la garantía, respeto y goce de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Al respecto, reportó los programas "*Empleo para la Vida: Fomento y Protección para Nuevos Empleos*" y "*Empléate Sin Fronteras*", para incentivar la oferta de empleo a grupos vulnerables, como personas con discapacidad, jóvenes, personas mayores, población migrante y personas en pobreza y pobreza extrema. Adicionalmente, el Estado proporcionó información sobre programas que buscan favorecer la movilidad social, como el indicador "*Hogares con acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la pobreza extrema*", el "*Programa de Acompañamiento Familiar y Comunitario - Misión Colombia*", y los "*Bonos de Impacto Social*", herramienta de la Financiación Basada en Resultados para la implementación de programas sociales[5]. También, fue señalada la realización de una serie de programas destinados a la protección de la juventud[6].

---

[3] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC⁄OEA No. 960⁄2024, 14 de junio de 2024, ps. 13 y 14.

[4] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC⁄OEA No. 960⁄2024, 14 de junio de 2024. ps. 15 – 18.

[5] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC⁄OEA No. 960⁄2024, 14 de junio de 2024, ps. 20-27.

[6] Según el Estado, los programas "*Jóvenes en Paz*"; "*Oportunidades para la vida*"; "*Juventudes Tejiendo Bienestar*"; "*Jóvenes Guardianes de la Naturaleza*"; "*Proyecto de Participación Juvenil*", y "*Barrismo Social – Aguante Popular por la vida*". Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC⁄OEA No. 960⁄2024, 14 de junio de 2024, ps. 27-31.

Sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de la **recomendación número 19**, el Estado indicó que llevó a cabo una serie de acciones destinadas al acceso a la justicia, en el contexto del "P*rograma Nacional de Conciliación en Equidad*", del "*Programa Nacional de Conciliación en Derecho*", y del "*Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia*". Además, reportó la creación de los PACE (Punto de Atención en Conciliación en Equidad) étnico del cabildo CHIBCARIWAK en Medellín y el PACE LGBTI en Bogotá; el nombramiento de un gran número de nuevos conciliadores en equidad; la creación del Centro de Conciliación de la Superintendencia Financiera de Colombia y del Centro de Conciliación Público para la Defensoría del Pueblo, y la construcción de nuevas casas de justicia, además de la puesta en práctica de acciones para subsidiar las existentes[7].

En cuanto al acceso a la justicia de las mujeres y personas LGBTIQ+ por actos de violencia basada en género o violencia por perjuicio, fue reportado a la Comisión la instalación de Mesas de Género y el desarrollo de la estrategia Red Justas, que elaboró en 2023 un diagnóstico de las rutas de acceso a la justicia para violencias basadas en género y, particularmente, la violencia sexual en el marco del conflicto armado. También, fue informado el desarrollo del programa "*Justicia en el Territorio para la Paz Total*", que busca garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento y desaparición forzada y de violencias basadas en género o por prejuicio. Finalmente, en 2024, se convocó una Comisión de Expertos y se inició un Caucus por una justicia con enfoque en género, para lograr una propuesta de Reformas a la Justicia que se presentará al Congreso de la República[8].

Sobre las **recomendaciones número 31 y 32**, el Estado explicó que la jurisdicción penal militar y policial en Colombia es una justicia especializada para investigar y juzgar delitos cometidos por miembros activos de la Fuerza Pública en el ejercicio de su función. Señaló que este fuero especial está justificado por las diferencias en deberes y responsabilidades entre los ciudadanos comunes y los miembros de la

[7] Según el Estado, para la vigencia 2024, se tiene programado el diplomado de Conciliación en Derecho con énfasis en resolución de conflictos agrarios y componente de mujer; jornadas móviles gratuitas de conciliación; jornadas del "Festival de la Conciliación para el Cambio" para fomentar el acceso a la justicia dirigido a la población con escasa oferta institucional. y la instalación de más casas de justicia. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 143–147.

[8] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 147-149.

Fuerza Pública, quienes tienen un rol exclusivo en el uso legítimo de la fuerza del Estado. Sin embargo, indicó que delitos de genocidio, desaparición forzada, crímenes de lesa humanidad y aquellos contrarios al Derecho Internacional Humanitario, o "conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio", no están bajo esta jurisdicción, según la Ley 1407 de 2010[9].

En su respuesta oficial sobre la **recomendación número 36**, el Estado reportó que, en los años 2023 y 2024, realizó 93 mesas de diálogo, 86 mesas de acuerdos y 12 espacios de diálogo accidental en el contexto de protestas sociales. Además, señaló la meta de extender el uso de métodos de resolución de conflictos y resaltó la importancia del "*Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana*", que cuenta con 157 modelos de atención implementados en el territorio nacional; del "*Programa Nacional de Conciliación en equidad*" que, en lo corrido del año 2024 hasta el 30 de abril, atendió 10.896 casos de conciliación; y del "*Programa Nacional de Conciliación en Derecho*", a través del cual se avanza en la reglamentación de la Ley No. 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación) y que registró 172.625 solicitudes de conciliación en 2023 y 53.543 en lo corrido de 2024 hasta la respuesta del Estado[10].

Finalmente, el Estado señaló la "*Estrategia de Sistemas Locales de Justicia*", y reportó que la Alcaldía Mayor de Bogotá llevó a cabo dos actualizaciones de las "*Instrucciones Marco de actuación de las y los gestores de diálogo social*", que establecen los parámetros para el acompañamiento, atención y gestión a las conflictividades, derechos asociados a protestas y movilizaciones sociales en la ciudad de Bogotá; y una actualización en las "*Instrucciones protocolo mesas de diálogo*", que tiene como propósito generar espacios de diálogo y proponer acciones asertivas a las reivindicaciones de la población con relación a conflictividades[11].

[9] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 198-200.

[10] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, 2024, ps. 210–213.

[11] Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 213 y 214.

Anexo 2. Síntesis del Informe Análisis de Impactos Psicosociales y Lineamientos Básicos a Considerar en el Diseño e Implementación de Políticas, Planes, y/o Programas de Reparación Integral para Víctimas de Lesiones Oculares en el Marco de Protestas Sociales

Problemas identificados, obstáculos y retos en la respuesta estatal

El informe identificó una serie de problemas que enfrentan las víctimas de violencia ocular en el contexto de las protestas del Paro Nacional de 2021:

Acceso a la justicia

Se han identificado como obstáculos y retos en la respuesta estatal problemas en el acceso a la justicia, como pocos avances y trabas en los procesos y la falta de iniciativa por parte de instituciones de justicia para recopilar la información necesaria que permita establecer los hechos y la responsabilidad penal de los mismos. Se resaltó que, en contexto de la Mesa Interinstitucional Permanente para la revisión de casos de violaciones a derechos humanos, la prioridad ha sido de los casos de homicidio, y la revisión de casos de agresiones oculares aún no ha comenzado. Es decir, los agentes que las perpetraron continúan en servicio. Se ha mencionado el conflicto entre justicia ordinaria y justicia penal militar como reto para la continuidad de los procesos, así como la alta tasa de criminalización y persecución penal de personas participantes en las protestas versus el bajo número de acusaciones contra agentes de la fuerza pública. Se destacó también la falta de investigaciones acerca de los testimonios de hostigamiento e intimidación por parte de agentes estatales y paraestatales a personas que denunciaran las violencias.

Procesos orientados a cambios estructurales

Las víctimas han presentado inquietud sobre la efectividad de los cambios a ESMAD; falta de espacio de diálogo y consenso verdaderamente amplios, participativos e inclusivos en la construcción de las medidas de transformación, formación y rendición de cuentas; la ineficacia de modificaciones institucionales en materia de prevención y no repetición; el incumplimiento de acuerdos establecidos en espacios de negociación; obstáculos al acceso a la justicia y mantenimiento de una narrativa institucional centrada en el estigma y la confrontación.

Procesos orientados a la reparación

Se han reportado la falta de medidas, planes y programas estatales para garantizar una reparación integral, y la falta de voluntad y de ánimo conciliatorio y de recursos internos efectivos desde el Estado y sus instituciones de procuración de justicia. Los colectivos de víctimas han sido claros en la exigencia de entender la reparación integral como un proceso articulado, de no reducirla a acciones aisladas y no supeditarla a los procesos jurídicos y procedimientos individuales caso a caso.

Necesidades en materia de rehabilitación

Se señalaron dificultades en la atención en salud integral, como falta de prontitud en los traslados y la atención de urgencia, fallas en los procedimientos médicos inmediatos necesarios para rescatar la mayor capacidad posible del ojo afectado, entre otras. Se constató que no existen procedimientos adecuados y especializados para abordar casos de traumatismos oculares desde un punto de vista medicolegal; y se reportó también la afectación del patrimonio de las victimas que no han podido acceder sus tratamientos médicos a través del sistema público de salud, la poca disponibilidad de servicios especializados para víctimas de daños oculares y su centralidad en la capital del país.

Otro problema identificado es el de mantenimiento de narrativas estigmatizantes por parte de las instituciones, autoridades y medios. Se destaca la discriminación de las personas afectadas en los servicios de urgencia y espacios de atención en salud, y la marginalización de las víctimas en el mercado laboral y en espacios de estudio por ser consideradas delincuentes o tener un bajo potencial debido a los daños oculares.

El informe reitera que el análisis de las agresiones oculares sufridas por las víctimas no solo incluye la violencia estatal inmediata de la cual resultó el daño, sino que también abarca toda la estructura administrativa del Estado, incluso la atención tardía o deficiente que las víctimas han recibido después de la agresión, información incompleta sobre las lesiones, el tratamiento y seguimiento, entre otros. Se trata de un sistema o dispositivo de violencia policial-institucional donde participan todos que se suman o permiten la agresión.

Caracterización de las violencias

El informe clasificó las agresiones sufridas en tres clases: traumatismos oculares, que se refieren a la agresión a la zona ocular provocada por golpes, contusiones o contacto del ojo con productos químicos; lesiones oculares, que son traumatismos que

impliquen en una perturbación funcional transitoria o permanente o la pérdida del órgano; y trauma ocular, las repercusiones que la agresión ha tenido en la vida de las personas, incluyendo secuelas en el desenvolvimiento en espacios laborales y sociales.

Caracterización de las víctimas

La mayoría de las víctimas de violencia policial en el marco de las protestas fueron personas jóvenes, de barrios empobrecidos o periféricos, estudiantes o desescolarizadas, dedicadas al comercio informal o en condición de cesantía, pertenecientes al campesinado, población indígena y/o afrocolombiana y víctimas de violencia previa o desplazadas por la violencia. La mayoría fueron hombres, pero se constató que, acompañando las agresiones físicas, se sumaron una serie de insultos y agresiones basadas en géneros a las mujeres. Las víctimas eran principalmente estudiantes, y la mayor parte de las agresiones se registró en Bogotá, seguidos de Valle del Cauca y Cauca.

Impactos psicosociales

Los impactos psicosociales más comunes y generales presentes en las personas víctimas fueron daños a la salud integral, incluyendo los daños físico y psicoemocional; daños a la autopercepción y a la autonomía; daños a los proyectos de vida; y daños a las relaciones y los vínculos familiares, comunitarios y/u organizativos. El informe también ha identificado que las personas afectadas han desplegado diversas formas de afrontamiento para seguir adelante, que embarcan acciones de evitación frente a actividades que les recuerden de lo ocurrido; distintas formas de procura de la salud integral por sus proprios medios, cuando el Estado no les ha proporcionado eso; el enfoque en redes de apoyo; y acciones de exigencia de cambios institucionales y la participación ciudadana.

El enfoque psicosocial de la reparación

La reparación y la rehabilitación deben traducirse en un conjunto de medidas múltiples, articuladas y concretas. Desde el punto de vista psicosocial, las medidas deben tener como objetivos esenciales brindar a las víctimas herramientas para que puedan dar sentido a la experiencia vivida y construir proyectos de vida; ayudarles a enfrentar su situación y las consecuencias de las violaciones, restableciendo sus derechos y su dignidad como personas; y mostrar solidaridad y un camino para restablecer su

confianza en la sociedad, las instituciones y en el Estado. Los enfoques de abordaje son el enfoque psicosocial; enfoque de género e interseccionalidad; enfoque de discapacidad; y enfoque de juventudes.

Propuesta para la construcción de una Ruta de Atención y Reparación Integral a Víctimas de Violencias Policiales en el Marco de la Protesta Social en Colombia

Como consideraciones generales, la propuesta presentada no debe ser una acción única o un plano aislado, sino una política pública amplia con un trabajo intersectorial e interinstitucional - puesto que la reparación se integra a partir de varios programas y medidas, contando con la participación permanente de las personas afectadas y de la sociedad civil. Es necesario que el mecanismo no sea fácilmente recusable en una siguiente administración, le dotando de firmeza y estabilidad. Es necesario un carácter más administrativo que judicial, coordinada desde el propio Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior que no se limita a casos individuales. Todavía, las personas afectadas no deben renunciar a sus procesos legales particulares, sino que las dos vías deben operar de manera paralela. Debe ser una iniciativa nacional con enfoque territorial, con un esfuerzo de coordinación entre el Gobierno Nacional y las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y Municipales dotada de suficiencia económica, asegurándole sostenibilidad a mediano y largo plazo. Finalmente, se debe considerar procesos tanto de tipo preventivo como reactivo, teniendo en cuenta tanto las víctimas como sus familias.

En cuanto a medidas específicas, se destacan la restitución y goce de derechos – tanto los derechos por los cuales los manifestantes luchaban en el Paro como protección del derecho a la manifestación. Es preciso que los procesos avancen de forma más expedita, bajo tipos penales adecuados y representativos de los hechos ocurridos, identificando y sancionando responsables jerárquicos y los autores de las agresiones oculares, encubrimientos y hostigamientos a las víctimas denunciantes. Los casos en la justicia penal militar deben ser declinados en favor de la justicia ordinaria, y es necesario que las personas integrantes de Poder Judicial se acerquen y participen de la política pública discutida, se capacitando en estos temas y tipos de violencia. Finalmente, se debe revisar e implementar de manera real de la Directiva 002 de junio de 2021 de la Fiscalía General de la Nación.

A las víctimas y sus familias se debe ofrecerlas rehabilitación amplia e integral de manera gratuita, inmediata, adecuada y efectiva, incluyendo atención a la salud mental.

En ese contexto, la sociedad civil debe apoyar en la construcción de programas públicos específicos. Es necesaria la creación de un Protocolo de Atención y Asistencia en Salud para las víctimas, para trascender los estigmas, sensibilizar al personal sanitario y entregar orientaciones adecuadas para el trato y la atención en este tipo de casos, con equipos transdisciplinarios especializadas que tengan presencia en regiones y municipios. Los tratamientos deben prestarse por el tiempo y con la frecuencia que sea necesaria e incluir los costos de gastos eventuales, como medicamentos y cirugías. Finalmente, se debe generar una mesa de trabajo conjunta en materia medicolegal para la revisión de los protocolos de atención en casos de violencia ocular.

Sobre la reinserción de las víctimas en la sociedad, se debe construir programas específicos que apoyen a su inclusión en los ambientes laboral y educativo. Para eso, es necesario crear becas estudiantiles; asegurar una cantidad de cupos en las instituciones de educación públicas y en dependencias estatales; y crear incentivos para la empleabilidad de las víctimas en espacios privados - todo eso con ajustes pertinentes a sus necesidades. Deben plantearse también apoyo específico a personas que viven en el exilio.

En cuanto a garantías de no repetición, se debe sancionar los responsables y garantizar la no impunidad, así como cumplir las recomendaciones de la CIDH y de otros organismos internacionales. Es necesaria la creación de mecanismos para gestionar la actuación de las instituciones estatales en los contextos de protesta social, y que se separe la Policía Nacional del Ministerio de Defensa, erradicando el tratamiento de guerra que se da a los conflictos sociales. Finalmente, se debe establecer sistemas de supervisión e investigación no vinculados con las estructuras de la justicia penal militar y mecanismos de rendición de cuentas.

Como medidas de satisfacción, el Estado debe reconocer públicamente el ocurrido y admitir su responsabilidad, transmitiendo un mensaje claro de intolerancia frente a eses hechos. Se deben reconocer las personas afectadas como víctimas y la protesta como mecanismo válido y necesario de construcción democrática, haciendo un compromiso público de generar procesos de reparación. El reconocimiento jurídico-administrativo de discapacidades causadas por lo ocurrido también es una medida importante y, finalmente, se deben indemnizar a las víctimas.


CIDH
Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Magistrado ponente

STC7641-2020
Radicación n.° 11001-22-03-000-2019-02527-02
(Aprobado en sesión virtual de dieciséis de septiembre de dos mil veinte)

Bogotá, D. C., veintidós (22) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Decídese, luego de sucesivos debates del proyecto, la impugnación interpuesta frente a la sentencia de 23 de abril de 2020, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la salvaguarda promovida por Soledad María Granda Castañeda, Sandra Borda Guzmán, Sergio Alejandro Martín Vergara, Andrés Juan Guerrero, Alejandro Briceño Díaz, Ana Benilda Ángel Orjuela, Alexandra Paola González Zapata, Fabián de Jesús Laverde Doncel, Cristian Raúl Delgado Bolaños, Aleida Murillo Gómez, Jenny Alejandra Romero González, Carlos Sleyter Obregón Ramírez, Juan

Felipe Castañeda Durán, Olga Lucía Quintero Sierra, Alirio Andrés Mojica Montañez, Paola Marcela Silva Pérez, Héctor Alejandro Alba Siboche, María Fernanda Ovalle Alvarado, Angye Katherine Rojas Rivera, Wilman Silva Betancourt, Eneried Aranguren, Frank Melo Restrepo, Ángel Duván Ortiz Rodríguez, Yuri Enrique Neira Salamanca, Peter Esteban Santiesteban Castillo, María Alejandra López Mendoza, Diana Carolina Ojeda Ojeda, Victoria Lucena Góez, Mariángela Villamil Cancino, Alejandra Soriano Wilches, Carolina Moreno Velásquez, Carlos Perdomo Guerrero, Catalina Botero Marino, Manuel Alejandro Iturralde, Natalia Ramírez Bustamante, Carlos Julián Mantilla Copete, Johan Sebastián Ramírez Vargas, Fabián Darío Bernate Bastidas, Brian Valencia Ayala, Harrison Steven Valderrama Palencia, David Ricardo Pérez Castro, Carol Tatiana Gómez Suarez, Perla Tatiana Bayona Rojas, Eduardo Enrique Cáceres Téllez, Cristian Andrés Aristizábal Parra, Mohamed Mussa Shek Giraldo, Juan Camilo Gómez Olarte, María Fernanda Montiel Murillo y Santiago de Jesús Andrade Gaitán contra el Presidente de la República, los Ministros de Defensa e Interior, la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Director General de la Policía, el Comandante General de la Policía Metropolitana de esta ciudad, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

1. ANTECEDENTES

1.1. Los reclamantes imploran la protección de sus prerrogativas a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, "*no ser sometidos a desaparición forzada*", y a las libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento, presuntamente amenazadas por las autoridades accionadas.

1.2. Del escrito inaugural y la revisión de las pruebas, la *causa petendi* permite la siguiente síntesis:

Los impulsores afirman que, desde el año 2005 al presente, el Estado, frente a protestas o manifestaciones pacíficas, ha desplegado conductas constantes, reiterativas y persistentes, para socavar, desestimular y debilitar su derecho a expresarse sin temor, exigiendo cambios de políticas a las distintas autoridades.

Entre los comportamientos que los actores identifican como violatorios, se encuentran: (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas*;* (ii) "*estigmatización*" frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

1.2.1. En cuanto a "*la intervención sistemática de la fuerza pública en manifestaciones y protestas",* los accionantes aducen que en 2017, durante la convocatoria indígena -Minga Nacional-, miembros de la comunidad Wayúu fueron agredidos, sin justificación alguna, por el personal del ESMAD[1].

En septiembre de ese mismo año, en las instalaciones de la Universidad de Cundinamarca –sede Soacha-, algunos estudiantes se mostraron inconformes por la elección del rector, y ante ello, agentes de la policía y el GOES[2]

> "(…) [ingresaron al campus] *rompiendo vidrios* (…) *golpea*[ndo a las personas,] *lanza*[ndo] *gases lacrimógenos* (…) [y] *usa*[ando] *armas de fuego* (…)".
>
> "(…) *Durante el procedimiento, trece (13) estudiantes fueron retenidos* (…) y *subidos a un camión, supuestamente para ser trasladados por protección; no obstante, dadas las gestiones de la comunidad,* (…) *fueron puestas en libertad* (…)"[3].

En el ruego tuitivo se relata que, en septiembre de 2019, integrantes de la Universidad Distrital se agruparon en las instalaciones de la misma para expresar su desaprobación, por presuntos actos de corrupción en la institución, lugar en donde fueron embestidos por la Policía Nacional y el ESMAD.

---

[1] "*Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional".*
[2] "*Grupo de Operaciones Especiales de la Policía Nacional*".
[3] Fols 157 y 158, C1.

El hecho se repitió el 24 de septiembre de esa anualidad, en la calle 40 con carrera 7ª, pues allí, tales entes agredieron e hirieron, otra vez, a estudiantes de la Universidad Javeriana, utilizando "(…) *gases lacrimógenos,* [munición] *aturdidora y balas de goma* (…)". De tal acontecer fueron testigos las demandantes Diana Carolina Ojeda Ojeda y Victoria Lucena Góez.

En octubre de 2019, ante una congregación de "*educandos*" de la Universidad del Atlántico –Barranquilla-, se hizo presente, de un lado, el Ejército Nacional, quien realizó "*disparos al aire*" y, de otro, el ESMAD, cuyo actuar terminó lesionando a más de quince (15) personas.

Los accionantes relatan que el 4 de octubre de 2019, varias organizaciones estudiantiles, indígenas, campesinos y sindicatos, convocaron para el 21 de noviembre siguiente a una movilización general con el propósito de oponerse a algunas medidas económicas del Presidente de la República, demandar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y exigir el "*cese de asesinatos de líderes y lideresas sociales".*

La Universidad de los Andes, aseveran los gestores, previo a las manifestaciones del 21 de noviembre de 2019, divulgó en internet el "*manual 070 de autoprotección contra el ESMAD*" en donde se especificaron los riesgos a los cuales se exponen quienes hacen uso de la prerrogativa a la protesta pacífica.

El documento se expidió, por cuanto, según sus estimaciones, la Policía Nacional tiende a lastimar de gravedad o a detener de manera abusiva a los manifestantes; por ello, en ese folleto se consignaron distintas medidas para evitar ser víctima de atropellos y cómo proceder en caso de padecerlos. Acotan, si bien la mencionada entidad rogó el retiro de esa publicación, el ente universitario rechazó tal solicitud.

Diez (10) de los aquí tutelantes inicialistas comentan que, en Bogotá, el 21 de noviembre de 2019, fecha establecida para realizar una manifestación pacífica y multitudinaria[4], aun cuando en horas de la mañana las "*marchas*" trascurrieron tranquilamente, el ESMAD usó, de manera excesiva, su fuerza y, además, sostienen que, en esa data, el mencionado ente policial se comportó de igual modo en Medellín, Cali y en Santander de Quilichao –Cauca-.

Tres (3) de los acá actores afirman que el 22 de noviembre postrero, si bien un buen número de personas se encontraban congregadas de manera pacífica en la Plaza de Bolívar de la capital, el ESMAD las atacó sin motivo alguno con "(…) *bombas aturdidoras y gases lacrimógenos* (…)".

[4] Fol. 162, C1. Parque Nacional, Gobernación de Cundinamarca, Hospital San Juan de Dios, el sector de la Sevillana con autopista sur, el SENA de la 30 con 1° de mayo, la Plazoleta de la Hoja, la carrea 30 con calle 19; la Universidad Nacional de Colombia de la avenida calle 26 y la calle 100 con carrera 11.

En horas de la noche de ese día, el entonces Alcalde Mayor de esta metrópoli, Enrique Peñalosa Londoño, expidió el acto administrativo N° 714, mediante el cual ordenó:

> "(…) *Artículo 1°. Decretar el toque de queda en todo el territorio del Distrito* (…) *prohibiendo la libre circulación de las personas* (…). *Artículo 4°: El incumplimiento de la presente restricción acarreará las sanciones previstas en los Códigos Nacional y Distrital de Policía y demás normas vigentes sobre la materia* (…). *Artículo 5°: Ordenar a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en toda la ciudad y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia* (…). *Artículo 7°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición* (…)"[5].

El 23 de noviembre ulterior, varios ciudadanos, entre quienes se encontraban tres (3) de los acá reclamantes, realizaron una caminata pacífica por la carrera 7ª, en sentido norte a sur; empero, fueron interceptados por el ESMAD, quien les lanzó "*gases lacrimógenos*".

En la misma calenda, en la Plaza de Bolívar se presentaron hechos similares y si bien un funcionario de la Procuraduría General de la Nación[6], se dirigió al comandante del ESMAD, presente en la zona, para lograr el cese de ese proceder, fue ignorado.

El 27 de noviembre siguiente, se produjeron nuevas manifestaciones en la autopista norte con calle 170 de esta

[5] Fols. 394 a 397, C1.
[6] Fol. 163. Felipe Clavijo.

ciudad, en donde el ESMAD, reiteró sus agresiones contra los civiles y, en Sogamoso, estudiantes del SENA y de la UPTC, terminaron, igualmente, atacados por ese cuerpo de policía.

Los actores destacan que, el 4 de diciembre del año pasado en Medellín, en los sectores de la "*avenida regional*" y "*ciudad del río*", el ESMAD arremetió violentamente contra los participantes en las protestas y, en Cali y Bogotá, se presentaron circunstancias similares.

1.2.2. Atinente a "*la estigmatización de la protesta por parte de funcionarios públicos*", respecto a la convocatoria del 21 de noviembre de 2019, en varias ciudades del país y del mundo, sostienen, que agentes del gobierno y algunas entidades públicas, emprendieron una campaña para desmotivar el ejercicio de su derecho fundamental a la manifestación pacífica.

Con ese propósito, relatan, el gobierno dispuso (i) militarizar ciudades con vehículos blindados en áreas visibles para los habitantes del país, a fin de advertir a la población, infundadamente, que los manifestantes eran una "*fuerza peligrosa*"; (ii) activar "*la póliza antiterrorista*"; (iii) expedir el Decreto 2087, mediante el cual se impartieron directrices a gobernadores y alcaldes para que adoptaran medidas de "*toques queda*"; e (iv) influir en los medios de comunicación de amplia circulación, para emitir

"*propaganda negativa*", encaminada a catalogar como peyorativa a quienes querían hacer uso de esa prerrogativa.

Resaltan, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH-, el 20 de noviembre de 2019, expresó, a través de un comunicado de prensa publicado en su página *web*, que "(…) *nota*[ba] *con preocupación la expedición en las últimas horas* [de las mencionadas disposiciones y actividades] (…)".

Los querellantes señalan que, a su vez, empezaron a circular videos en redes sociales en donde "(…) *grupos de ciudadanos* (…) *amenazaban con ejercer violencia* [hacia quienes participaran en las actividades en cuestión] (…)", a cuyo efecto el aludido organismo internacional, así se pronunció en el precitado informe:

> "(…) [La OACNUDH ha] *hecho seguimiento, con preocupación, a los persistentes mensajes de procedencia no identificada que han sido publicados* [a través de aplicaciones de interacción masiva] *y medios de comunicación que estigmatizan la protesta social, y otras que llaman al uso de violencia en las movilizaciones de múltiples sectores de la sociedad* (…)"[7].

Los gestores aseveran que, el 20 de noviembre de 2019, esto es, un día antes de las protestas, la Fiscalía General de la Nación efectuó, de manera simultánea, veintisiete (27) allanamientos en Bogotá, ocho (8) en Cali y cuatro (4) en Medellín, en los domicilios de periodistas,

[7] Fol. 160, C1.

artistas, activistas y grupos sociales relacionados con las "*marchas*" programadas para el 21 de noviembre ulterior.

Los peticionarios sostienen que, la mayoría de dichas actuaciones, fueron declaradas ilegales por distintos jueces de control de garantías pues

> "(…) *no se aportaron elementos materiales probatorios* [de] *los cuales se pudiera inferir que las personas o los objetos del lugar estuvieren vinculados con algún tipo de acto preparatorio para la comisión de conductas criminales* (…)"[8].

Agregan que se difundió en redes sociales el eslogan "(…) *no paramos, avanzamos* (…)", fundada en la idea falsa de que "(…) *el "Paro Nacional" hace parte de una estrategia para derrocar al Presidente Iván Duque* (…)" y el 30 de noviembre de 2019, la entonces Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, según arguyen los impulsores, escribió en su cuenta de "*Twitter*" lo siguiente:

> "(…) *No pudieron* (…); C*onvocaron* [a] *un paro basados en mentiras* (…); *Sembraron pánico con falsas denuncias* (…); *Atacaron a la fuerza pública buscando que reaccionaran para acusarlos de violar los derechos humanos* (…)"[9].

Asimismo, los promotores refieren que, en la primera semana de diciembre de 2019, con ocasión de los señalamientos efectuados por el Director General de la Policía Nacional hacia estudiantes de la Universidad

[8] Fol. 159, C1.
[9] Fol. 161, C1.

Nacional de Colombia –sede Bogotá-, éstos fueron agredidos "(…) *de manera* (…) *brutal por* (…) *agentes del ESMAD* (…)".

Los accionantes, María Fernanda Ovalle Alvarado y Juan Felipe Castañeda Durán, en su calidad de miembros de la "*Asamblea Popular de Engativá*", destacan que han sido fotografiados por miembros de la Policía Nacional sin causa alguna e, igualmente, anotan, fueron testigos del amedrentamiento a personas para desincentivar su participación en las protestas.

1.2.3. En cuanto al "*uso de armas letales y exceso de fuerza"*, por parte de las autoridades durante *"las manifestaciones"*, los accionantes aducen que esa práctica es una constante que amenaza su prerrogativa a la libertad de expresión, por el temor que les genera ser víctimas de asesinato o lesiones personales.

En tal sentido, el gestor Yuri Enrique Neira Salamanca, asevera que, en el transcurso de unas protestas acaecidas el 1° de mayo de 2005, un agente del ESMAD disparó un dispositivo denominado "*trufly*" que impactó a su hijo, Nicolás David Neira Álvarez, menor de edad, quien por las heridas falleció días después. Sobre ese hecho, afirma, un policía reveló que el ESMAD estaba ocultando el suceso y, por esa conducta "(…) *Julio César Torrijos Devia aceptó cargos en el año 2017 por el delito de encubrimiento del homicidio de Nicolás* (…)".

El 22 de septiembre de ese año, indican, en un mitin estudiantil en la Universidad del Valle –sede Cali-, Jhony Silva Aranguren, descendiente de los acá promotores, Wilman Silva Betancourt y Eneried Aranguren, fue herido por un proyectil de arma de fuego de dotación de la Policía Nacional y, posteriormente, falleció por esa lesión.

Óscar Leonardo Salas Ángel, estudiante de la Universidad Nacional de Colombia, hijo de la tutelante Ana Benilda Ángel Orjuela, el 8 de marzo de 2006, en el recinto de dicho claustro, donde, se aduce, el ESMAD lanzó una "*bola de cristal o canica*" a gran velocidad, murió porque ese artefacto se alojó en su cráneo.

El 28 de marzo de 2017, el actor, Johan Sebastián Ramírez Vanegas, sin estar involucrado en las manifestaciones de esa fecha, fue golpeado en el rostro con un objeto arrojado por el ESMAD y, con ocasión de ello, perdió la funcionalidad de su ojo izquierdo.

Agregan, en la mencionada anualidad, Peter Esteban Santiesteban, quien, igualmente, no era parte de un "*paro cívico*" promovido en Buenaventura, recibió un impacto de bala en el abdomen proveniente de la policía.

Señalan, el 14 de marzo de 2019, en Cajibío –Cauca-, durante una reunión de indígenas, el actor, Cristian Raúl Delgado Bolaños, fue testigo de la forma como el ESMAD y

el Ejército Nacional los atacaba con sus armas de dotación de largo alcance, resultando heridas varias personas.

Aseguran, en septiembre de 2019, Sergio Alejandro Martín Vergara y Andrés Juan Guerrero, aquí querellantes, estaban en las instalaciones de la Universidad Distrital de Bogotá y, al salir, el ESMAD le lanzó, al primero, una "*granada de gas lacrimógeno*", la cual le causó la pérdida de su ojo izquierdo y, al segundo, un impacto que le generó el "*estallido de su globo ocular derecho"*.

Aducen, el 8 de octubre postrero, en Bucaramanga, Paola Marcela Silva Pérez, fue golpeada por la Policía Nacional, hasta padecer un "*sangrado abundante*".

En Bogotá, exponen, el 21 de noviembre posterior, varias de las demandantes[10] fueron agredidas, directamente, por el ESMAD en los sectores de la Catedral Primada y el centro comercial Gran Estación. Ese mismo día, añaden, Héctor Alejandro Alba Siboche, cuando se encontraba en las instalaciones de la Universidad Nacional, perdió su agudeza visual después de recibir la detonación de una "*granada de gas*" tirada por el ESMAD.

Indican, en horas de la noche de la calenda reseñada, los comunicadores gráficos Cristian Angarita Lizarazo y Diana Rocío Pinzón Corredor, fueron golpeados por policías frente al edificio Franco de la Universidad de los Andes,

[10] Alexandra González, Aleida Murillo Gómez y María Alejandra López Mendoza.

lugar en donde Pinzón Corredor fue dejado inconsciente y a Angarita Lizarazo se le detuvo arbitrariamente.

Relatan, el 22 de noviembre de 2019, Angye Katherine Rojas Rivera, quien se encontraba en la calle 128 con autopista norte de esta urbe, recibió un golpe en el rostro por parte de la policía que le produjo una incapacidad de treinta días (30).

Afirman, en las inmediaciones de la calle 19 con carrera 5ª de la capital, el 23 de noviembre del mismo año, Dylan Mauricio Cruz fue herido en la cabeza por el ESMAD con munición tipo "*beang bag*" y, con ocasión de las lesiones sufridas, murió dos días después.

El 4 de diciembre siguiente, también en Bogotá, el ESMAD atacó con una granada de gas el área facial del tutelante Alejandro Briceño Díaz y, por ello, requirió ocho (8) puntos de sutura en la cara.

1.2.4. En relación con las "*detenciones arbitrarias e ilegales por parte de la fuerza pública*", nueve (9) de los acá actores adujeron haber sido víctimas de golpes y arrestos injustificados durante las protestas realizadas en Bogotá a partir de noviembre de 2019 e, inclusive, agregaron, algunos fueron retenidos y conducidos por la policía en vehículos particulares sin razón alguna.

Los reclamantes afirman que, en esta urbe, se registraron ochocientos treinta y cinco (835) casos similares, veintiséis (26) en Popayán y veinticinco (25) Barranquilla.

1.2.5. En relación con los "*ataques a la libertad de prensa*", siete (7) accionantes refieren haber sido agredidos por la fuerza pública durante el cubrimiento periodístico realizado a las manifestaciones del 21 de noviembre de 2019.

Asimismo, indican que, en tales eventos, se registraron cuarenta y siete (47) casos de actos violentos, en su mayoría atribuibles a la policía y al ESMAD, sobre personas en el desarrollo de actividades periodísticas.

1.2.6. Para los accionantes, los hechos anteriormente descritos se cometieron de manera sistemática con el fin de atemorizarlos y disuadirlos de ejercitar su derecho a expresar sus ideas tranquilamente, en las calles y en recintos académicos, pues, aseguran, pueden verse expuestos a lesiones en su integridad física y a estigmatizaciones promovidas por agentes del Estado, en tanto las garantías de no repetición de los sucesos descritos son inexistentes.

Como pruebas de lo antelado, los accionantes allegaron en medio digital y en formato PDF, ochenta y seis (86) documentos contentivos de reportajes y cubrimientos

periodísticos con enlaces de direcciones de internet, redirigidos a páginas en donde se encuentra el registro noticioso con medios audiovisuales de los cuales, según aquellos, evidencian las circunstancias antes descritas.

1.3. Solicitan, por tanto, ordenar (i) al Presidente de la República "*conformar una mesa de trabajo*" para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas; (ii) a las autoridades encausadas, en lo sucesivo, abstenerse de incurrir en conductas como las acá denunciadas; (iii) al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo, acompañar a las personas en actos de protestas y brindarles asesoría jurídica a quienes resulten afectados en ellas; (iv) a la Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional, permitir que organizaciones defensoras de derechos humanos realicen verificaciones en casos de capturas y traslado de personas durante el desarrollo de cualquier clase de mitin; y (v) suspender las actividades del ESMAD, hasta tanto se produzcan cambios estructurales y de fondo en los procedimientos en los cuales intervienen.

1.4. Mediante auto ATC282-2020, la Corte anuló la tramitación surtida en primera instancia al advertir la falta de vinculación de la Fiscalía General de la Nación y de los comandantes del Ejército Nacional, ESMAD, COPES y GOES, quienes, necesariamente, debían comparecer al litigio, pues, el compendio fáctico y los pedimentos de la demanda, cuestionaban directamente sus actuaciones.

Asimismo, se dispuso convocar a (i) la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH-; (ii) la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres –ONU Mujeres-; (iii) la Organización Internacional del Trabajo –OIT-; (iv) el comandante de la Decimotercera Brigada de la Quinta División del Ejército Nacional; (v) Contraloría General de la República; (vi) Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP-; (vii) Universidad Nacional de Colombia; (viii) Universidad Distrital; (ix) Universidad de los Andes; (x) Universidad Javeriana; (xi) Universidad de Antioquia; (xii) Universidad del Valle; (xiii) Universidad del Atlántico; (xiv) Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; (xv) Universidad Industrial de Santander; (xvi) Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-; (xvii) Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-; y (xviii) la Central Unitaria de Trabajadores –CUT-; y (xix) a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

1.5. En cumplimiento de lo antelado, el *a quo* constitucional procedió a integrar el contradictorio y, luego de ello, los impulsores allegaron un escrito predicando otros hechos relacionados con la vulneración de sus garantías fundamentales, esta vez, surgidas frente a las protestas que se suscitaron luego de decretarse la emergencia sanitaria generada por el virus denominado "*COVID-19*".

2. Respuesta de los accionados y de los vinculados

2.1. El Presidente de la República, Iván Duque Márquez, adujo que, en el caso bajo examen, los actores y él carecían de legitimidad en la causa; además, la salvaguarda devenía improcedente por cuanto se fundó en aspectos futuros e hipotéticos[11].

2.2. El Ministerio del Interior, enfatizó en la improcedencia del auxilio, pues (i) el ruego tuitivo no es idóneo para proteger derechos colectivos; (ii) no se advierte la inminencia de un perjuicio irremediable; (iii) existe carencia de objeto; y (iv) tampoco se acreditó el menoscabo a prerrogativa alguna[12].

2.3. La Policía Nacional, su Secretaría General y el Ministerio Público, por separado, defendieron la legalidad de sus actuaciones[13].

2.4. La Universidad Industrial de Santander -UIS-, la Personería de Bogotá, la Contraloría General de la Nación y la Universidad del Atlántico, destacaron que no debieron ser llamadas al litigio, por cuanto los hechos y pretensiones no les atañen.

2.5. La Universidad Nacional de Colombia -UNAL-, la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, la

[11] Fols. 508 a 514, C2.
[12] Fols. 759 a 767, C2.
[13] Fols. 379 a 393, C1, y 472 a 478, C2. .

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, la Gobernación de Nariño y de Boyacá, la Alcadía Mayor de Bogotá, las Secretarías Distritales de Gobierno y de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, señalaron no haber conculcado ninguna prerrogativa en relación con los supuestos fácticos que fundamentan la reclamación[14].

2.6. La Fiscalía Setenta y Una Seccional Delegada de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública, estimó que lo deprecado a través del ruego tuitivo, no debe ser definido por esta vía, pues las regulaciones sobre el derecho a la protesta pacífica competen al legislador.

2.7. El Ministerio de Defensa adujo que la Policía Nacional y el ESMAD están facultados para hacer uso de "*armas incapacitantes no letales*", reduciendo así la probabilidad de una fatalidad; a su vez, hizo énfasis en la Resolución N° 03514 de 5 de noviembre de 2005 mediante la cual se estableció el *"manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes*", en donde se autorizó a la fuerza pública contar con

> "(…) *granadas de mano con emisión de agentes irritantes y/o lacrimógenos,* (…) *de aturdimiento (generadoras de sonido)* (…) *de efecto múltiple (luz y sonido, gas y sonido, gas y luz, entre otras opciones disponibles)* (…), *con proyección de perdigones de goma y gas irritante (granadas multi-impacto). Cartuchos de 37/38 mm. para fusil lanzador no letal, con perdigones de goma o cápsulas de gas irritante* (…)".

[14] Fols. 449 a 460, C1.

Igualmente, refirió la evolución reglamentaria para el manejo de los precitados elementos, especialmente, las resoluciones N° 02903 de 23 de junio de 2017 y N°03002 de 27 de junio de ese mismo año, que "(…) *postula*[n] *el accionar del Escuadrón Móvil Antidisturbios en forma excepcional frente a los hechos que afecten el derecho a la libertad de expresión y de reunión* (…)".

Como colofón, relievó la importancia de mantener el orden frente a las prerrogativas a la reunión y de protestas, las cuales exigen ciertas condiciones, para no vulnerar las garantías de terceros y de agentes del Estado y, en esa medida, solicitó desestimar la salvaguarda, por cuanto las autoridades están habilitadas para ejercer la fuerza y mecanismos lícitos que ayuden a prevenir las situaciones violentas.

2.8. La Policía Metropolitana de Bogotá, respaldó el proceder del ESMAD y del GOES durante las protestas acaecidas el 21 de noviembre de 2019, pues en la capital se produjeron destrozos a bienes públicos, robos y agresión a civiles y, gracias a la intervención de esas entidades, se conjuraron los disturbios y se protegió a quienes, de manera pacífica, ejercieron su derecho a manifestarse; además, enfatizó:

> "(…) [E]*n el marco de las actividades preventivas y de disuasión en entornos difíciles, tales actuaciones* [de la fuerza pública], *por muy insoportables que puedan parecer para un grupo afectado, y lamentables desde cualquier punto de vista, no justifican la*

> *eliminación de una institución policial ni de sus elementos de acción, dado que para ello existen canales oficiales y judiciales competentes para verificar el uso excesivo, desproporcionado o injustificado de la fuerza, pero tal* [cuestión no amerita], *dejar a merced de actores violentos a la población en general, ni a las instituciones y servidores públicos, circunstancia que debe ser evaluada* (…) *sin desconocerse que ese 21 de noviembre, el propio palacio de justicia* [donde funciona la Corte] *fue agredido con el fin inconcluso de incendiarlo y destruirlo tal como se registra* [en una publicación periodística anexa] (…)".

2.9. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT- e, igualmente, Sebastián Lanz Sánchez, Emilia Márquez Pizano, Alejandro Lanz Sánchez, Cam López Duarte y Alejandro Rodríguez Pabón, arguyendo ser miembros de Temblores ONG, coadyuvaron las pretensiones del libelo.

2.10. La Universidad de Antioquia señaló que ha hecho llamados para mantener la concordia durante las protestas, debiéndose en todo caso, establecer protocolos de acción cuando se presenten alteraciones relevantes, sin que ello implique el ingreso arbitrario de la fuerza pública a sus instalaciones, sin previa autorización de sus directivas.

2.11. La Universidad del Valle, aun cuando refirió no haber transgredido garantía alguna, expuso que en varias ocasiones se ha producido el uso desmedido de la fuerza por parte del ESMAD al interior del claustro educativo que, incluso, motivó una condena patrimonial contra la Nación, por la muerte de un estudiante y lesiones a otro, según

sentencia de 12 de junio de 2017, proferida por la Subsección A, Sección Tercera, Sala de Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

2.12. Media Legal Defence Initiative -MLDI- y Robert F. Kennedy Human Rights -RFKHR-, intervinieron en calidad de *amicus curiae "en apoyo de las pretensiones de los y las accionantes"* indicaron que los hechos enarbolados en el pliego introductor evidencian un incumplimiento sistemático de instrumentos internacionales relacionados con los derechos de reunión, asociación, protesta pacífica, libertad de expresión y de prensa y, por tanto, solicitaron adoptar medidas encaminadas a proteger tales garantías

2.13. Human Rights Wacht acudió al diligenciamiento señalando que documentó varias agresiones por parte de la fuerza pública durante las protestas llevadas a cabo a finales de 2019, en varias ciudades del país.

En esa labor, destacó que, a petición suya, la Fiscalía General de la Nación le informó acerca de la investigación de setenta y dos (72) casos de posibles abusos por parte de las autoridades de policía, pero sin haberse concretado imputación alguna, aun cuando, en su sentir, existen múltiples evidencias de graves violaciones a los derechos humanos.

Igualmente, refirió que, de manera irregular, la Justicia Penal Militar asumió el conocimiento de treinta y

dos (32) decursos relacionados con las manifestaciones en cuestión.

Del mismo modo, hizo énfasis en (i) el arresto arbitrario de doscientas trece personas (213), incluidos periodistas; (ii) la detención administrativa de otros mil seiscientos sesenta y dos (1662) manifestantes en las protestas de 2019; y (iii) la expulsión injustificada del país de sesenta y un (61) extranjeros.

De otro lado, enfatizó sobre la muerte de Dilan Mauricio Cruz Medina acaecida el 23 de noviembre de 2019, durante las protestas en Bogotá, en donde, afirma, el deceso aconteció porque un uniformado del ESMAD le disparó directamente con una *"escopeta calibre 12"* haciendo uso de munición "*beang bag"* que contiene entre 600 y 700 perdigones de plomo.

Relató que, si bien la Procuraduría General de la Nación le solicitó a ese cuerpo de seguridad suspender en sus procedimientos ese tipo de armas en el desarrollo de manifestaciones, nada se ha hecho al respecto, asunto preocupante si se tiene en cuenta la poca capacitación que recibe el personal del ESMAD para manipular ese tipo de artefactos.

2.14. En el transcurso de esta actuación, los accionantes alegan como hecho sobreviniente presuntas conductas de abuso policial contra varios ciudadanos en la

ciudad de Bogotá, como los ocurridos el 9 y 10 de septiembre de la presente anualidad, solicitando tenerlos en cuenta a efectos de resolver las pretensiones de la tutela.

3. La sentencia impugnada

Tras referir la normatividad internacional sobre el derecho de reunión y manifestación pacífica, así como las disposiciones locales que regulan las facultades de policía frente a dichas prerrogativas, negó el auxilio, pues, en su criterio, de un lado, varias de las alegadas vulneraciones perpetradas por las autoridades accionadas desde 2005, carecían de respaldo probatorio y, de otro, porque se incumplió el presupuesto de subsidiariedad.

Esto último, en tanto los actores cuentan con otros mecanismos de defensa idóneos para exponer las aducidas trasgresiones a la libertad de prensa y, del mismo modo, plantear las presuntas intimidaciones y hostigamientos que, eventualmente, limitan su derecho a expresarse y protestar sin violencia.

Al punto, refirió a modo de ejemplo que los gestores Héctor Alejandro Alba Siboche, Wilman Silva Betancourt, Ángel Duván Ortiz, Nohelia Rodríguez, Yuri Enrique Neira Salamanca, ya emprendieron decursos para lograr el resarcimiento de los perjuicios que pudieron habérseles causado con ocasión de los hechos aquí denunciados, tornando prematura la presente salvaguarda.

De otro lado, señaló que la actual alcaldesa de la capital expidió un acto administrativo en donde se moduló el uso de la fuerza pública en manifestaciones y protestas, lo cual "(…) *de cierta manera, se acerca a las aspiraciones que persiguen los tutelantes, mediante esta excepcional vía* (…)".

Finalmente, expuso la improcedencia de la protección rogada en relación con los aspectos fácticos relativos a la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional para afrontar la pandemia generada por virus "*COVID19*", pues los mismos constituían hechos nuevos en la contienda.

4. La impugnación

La formularon los suplicantes y la Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP-, esbozando que el *a quo* constitucional se abstuvo de estudiar el fondo de la controversia, por cuestiones formales e, igualmente, reiteraron los planteamientos expuestos en la demanda de amparo.

5. CONSIDERACIONES

5.1. Cuestiones preliminares

5.1.1. Validez y saneamiento procesal constitucional

Mediante auto ATC282-2020 de 9 de marzo, esta Sala decretó la nulidad de las actuaciones en primera instancia, al advertir que a las diligencias no se había citado a la Fiscalía General de la Nación, Ejército Nacional, ESMAD, COPES y, GOES, a quienes en la demanda se les atribuía hechos materia de controversia y, por tanto, se dispuso su comparecencia al litigio.

Asimismo, convocó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, pues, dadas las múltiples censuras endilgadas a varias entidades públicas, se estimó relevante su participación en el debate.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en decisión de 15 de abril de 2020, al recomponer el procedimiento, omitió llamar al disenso a esta última; sin embargo, ello carece de aptitud para declarar, de nuevo, la anulación de lo rituado, pues, si bien el artículo 611 del Código General del Proceso[15] indica que la referida agencia debe ser convocada ante cualquier jurisdicción cuando el Estado resulte demandado, también lo es, su intervención es potestativa; además, la participación de dicho ente, en pleitos ya iniciados, suscita

[15] "(…) *Artículo 611. Suspensión del proceso por intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, se suspenderán por el término de treinta (30) días cuando la Agencia Nacional de Defensa del Estado manifieste su intención de intervenir en el proceso, mediante escrito presentado ante el juez de conocimiento. La suspensión tendrá efectos automáticos para todas las partes desde el momento en que se radique el respectivo escrito. Esta suspensión sólo operará en los eventos en que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no haya actuado en el proceso y siempre y cuando este se encuentre en etapa posterior al vencimiento del término de traslado de la demanda* (…)".

su suspensión, aspecto opuesto al carácter célere, preferente y sumario de la acción de tutela.

De tal manera, su presencia en el litigio no resulta forzosa, por cuanto la determinación que acá se adopte no la afecta directamente, máxime, si el pliego introductor no le atribuye conducta alguna y si, en todo caso, en esta instancia sí fue enterada de esta tramitación, dadas las decisiones previamente adoptadas, en relación con ciertos elementos probatorios aportados por los tutelantes.

Finalmente, en lo atinente a la solicitud de los accionantes realizada en el transcurso del proceso, relativa a tener cuenta nuevos hechos por ser "*sobrevinientes*", como los ocurridos el 9 y 10 de septiembre de 2020, solicitando apreciarlos a efectos de resolver el amparo, se desestimarán por no demostrarse su pertinencia y legitimación de las partes con el caso, en tanto que aquí se enjuicia la conducta constitucional del ESMAD y no de los procedimientos policiales en general; y porque en todo caso, la oportunidad para alegarlos y controvertirlos precluyó antes de dictarse sentencia de primera instancia, de otro modo, se infringiría el derecho de defensa y el debido proceso de la parte accionada. No obstante, los puntos aquí resueltos y, las determinaciones tomadas, no hay duda, adquieren conexidad conceptual con los últimos hechos denunciados.

5.1.2. Legitimidad e inmediatez

Algunas de las autoridades accionadas alegaron en la réplica al escrito inaugural que los suplicantes carecían de interés para accionar, dado que no acreditaron estar involucrados, directamente, en las manifestaciones objeto de la contienda y, por ello, sus pedimentos debían ser desestimados.

Al respecto, se aprecia que los accionantes plantearon la salvaguarda desde la óptica de la "*amenaza*" a sus garantías en el ejercicio de la protesta pacífica ante las "*sistemáticas*" agresiones del ESMAD, que, en su percepción, les restringe tal prerrogativa por el temor que les genera dicho cuerpo policial. Pero, además, es inocultable, algunos de los intervinientes han visto afectados sus derechos fundamentales directamente.

Bajo ese horizonte, los tutelantes tienen legitimación para implorar protección a sus derechos fundamentales porque de acuerdo con el canon 1° del Decreto 2591 de 1991, "(…) ***toda persona*** *tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces* (…)" el auxilio a sus intereses, cuando éstos resulten amenazados por entidades públicas como las aquí enjuiciadas.

Con esa comprensión, para el caso, no se requiere que todos o algunos de los actores hubiese participado en los hechos acá esbozados, pues el ejercicio del ruego tuitivo no está supeditado a un requisito previo que impida

concurrir a quien se sienta afectado en sus derechos, para clamar el amparo de la Constitución Política a través de esta vía, aspecto que, a su vez, descarta *per se*, el incumplimiento del presupuesto de inmediatez alegado por la pasiva.

Se resalta, al juicio se hicieron presentes, Media Legal Defence Initiative -MLDI- y Robert F. Kennedy Human Rights -RFKHR-, quienes adujeron concurrir al decurso en calidad de *amicus curiae "en apoyo de las pretensiones de los y las accionantes"*, ofreciendo opiniones sobre los derechos ventilados[16].

5.1.3. En general, el tratamiento de la cuestión que a continuación analiza la Sala, se relaciona esencialmente con los derechos fundamentales a la libertad de expresión y al de protesta **pacífica y no violenta,** por cuanto esta Corte censura todas las formas violentas e irracionales de formular reclamos para la protección de derechos, y por el contrario, llama a la convivencia, a la tolerancia y a la no violencia.

5.2. De la cuestión objeto de análisis constitucional

Efectuadas las anteriores precisiones, corresponde advertir que la presente controversia consiste en determinar

[16] El Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Art. 2 Numeral 3) los caracteriza: *"(…) amicus curiae [es] la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia".*

si las entidades accionadas, amenazan los derechos fundamentales de los demandantes a reunirse para protestar de manera libre y pacífica, ante sus presuntas prácticas sitemáticas, consistentes en (i) actuar arbitraria y violentamente con el fin de impedir el curso de las manifestaciones; (ii) "*estigmatizar*" a quienes de manera moderada, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) proceder con desproporción en el uso de la fuerza con armas letales y químicas; (iv) detener ilegal y abusivamente a quienes ejercen las enunciadas prerrogativas con tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) efectuar ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

5.2.1. La garantía de las personas a "*disentir*" de las labores de los dirigentes y las funciones del propio Estado y de sus entidades, ha evolucionado, ocupando espacio en la Teoría Política y por supuesto, en el Derecho Constitucional, al punto de considerase una parte inherente del ser humano que se reconoce y protege por el sólo hecho de existir.

La crítica razonada, los vaivenes políticos y las crisis de Estado, han contribuido al progreso de la garantía al disentimiento. Así, por ejemplo, puede destacarse el cuestionamiento que, a modo de hipótesis, planteó Nicolás Copérnico entre los siglos XIV y XV contra el modelo geocéntrico de Aristóteles y de Claudio Ptolomeo que se mantuvo vigente durante mil años y que sirvió para

justificar la teocracia y, de suyo, la legitimidad de los monarcas, para, en su lugar, abrir la puerta a una concepción diferente del mundo y del universo.

Desde luego que, dada la censura de opinión que reinaba en la época, Copérnico debió cuidarse de exponer sus ideas como esbozos hipotéticos, pues con su postura heliocéntrica -Sol en el centro-, ponía en entredicho el poder de los Reyes y, en esa medida, la libertad de expresión era reprendida severamente a fin de disuadir a los súbditos y evitar que pensaran en algo diferente a lo establecido.

Fueron las ideas de cambio y de cuestionamiento de Copérnico, de otros científicos y librepensadores frente a las posturas de autoridad sentadas durante siglos, el motor que condujo a nuevos planteamientos; no sin temor, dado el ambiente represivo y con fatales consecuencias para quienes llevaron más lejos sus postulados.

En efecto, los movimientos sociales, luchas y conquistas políticas e ideológicas, y cuanto esos fenómenos y muchos otros, a contrapelo del pensamiento universalmente aceptado o impuesto, significan y trascienden hoy, como elementos estructurales, para preservar la libertad de expresión y para remover toda forma que obstruya el pensamiento y el deseo de manifestarse pacíficamente por los cauces democráticos.

Las sociedades han padecido la represión y la censura y, con ello, han retrasado el progreso humano, al punto de aumentar el caos y la violencia, justamente, por el temor a lo nuevo y a lo diferente, o por el miedo imperante que conlleva a la decadencia de los Estados y de las civilizaciones.

La intolerancia, la agresión y la imposición por la fuerza de doctrinas frustran el espíritu humano en gobiernos lejanos a la democracia y a la pacífica discusión, lo cual apareja la debilidad de las instituciones encargadas de controlar el poder de los gobernantes.

La renuncia a la crítica constructiva, al derecho a disentir racionalmente, a cuestionar, es el escenario propicio para que florezcan las dictaduras y, consigo, la vulneración masiva de los derechos humanos. Cuando la sociedad se percata de que los destinos de un país van por mal camino y no existe institución representativa o de control, con la capacidad de soportar y oponer pesos, frenos y contrapesos a los gobernantes, tesis y antítesis, deparan para los integrantes de esa sociedad determinada, funestas consecuencias.

5.2.2. Al concluir la segunda guerra mundial, se acordó positivizar, o aceptar un derecho natural inalienable del ser humano, aun cuando no fuera expresamente reconocido por las legislaturas, y reconocer ciertas garantías que, por su esencia, no son negociables ni

transferibles para una persona y, por tanto, constituyen, desde el punto de vista formal, prerrogativas susceptibles de ser amparadas por las Leyes internacionales y los Estados.

Así, en la Declaración Universal de los Derechos del hombre de 10 de diciembre de 1948, se consagró que nadie debía ser sometido a tratos crueles ni degradantes[17], como tampoco a sufrir detenciones arbitrarias[18], con la facultad de circular libremente[19] y en lo que al caso interesa, a expresar sin temor sus opiniones[20] y, a reunirse y pacíficamente[21].

Con los Pactos Internacionales de Derechos Civiles, Políticos y Económicos aprobado por Naciones Unidas en 1966, y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, el país se obligó a dar aplicación a las mencionadas disposiciones a través de un recurso efectivo[22] y, a su vez, en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, se creó una Comisión y una Corte regional para materializar tales prerrogativas, cuando

---

17 "(…) *Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes* (…)".
18 "(…) *Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado* (…)".
19 "(…) *Artículo 13. 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado* (…). 2. *Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país* (…)".
20 "(…) *Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión* (…)".
21 "(…) *Artículo 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas* (…). *2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación* (…)".
22 "(…) *Artículo 2* (…). *2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter* (…)".

quiera que las Naciones asociadas incumplieran sus compromisos convencionales[23].

Desde el punto de vista de la normatividad interna, la Constitución Política de 1991, instituyó la acción de *hábeas corpus* y de tutela como herramientas judicial eficaz y ágil cuando se lesioné arbitrariamente el derecho a la libertad[24], o se amenace o vulnera cualquier garantía señalada en dicho estatuto o Ley internacional y, en todo caso, sin importar que la misma no se encuentre taxativamente consagrada en un texto jurídico[25].

En lo relativo a los derechos cuya vulneración se alega en el presente asunto, conviene señalar que la configuración constitucional del Estado y la sociedad, según la estipulación de 1991, asumió un talante pluralista y participativo "*fundado en el respeto a la dignidad humana*"[26], radicando en las autoridades, como el Ejército, la Policía y, por tanto, en el ESMAD, el deber de proteger a los habitantes del territorio[27].

---

[23] "(…) *Artículo 33. Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:* (…). *a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión,* y (…). b*) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte* (…)".

[24] "(…) *Artículo 30. Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona, el Habeas Corpus, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas* (…)".

[25] "(…) *Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos* (…).

[26] "(…) *Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general* (…)".

[27] "(…) *Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado* (…) *proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares* (…)" (se destaca).

Por tal motivo, cuando tales autoridades infrinjan esa obligación, serán responsables por omisión o extralimitación de sus funciones[28].

El mandato constitucional exige a las entidades y funcionarios convocados, frente las personas, preservarles la vida, abstenerse de desaparecerlas y tratarlas con igualdad, haciendo énfasis en aquellos sujetos de especial condición, a promover el libre desarrollo de su personalidad, a no molestarlas por razón de sus convicciones ni a censurar sus expresiones u opiniones, permitiéndoles su circulación por el territorio, no pudiendo las encausadas reducir, detener o irrumpir arbitrariamente en su domicilio[29].

A su vez, el canon 37 del Estatuto Supremo, señala que los ciudadanos pueden reunirse para manifestarse pública y pacíficamente y, ***sólo la Ley*** podrá limitar y establecer los casos en los cuales tal derecho será restringido.

Por tanto, de acuerdo con la tridivisión de poderes, es el Congreso de la República, y no otra institución, el encargado, por vía Ley Estatutaria, es decir, no simplemente a través de disposición ordinaria, el

---

[28] (…) *Artículo 6°. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones* (…)" (negrilla ajena al original).
[29] Articulos 11, 12, 13, 16, 18, 20, 24 y 28 de la Constitución Política.

competente para la regulación negativa a ese derecho fundamental[30].

Bajo ese horizonte, las entidades demandadas, por mandato expreso del canon 121 *ejúsdem*[31], no pueden atribuirse la reglamentación de la forma cómo una persona puede disfrutar de su garantía a manifestarse pública y pacíficamente.

Como consecuencia de lo anterior, en la sentencia C-223 de 2017, declaró la inexequibilidad de los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75, contenidos en el Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 *"Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"*, con efectos a partir del 20 de julio de 2019, por violación de reserva de Ley Estatutaria; de consiguiente, a la fecha, tales preceptos se encuentran expulsados del ordenamiento patrio.

5.2.3. En cuanto al contenido fundamental del derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, la Corte Constitucional expuso:

> "(…) [L]*a Constitución de 1991 eliminó la facultad discrecional que tenía la autoridad para definir los casos en los cuales se podía disolver una reunión y, por el contrario, estableció que*

[30] "(…) *Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:* (…) a) *Derechos y deberes fundamentales de las personas* y los procedimientos y recursos para su protección (…)" (se destaca).
[31] "(…) *Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley* (…)" (énfasis ajeno al original).

sólo la ley podrá instituir de manera expresa los límites al ejercicio de este derecho. Desde lo jurídico, este cambio normativo supone la reducción de la discrecionalidad en cabeza de la autoridad y, a su vez, disminuye la toma de decisiones arbitrarias y con abuso del poder en relación con los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica (…)".

"(…) *Así, la Constitución expresamente establece que la reunión y la manifestación pública y pacífica son derechos fundamentales, lo cual tiene como trasfondo la intención de fortalecer el principio democrático en el sistema constitucional actual. Igualmente, que sólo el Legislador es el facultado para definir el marco de acción de la autoridad administrativa y los límites a estos derechos* (…)".

"(…) [Asimismo, se] *amplió el marco de acción de estos derechos, pues mientras antes los residentes en Colombia sólo podían "congregarse pacíficamente", ahora además de eso pueden reunirse y* ***manifestarse pacífica*** *y* ***públicamente****. Estos elementos adicionales que encontramos en el artículo 37 (manifestación/pública) también son evidencia del referido cambio, ya que, a partir de 1991, se incluye en el texto constitucional la facultad de expresión individual o colectiva en el espacio público, de las diversas opiniones, inconformidades o críticas* (…)".

"(…) *Este cambio, sin duda influye en el fortalecimiento democrático y constitucional, pues permite que se conozcan las diversas corrientes de pensamiento, ideologías y expresiones que coexisten en la vida nacional; contribuye a disminuir el déficit de representación de muchos sectores de la sociedad colombiana y busca "llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades"* (…)".

"(…) [Igualmente] *es claro que la protección a la libre expresión de ideas y opiniones, a través de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica incide directamente en el desarrollo de uno de los principios fundantes del Estado como es el principio pluralista (art. 1º Const.). Como lo determinó esta Corporación "el pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional*

tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de escoger sin restricción otros valores, y materialmente por la realidad de una ética superior" (…)".

(…) *Así mismo, en la Sentencia* ***C-089 de 1994****, esta Corporación explicó el alcance de este principio fundante del Estado y dijo que el pluralismo era connatural a la democracia y que "la relación entre el valor del pluralismo y los valores protegidos por los derechos humanos corresponde a una relación entre la forma y el contenido, entre las condiciones de posibilidad y la realización. El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático"* (…)".

"(…) *En ese orden de ideas y tal y como lo ha reiterado esta Corporación, con la consagración del artículo 37 Constitucional:* (…)".

"(…) [El] *Constituyente de 1991 quiso revelar que, por su origen, el orden constitucional vigente está edificado sobre la base de una confianza amplia y justificada en la capacidad colectiva del pueblo colombiano para discutir pública y abiertamente los asuntos que le conciernen (CP art. 2), y también para conformar, controlar y transformar sus instituciones en parte a través de manifestaciones públicas y pacíficas. Así, el artículo 37 de la Constitución de 1991 propone un modelo de democracia más robusta y vigorosa que la encarnada por el proyecto de la Constitución de 1886. Al pueblo hoy se le reconoce su capacidad y su derecho a deliberar y gobernar, no sólo por medio de sus representantes, a través del sufragio, sino por sí mismo y por virtud de la deliberación colectiva, pública y pacífica. Con lo cual, simultáneamente, la Constitución de 1991 dice que esa forma de autogobierno debe ser compatible con la paz (CP art. 22)"* (…)".

"(…) *Es decir, la reunión y la manifestación pacífica en espacios públicos y específicamente la protesta en el régimen constitucional, constituyen un mecanismo útil para la democracia y para lograr el cumplimiento cabal del pacto social, pues es a través de estos medios de participación que muchas*

veces se expresan las inconformidades ciudadanas de grupos sociales que no han sido escuchados institucionalmente (…)"[32] (énfasis original).

En la misma providencia se aludió a la importancia de la libertad de expresión como eje del derecho a reunirse y manifestarse pacíficamente, así como a aquellos aspectos que no se encuentran protegidos en esas prerrogativas y, por tanto, se oponen a tales garantías, así:

"(…) [Es] *particularmente relevante en el ámbito de los derechos a la reunión y a la manifestación en espacios públicos reiterar el vínculo que esta Corporación ha delimitado entre la libertad de expresión y la democracia. Así, en la sentencia T-391 de 2007 se explicaron in extenso las razones por las cuales el derecho a la libertad de expresión ocupa un lugar central en el régimen constitucional vigente cuya finalidad es profundizar la democracia y se expusieron los siguientes argumentos que ahora se resumen:* (…)".

"(…) *La libertad de expresión facilita la democracia representativa, la participación ciudadana y el autogobierno por parte de cada nación; desde la dimensión política* (…)".

"(…) *El debate político amplio y abierto informa y mejora la calidad de las políticas públicas, al incluir a todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo* (…)".

"(…) *Mantiene abiertos los canales para el cambio político e impide, mediante la crítica, que los gobernantes se arraiguen indefinidamente a una postura ilegítima* (…)".

"(…) *La protección a la libre comunicación de información previene los abusos gubernamentales de poder, al presentar un canal como un contrapeso para el ejercicio del poder ciudadano* (…)".

[32] Corte Constitucional, sentencia C-009-18 de 7 de marzo de 2018, exp. D-11747 y D-11755 (acumulados).

"(…) *Promueve la estabilidad sociopolítica, al proveer una válvula de escape para el disenso social y establecer, así, un marco para el manejo y procesamiento de conflictos establecer un espacio para procesar conflictos que no amenaza con socavar la integridad de la sociedad* (…)".

"(…) *Protege a las minorías políticas activas en un momento dado, impidiendo su silenciamiento por las fuerzas mayoritarias o prevalecientes;* (…)".

"(…) *Es una condición necesaria para asegurar la libre expresión de la opinión de los electores al depositar sus votos, optando por un representante político* (…)*".*

"(…) *Contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado, dado que materializa el derecho de los ciudadanos a comprender los asuntos políticos y les permite así participar efectivamente en el funcionamiento de la democracia* (…)".

"(…) *Hace efectivo "el principio de autogobierno representativo por los ciudadanos mismos; y el de responsabilidad de los gobernantes ante el electorado, así como el principio de igualdad política* (…)".

"(…) *Fortalece la autonomía del individuo como un sujeto político; y al permitir la construcción de opinión facilita el control social sobre el funcionamiento, no solo del sistema político, sino de la sociedad misma, incluyendo el ordenamiento jurídico y sus necesidades de evolución o modificación* (…)*".*

"(…) *Así, en el contexto de la protección del derecho a la libertad de expresión, en general, el único acercamiento plausible al contenido del "fin legítimo" es aquel que respete plenamente los límites trazados por el artículo 20 de la Constitución, en conjunto con el bloque de constitucionalidad, que son aplicables al entendimiento del artículo 37 Superior* (…)".

"(…)".

"(…) *De lo expuesto, la Sala verifica que, en efecto, existe una lectura de la expresión acusada que dota de contenido el*

universo de discursos protegidos y que esa amplitud no sólo respeta los límites del artículo 20 de la Constitución, sino que es exigible, especialmente, en atención a los valores y principios del pluralismo y de la participación democrática. Se trata de aquella lectura que integra las reglas acerca de la protección de todo tipo de alocuciones con excepción de las expresiones que escapan a la restricción de la censura previa. Este entendimiento de fin legítimo, que remite a las reglas y límites generales de la protección de la libertad de expresión, hace que la única prohibición presente en la disposición sea aquella respecto a la cual existe un consenso de prohibición.

"(…) *En consecuencia, el criterio genérico acerca de los discursos permitidos cobija todas las expresiones posibles, menos aquellas que admiten una restricción previa. Es decir,* ***lo protegido*** *es todo tipo de discurso y* ***lo prohibido*** *es aquello que los parámetros constitucionales han determinado que se puede prohibir, a saber: (i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y al delito; (iii) la pornografía infantil; y (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa* (…)" (negrilla original).

En la sentencia C-575 de 2009, la Corte Constitucional al declarar la incompatibilidad del otrora delito de *"ultraje a la bandera"* con la Carta de 1991, enfatizó en los elementos constitutivos de la libertad de expresión y de su núcleo esencial, así:

"(…) (i) ***toda expresión se encuentra protegida por una presunción de primacía constitucional sobre la cual cabe prueba en contrario***; (ii) *prima facie se reconoce mayor peso abstracto a la libertad de expresión salvo que estén en juego otros principios o derechos que gocen de una protección superior;* (iii) ***se presume como una "intervención constitucionalmente sospechosa" cualquier limitación de la libertad de expresión por parte de las autoridades públicas, por lo tanto, en estos casos se debe proceder con un control constitucional estricto que corrobore la***

existencia de causas jurídicas concretas para la limitación del mismo (…)".

"(…) *Como consecuencia del principio de presunción de primacía de la libertad de expresión, la Corte ha dicho* ***que la censura se encuentra completamente prohibida, y que en este caso no se admite prueba en contrario, pues el acto de censura constituye una violación del derecho a la libertad de expresión ipso jure*** (…)".

"(…) ***En su dimensión individual***, el derecho de la libertad de expresión se manifiesta como (…) *el derecho formal a expresarse como tal sin interferencias arbitrarias, sino el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el propio pensamiento* (…) *Esta libertad también abarca el derecho a escoger la forma y el tono que se prefieran para expresar las ideas, pensamientos, opiniones e informaciones propias. De igual manera, el contexto colectivo de este derecho determina la posibilidad de recibir los pensamientos e ideas de provenientes de terceros* (…)".

"(…) *La libertad de expresión en sentido estricto tiene las siguientes características constitucionales: (i)* ***titularidad universal*** *que impide la discriminación y que* ***puede involucrar intereses públicos y colectivos****; (ii) en virtud de los tratados internacionales* ***hay ciertas opiniones que no pueden ser expresadas como las xenofóbicas, la pornografía infantil y las que promueven la violencia, entre otras****; (iii) existen niveles de protección al interior del derecho de la libre expresión y esto es considerado en el momento en que se lleve a cabo la aplicabilidad de este derecho; (iv) es importante resaltar que la Corte menciona como un elemento esencial de este derecho "la expresión protegida por esta libertad puede ser tanto la del lenguaje convencional, como la manifestada a través de conducta simbólica o expresiva convencional o no convencional"; (v) la protección constitucional a este derecho se manifiesta tanto en el contenido como en la expresión del mismo y su tono, se debe resaltar que el derecho de la libertad de expresión es protegido aun cuando las ideas y la forma de expresar las mismas sea chocante para la mayoría de la sociedad; (vi) el derecho a la libre expresión no solamente implica obligaciones y responsabilidades vinculantes para quien*

ejerce dicho derecho, sino también para el Estado y las autoridades públicas (…)".

"(…) *También ha reconocido que el derecho a la libertad de expresión tiene protección jurídica en virtud de su estrecha relación con la dignificación y autorrealización del individuo. Siendo así, el ejercicio de este derecho cobija otros tantos derechos de índole constitucional como lo son el de la libertad religiosa, la participación política o el libre desarrollo de la personalidad* (…)".

"(…) [L]*a Corte ha reconocido que el orden interno, así como el derecho internacional, dan preponderancia al derecho a la libertad de expresión dado su realce en la formación de la sociedad* ***democrática. En este sentido, las limitantes al ejercicio libre de ese derecho han sido examinadas bajo ópticas de extrema severidad, con el fin de evitar que los estados coarten innecesariamente la libre manifestación de las opiniones personales*** (…)".

"(…)".

"(…) *A juicio de la Corte, muchas conductas que externamente implican la agresión, la destrucción o la modificación a un símbolo de la patria pueden ser consideradas como formas legítimas de expresión política, de oposición a un estatus fijado no necesariamente por los valores sociales imperantes, sino por decisiones coyunturales de tipo gubernamental o por adopción de políticas que no son unánimemente compartidas. La Corte Constitucional ha dicho a este respecto que la libertad de expresión ampara la manifestación pública de la opinión individual cuando la misma no coincide con la opinión mayoritaria, o, incluso, cuando resulta repulsiva o antipática a los cánones sociales común y ampliamente aceptados. En este punto la jurisprudencia rescata la importancia de la libre expresión en el marco de una verdadera pluralidad, no excluyente de contenidos, sino abierta a cualquier manifestación de la opinión personal. De allí que la Corte haya dicho:* (…)"

"(…) *La libertad de expresión pretende proteger, como lo ha vigorosamente destacado la doctrina de las instancias internacionales de derechos humanos, no sólo la divulgación de informaciones u opiniones consideradas inofensivas o*

> *indiferentes por el Estado y por la mayoría de la población, sino también la difusión de ideas o datos que no son acogidos favorablemente por las mayorías sociales, que pueden juzgarlas inquietantes o peligrosas. El pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuáles no existe verdaderamente una sociedad democrática, exigen que esas opiniones e informaciones disidentes sean también protegidas* (…)" (se destaca).

Desde esa perspectiva, la libertad de expresión, en relación con las prerrogativas a la reunión, manifestación y protesta pacífica, al estar conexas, pues de la primera fluyen las otras y, por tanto, enmarcan contextos individuales y colectivos susceptibles de ser protegidos por vía de tutela, cuando quiera que estén bajo vulneración o amenaza.

Sobre lo discurrido, la jurisprudencia constitucional expusó:

> "(…) *En Colombia el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente está expresamente reconocido en la Constitución Política y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. El artículo 37 de la Constitución consagra este derecho, en los siguientes términos: Toda parte del pueblo, puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho* (…)"

> "(…) *Esta norma incorpora el derecho de manifestación, garantizando en ambos casos su ejercicio público y pacífico, y estatuye que sólo la ley podrá señalar expresamente los eventos en los cuales puede limitarse el ejercicio de este derecho. El derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, ha sido reconocido por esta Corporación como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión (artículo 20,*

CP). Dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional como la libertad de locomoción (art. 24, CP) y los derechos de asociación (artículo 38, CP) y participación en los asuntos públicos (artículos 2 y 40, CP), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades (…)*".*

"(…) *La Constitución Política garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión "toda parte del pueblo". Todo ello, sin otra condición distinta, a que sea pacífico, o sea, sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional. Así, aun reconociendo la tensión que surge entre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento del orden público, no puede el legislador desbordar los principios de razonabilidad y proporcionalidad al hacer uso del margen de configuración o establecer restricciones cuya vaguedad conduzca a impedir tal derecho* (…)"[33].

5.2.4. Ahora bien, ¿puede el derecho a la protesta pacifica llevar, en algunos eventos, al bloqueo de los medios de transporte como una forma de llamar la atención del Estado y, de esa forma, visibilizar su mensaje?

El problema se abordó en la sentencia C-742 de 2012, en donde se advirtió la exequibilidad de los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011, modificatorio el primero del

[33] Corte Constitucional, sentencia T-366 de 2013 de 27 de junio de 2013, exp. T-3779365

canon 353[34] e, introductorio, el segundo, de la disposición 353A[35] del Código Penal, resaltándo:

> "(…) *En ese sentido, lo penalizado* (…) *de acuerdo con la reforma de la Ley 1453 de 2011,* ***no es cualquier nivel o grado de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial****. Por la carga semántica de los términos "imposibilite la circulación", y en vista de su ubicación dentro de los delitos contra la seguridad pública,* ***tiene que tratarse de una perturbación superlativa, que ni siquiera puede considerarse un grado superior de dificultad para la circulación, sino que es un estado diferente. Es hacer completamente imposible el transporte público, colectivo u oficial, y por tanto no consiste solamente en paralizar o frenar un vehículo o el servicio de transporte público, sino en eliminar cualquier posible condición para la circulación del mismo****. Esa no es una exigencia abierta o imprecisa, y por ende no hay razones para juzgarla contraria al principio de estricta legalidad penal* (…)".

> "(…) *En vista de todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 no violan el principio de estricta legalidad. El accionante afirma que las normas cuestionadas terminan por reprimir la protesta social. No obstante, sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación. Así, el artículo 44 excluye la tipicidad de las movilizaciones realizadas, con previo aviso, en el marco del orden constitucional vigente (concretamente, el artículo 37 de la Constitución Política). El artículo 45 dice que es típico de*

---

[34] "(…) *Artículo 353. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial. El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes* (…)".

[35] "(…) *Artículo 353a. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión* (…)".

> *perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, el comportamiento de quien "por cualquier medio ilícito" imposibilite la circulación. Recurrir a medios ilícitos, que conllevan violencia, sustrae en principio los comportamientos resultantes, del ámbito de protección del derecho a la manifestación* (…)" (negrillas ajenas al original).

Teniendo en cuenta la temática aquí debatida, conviene señalar que, frente al "*orden público*", la jurisprudencia se ha referido a él como "*el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos"*[36]*,* supeditado al respeto de las garantías fundamentales de las personas y el medio ambiente, para hacer efectivo el goce generalizado de las prerrogativas.

En torno a los alcances de dicho precepto, sus límites y presupuestos del orden público en el marco de la Carta Política de 1991, la Corte Constitucional adoctrinó:

> "(…) *En una democracia constitucional, fundada en el respeto de los derechos y de la dignidad de las personas (CP arts 1º, 3 ºy 5º),* ***el orden público no es un valor en sí mismo*** *ya que, tal y como lo ha señalado esta Corte en múltiples oportunidades, es* ***"un valor subordinado al respeto a la dignidad humana"****, por lo que,* ***"la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático"****. Por ello el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos.*

[36] Corte Constitucional, sentencia C-453-13 de 10 de julio de 2013, exp. D-9434.

En ese sentido, ***la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas****, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas* (…)".

"(…) *Conforme a lo anterior, en un Estado social de derecho,* ***el uso del poder correspondiente al mantenimiento del orden público está limitado por los principios contenidos en la Constitución*** *y por aquellos que derivan de la finalidad de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas* (…)".

"(…)".

"(…) *La preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función* (…)"[37].

5.2.5. El "*orden público*" gira en función de la garantía por el respeto a la dignidad humana que es principio fundante del Estado en Colombia y del cual se derivan otros derechos y, por tanto, toda aquella preservación del *status quo* no puede anteponerse ni estar por encima del señalado precepto constitucional, so pena de resquebrar el sistema democrático.

Agréguese, para el mantenimiento de una armonía encaminada al efectivo el goce de los derechos

[37] Corte Constitucional, sentencia C-825-04 de 31 de agosto de 2004, exp. D-5082.

fundamentales, el Estado colombiano despliega tres facultades de poder, función y actividad de policía.

La primera, el "*poder de policía*", se distingue por su elemento "*reglamentario*" de las libertades de "*manera general, abstracta e impersonal*" para mantener el orden público.

Esa atribución está asignada a la rama legislativa, al presidente cuando sobrevengan circunstancias constitutivas de estado de excepción y en ejercicio de las potestades administrativas.

Dentro de esta última condición y, siempre y cuando se tenga en cuenta el rasgo "*genérico y amplio*" del *"poder de policía*", también se encuentran las asambleas departamentales, los gobernadores, los concejos distritales y municipales y los alcaldes distritales y municipales.

Sobre las particularidades del "*poder de policía*" y sus limitaciones, la Corte Constitucional ha señalado:

> "(…) [S]*e caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con* ***actos de carácter general e impersonal****, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen* (…)".
>
> "(…)".

> *"*(…) **[E]*l poder de policía subsidiario que ejercen ciertas autoridades administrativas no puede invadir esferas en las cuáles la Constitución haya establecido una reserva legal, por lo cual, en general los derechos y libertades constitucionales sólo pueden ser reglamentados por el Congreso***. *Esto significa que, tal y como esta Corte lo había precisado, "**en la Carta de 1991 ya no es de recibo la tesis de la competencia subsidiaria del reglamento para limitar la libertad allí donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal***, la cual había sido sostenida bajo el antiguo régimen por el Consejo de Estado ("Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia dic. 13 de 1979) y la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia. Sentencia de enero 27 de 1977* (…)*".*
>
> "(…)".
>
> "(…) **[Asimismo, tampoco]** ***puede admitirse la existencia de una competencia discrecional del Congreso en la materia, puesto que su actuación se encuentra limitada por la misma Constitución y los tratados y convenios internacionales que reconocen e imponen el respeto y efectividad de los derechos humanos*** *(CP art. 93),* ***límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en lo que atañe con su núcleo esencial*** (…)"[38] (se destaca).

La segunda, denominada "*función de policía*", se diferencia de la primera, porque ya no existe el factor reglamentario pues se supedita a lo ya regulado y es exclusivamente administrativa, debidamente motivada, concreta y determinada a un grupo o sector especifico.

En cuanto a lo esbozado, la homóloga constitucional ha indicado:

[38] Corte Constitucional, sentencia C-825-04 de 31 de agosto de 2004, exp. D-5082.

> "(…) *La jurisprudencia ha precisado que la función de policía se manifiesta de diversas maneras: una que se desprende de la relación entre administración y administrado como cuando se define una situación concreta de una persona; otra un poco más amplia, en la que se establecen prescripciones de alcance local sobre temas particulares dirigidas a un grupo específico de personas* (…)".
>
> "(…)".
>
> "(…) [Las] *manifestaciones de la función de policía responden al "reconocimiento de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía permiten entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concreción. Así, la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho, corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes". **En aras de proteger las libertades y los derechos de los ciudadanos, se ha exigido que la administración motive sus actos, cumpla con los requisitos de publicidad, garantice el derecho a la defensa, guarde coherencia entre la motivación y la decisión, tome medidas proporcionales, razonables y oportunas, y que la autoridad que tome las decisiones sea competente es decir que esté autorizada para ello*** (…)".
>
> "(…) *Las condiciones anteriormente descritas evitan la adopción de actos puramente discrecionales de la administración en el ejercicio de la función de policía, "lo que no excluye una cierta capacidad creadora, del funcionario competente para decidir* (…)"[39] (énfasis ajeno al texto).

Y la tercera, la "*actividad de policía*", se halla sometida al "*poder"* y a la *"función"* ya explicadas, la cual es sólo de naturaleza ejecutora o material, pues no tiene cualidades normativas, administrativas ni decisorias para establecer esas vías, limitantes a las libertades.

[39] Corte Constitucional, sentencia C-453-13 de 10 de julio de 2013, exp. D-9434.

Tal condición, es ejercida por los entes policiales propiamente dichos, gestionando directa y materialmente la preservación del orden púbico sin ostentar de facultades represivas, pues, ante todo, se deben promover, garantizar y proteger los derechos fundamentales, entre ellos, el de reunión, expresión, locomoción, protesta pacifica y, especialmente, la dignidad humana como principio fundante del Estado Social de Derecho.

Sobre las características, restricciones y prohibiciones concretas de las entidades que se ocupan de realizar "*actividad de policía*", la jurisprudencia ha reiterado:

> "(…) [De] *acuerdo con el artículo 218 de la Constitución* [la] *ejecutan* (…) *materialmente los miembros de la Policía Nacional -oficiales, suboficiales y agentes de policía-, a quienes compete mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, a través de medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público subordinándose al poder y a la función de policía****. En general, la Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones de naturaleza preventiva, y no represiva****. En otras palabras son quienes ejecutan el poder y la función de policía, sin tomar decisiones ya que obedecen a la voluntad de las autoridades de policía por lo cual, no se trata de una actividad reglamentaria ni reguladora de la libertad* (…)".

> "(…) [**L**]***a Policía Nacional puede aplicar medidas de tipo preventivo o de índole correctiva, siempre sujetas al principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad****, cuando se requiera ante cualquier amenaza o vulneración de los derechos y bienes de los ciudadanos. Con respecto a este punto,* ***resulta relevante aclarar que las medidas preventivas buscan garantizar un derecho actual o futuro y no***

reprimir o sancionar determinada conducta, ya que lo anterior solo puede ser determinado en un juicio previo que establezca las responsabilidades*. Las medidas preventivas que adopta la Policía se justifican en la prevalencia del interés general y de la protección de los derechos de los ciudadanos como fin esencial del Estado, y en el principio de acuerdo con el cual, los derechos no son absolutos, por lo cual se admite que las personas pueden gozar libremente de sus derechos siempre que no afecten a los de los demás y obren conforme con la solidaridad. Cabe igualmente destacar, como lo ha dicho la jurisprudencia constitucional en esta materia, que "la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces incompatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía* ***no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público*** (…)".

"(…) *Desde sus primeras sentencias la Corte ha señalado que* ***los límites de la actividad de policía consisten en****: (1)* ***respetar el principio de legalidad****; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y* ***utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable****, de acuerdo con el artículo 3º del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979*[40]*; (4)* ***adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido****; (5)* ***el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas****; (6)* ***debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos;*** *(7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8)* ***la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.***

[40] "(…) *Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas* (…)".

> "(…) [E]*l régimen de policía permite prevenir los actos que constituyen amenazas contra los derechos de terceros pero* ***no juzga, no establece culpabilidades ni impone sanciones. Acorde con lo anterior, la naturaleza de las medidas no es represiva, por cuanto su objetivo no es reparar sino prevenir el conflicto****. Asimismo, es posible concluir que en nuestro ordenamiento se prohíben medidas de policías "vagas, imprecisas e imprescriptibles" por desconocer el principio de estricta legalidad y la primacía de los derechos de las personas* (…)"[41] (negrillas y subrayas ajenas al original (…)".

Sobre el uso de la fuerza por las entidades y funcionarios que ejercen la "*actividad de policía*", la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -ACNUDH-, en referencia con el artículo 3° del "*Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley",* destacó:

> "(…) *a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla,* ***no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites*** (…)".

> "(…) *b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición.* ***En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr*** (…)".

[41] Corte Constitucional, sentencia C-453-13 de 10 de julio de 2013, exp. D-9434, citada en el fallo C-204-19 de 15 de mayo de 2019, exp. D-11973.

> (…) *c)* ***El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños***. ***En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas***. *En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes* (…)"[42] (énfasis *ex texto*).

En la "*actividad de policía*" aquí cuestionada, se advierte que mediante Decreto 4222 de 23 noviembre de 2006, artículo 2°, numeral 8°, el Ministerio de Defensa Nacional facultó al Director de la Policía Nacional para lo siguiente:

> "(…) *Expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes* (…)".

Con fundamento en este precepto, la última entidad señalada en cabeza del funcionario de la anotada calidad, expidió la Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, en donde se "*reglamentó el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales*" para el personal de la policía.

---

[42] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx

En ese acto administrativo, se aludió a la normatividad internacional y local relativa al respeto de los derechos humanos, y se enfatizó en el deber de los uniformados de hacer un uso moderado y proporcionado de la fuerza y, en caso de ser necesario, escoger los medios eficaces que causen menor daño a las personas[43].

5.2.6. El ESMAD fue creado en directiva transitoria N° 0205 del 24 de febrero de 1999, y formalizado en la resolución N°01363 del 14 de abril siguiente, como ente permanente especializado bajo dependencia de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, cuyo manual de servicios, para efectos de su intervención en manifestaciones, se reglamentó por el Director de la Policía Nacional en el acto administrativo N°03002 del 29 de junio de 2017.

En la precitada disposición, se describen actividades de planeación previas a las protestas recabando en análisis de *"inteligencia",* recopilando información del *"comportamiento histórico social de cada jurisdicción"* y convocar a reuniones de coordinación con los *"diversos actores"* para determinar el número de participantes en las actividades, rutas y puntos de concentración, entre otras medidas[44].

[43] Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, artículo 7°, numeral 3°.
[44] Resolución N°03002 del 29 de junio de 2017, artículo 10.

Durante la *"ejecución"* de las protestas y, ante eventuales situaciones de conflicto o amenaza, en coordinación con los gestores de convivencia y el Ministerio Público, se señaló el deber de agotar el diálogo, mediación y gestión para minimizar el riesgo de confrontación.

Asimismo, se estableció que, en caso de graves alteraciones al orden público, el comandante de cada unidad o jefe del servicio, podrá ordenar la disolución de la reunión, velando en todo caso, por el respeto a las libertades ciudadanos y garantizando la labor de los reporteros y de cualquiera que desee registrar el procedimiento policial.

En el artículo 18 de la resolución en comento, se indicó como presupuestos de *"no estigmatización"* del manifestante, la presunción de licitud y la intención pacífica en las manifestaciones públicas[45].

La intervención del ESMAD, según el señalado instrumento reglamentario, es la "*última ratio*" para reestablecer las condiciones de convivencia, pues para tal efecto, se exige el agotamiento del diálogo[46], u otras alternativas distintas a la fuerza.

5.2.7. Previo a calificar el mérito de las pruebas allegadas, teniendo en cuenta que, con la demanda de

[45] Artículo 18 *ídem*
[46] Artículo 24 *ibidem*.

tutela, así como con la contestación de la Policía Nacional, se aportaron documentos en formato PDF (86 de la parte actora), la mayoría contentivos de notas de prensa con enlaces a direcciones de las publicaciones originales o simplemente con hipervínculos, la Corte debe acotar que las mismas, en un buen número, no cuentan con la noticia que se pretendía hacer valer.

Igualmente, se advierte, en los eventos en los cuales, sí fue posible acceder a la dirección electrónica de la respectiva publicación, varías de éstas contenían archivos de video, audio o de redacción periodística, apreciándose, en diferentes casos, solo la opinión de quien registraba los hechos o narraba el evento.

Para efectos de la ponderación de los señalados medios demostrativos, la Corte destaca que tendrá como tales, únicamente, aquellos aspectos que impliquen modo, tiempo y lugar del evento noticioso relacionado con la situación fáctica expuesta en el libelo y su réplica, no así lo relativo a las impresiones o el sentido del lenguaje de quienes allí aparecen o se escuchan, juicios de valor u opiniones muchas de ellas sesgadas, ni evaluará las circunstancias ajenas al contexto fenomenológico de los hechos. Se conducirá por las reglas de la sana crítica: los principios de la lógica, las reglas de la experiencia y de la ciencia.

De igual modo, tampoco apreciará aquellos redireccionamientos a páginas de internet y de redes sociales que exigen tener una cuenta inscrita para poder observarlos, pues ello supondría, para quien lo trata de controvertir e, incluso, para el juzgador, el suministro de datos personales a un *blog* o empresa de redes sociales, lo cual desdibuja la carga probatoria para el extremo de la *litis* que pretende acreditar un hecho.

El Consejo de Estado, razonando sobre elementos de convicción como los referidos, ha señalado:

> "(…) *En cuanto a los recortes de prensa, la Sala ha manifestado en anteriores oportunidades, que las informaciones publicadas en diarios no pueden ser consideradas pruebas testimoniales porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio -artículo 228 del C.P.C.-, por lo que sólo pueden ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido* (…)*".*
>
> "(…) *Y si bien no puede considerarse a la información de prensa con la entidad de la prueba testimonial, sino con el valor que puede tener la prueba documental, no puede reputarse su inconducencia, o su inutilidad, ya que en su precedente la Sala considera que* (…) *le asiste razón al actor en argumentar que los ejemplares del diario 'El Tiempo" y de la revista "Cambio" no resultan inconducentes, ya que por regla general la ley admite la prueba documental, y no la prohíbe respecto de los hechos que se alegan en este caso. Asunto distinto será* (…) [la] *eficacia que el juez reconozca o niegue a dichos impresos* (…)".
>
> "(…) *Así, se revocará la denegación de la prueba a que alude el actor respecto de los artículos del Diario y Revista indicados, por encuadrar como pruebas conforme al artículo 251 del Código de Procedimiento Civil y en su lugar se decretará la misma para que sea aportada por el solicitante de ella, dada la celeridad de este proceso* (…)*".*

"(…) *Para llegarse a concluir, según el mismo precedente, que la información de prensa puede constituirse en un indicio contingente* (…)".

"(…) *En otras providencias ha señalado que la información periodística solo en el evento de que existan otras pruebas puede tomarse como un indicio simplemente contingente y no necesario* (…)*".*

"(…) *Sin duda, era necesario dilucidar qué valor probatorio les otorgó la Sala a las informaciones de prensa allegadas al proceso, ya que el principal problema para su valoración es la necesidad de cuestionar la veracidad que pueda ofrecer de la ocurrencia de los hechos. Más aún cuando el elemento determinante radica en una "denuncia pública" que la organización sindical y que llevó a los medios de comunicación, no por restarle entidad de verdad, sino por considerar racionalmente su valor probatorio como prueba de una realidad de la que el juez no puede ausentarse, ni puede obviar en atención a reglas procesales excesivamente rígidas. Tanto es así, que la Sala debió ratificar la calidad de indicio contingente que ofrecían los recortes e informaciones de prensa, para que así sea valorado racional, ponderada y conjuntamente dentro del acervo probatorio* (…)"[47].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el mérito ilustrativo de los medios probatorios de esa estirpe, adoctrinó:

"(…) *En cuanto a las notas de prensa presentadas por la Comisión y las representantes, la Corte ha considerado que podrán ser apreciadas cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado, o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso, por lo que la Corte decide admitir los documentos que se encuentren completos o que, por lo menos, permitan constatar su fuente y fecha de publicación, y los valorará tomando en cuenta el conjunto del*

[47] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 18 de enero de 2012 exp. 21196.

acervo probatorio, las observaciones de las partes y las reglas de la sana crítica (…)".

"(…)".

"(…) [C]*on respecto a algunos documentos señalados por las partes y la Comisión por medio de enlaces electrónicos, si una parte proporciona al menos el enlace electrónico directo del documento que cita como prueba y es posible acceder a éste hasta el momento de emisión de la Sentencia respectiva, no se ve afectada la seguridad jurídica ni el equilibrio procesal, porque es inmediatamente localizable por la Corte y por las otras partes* (…)"[48] (subraya fuera del texto).

5.2.8. En lo relativo a la sistematicidad en situaciones de esta naturaleza, y cuyo problema se formula en esta súplica, se advierte que la comprobación de las violaciones extremas y extensivas de los derechos humanos, y por esa vía de las prerrogativas constitucionales, la jurisprudencia internacional ha construido una serie de parámetros para identificar la existencia de un contexto masivo de transgresión, a través de los cuales se puede evidenciar la existencia de un umbral de gravedad.

Dicho enfoque comprende los conceptos de sistematicidad y generalidad, los cuales emergen en todos los casos como alternativos y no complementarios[49]. El primero, se refiere a una pluralidad de víctimas de las transgresiones[50]; y el segundo, a la naturaleza organizada

[48] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso defensor de derechos humanos y otros VS. Guatemala, sentencia de 28 de agosto de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
[49] SERVÍN RODRÍGUEZ, C. "*La evolución del crimen de lesa humanidad en el derecho penal internacional*". *Bol. Mex. Der. Comp.* [online]. 2014, vol.47, n.139, pp. 209-249. ISSN 2448-4873.
[50] Esta expresión ha sido entendida por el Tribunal Internacional para Ruanda (TPIR) como "(…) *masivo, frecuente, una acción a larga escala, llevado a cabo colectivamente con*

de los ataques, al punto de no resultar aislados o coincidentes.

Lo general, entonces, comprende un criterio cuantitativo, que no atiende necesariamente a un número elevado de víctimas, pues basta demostrar que suficientes personas fueron blanco en el curso de un ataque, o elegidos como tal, al punto de provocar la convicción de que el hecho fue dirigido contra una población civil, «*en vez de sólo contra un número limitado y seleccionado al azar de individuos*»[51].

En Colombia, la Sala de Casación Penal, aludiendo al criterio sistemático de los delitos de lesa humanidad, señaló que los mismos pueden cometerse en tiempos de paz o durante conflictos armados, en donde la nota característica implica un «*ataque generalizado contra la población civil*»[52].

Comprende entonces dos conceptos: el inicial, en términos del encuadramiento de la conducta en un plan criminal; y el final, relacionado con el carácter masivo de la conducta, al punto de desestimar «*un acto aislado o esporádico de violencia, sino que debe hacer parte de un ataque generalizado, lo que quiere decir que está dirigido contra una multitud de personas*; (…) *cuyo acto debe tener*

---

considerable seriedad y dirigido contra una multiplicidad de víctimas (…)". (International Criminal Tribunal for Rwanda, Trial Chamber I, The Prosecutor vs. Jean Paul Akayesu, Case No. ICTR96-4-T, Judgment of September 2, 1998, pfo. 580).

[51] International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Appeals Chamber, The Prosecutor vs. Kunarac, Kovac and Vokovic, Case No. IT-96-23 and IT-96-23/1-A, Judgment of June 12, 2002, pfo. 90.

[52] CSJ SP, auto de 13 de mayo del 2010 Nº 33118 y sentencia de 22 de septiembre del 2009 Nº 30380.

un móvil discriminatorio, bien que se trate de motivos políticos, ideológicos, religiosos, étnicos o nacionales»[53].

La sistematicidad no solo puede ser abordada y aplicada por el Derecho Penal y el Derecho Internacional en función del juzgamiento de crímenes de lesa humanidad, sino también en situaciones graves de violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así lo reconoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien partiendo de la jurisprudencia de la CPI, trasplantó el concepto de sistematicidad a los casos de reparación por violaciones graves al Pacto de San José, convergencia que hizo no solo para dimensionar sus consecuencias en el plano democrático[54], sino para visibilizar el incumplimiento reiterado de los Estados por respetar las garantías de sus habitantes. Esta correlación entre las diferentes ramas del Derecho Internacional tiene su origen en el concepto de «*Cross Fertilization*», el cual reconoce que «*el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional encuentran un área de convergencia como reflejo de una conciencia jurídica universal*»[55].

---

[53] *Ídem.*
[54] BECERRA, M. (2006). *"La Recepción del Derecho Internacional en el Derecho Interno"*. México D.F.: Universidad Autónoma de México.
[55] Caso de la Masacre de las dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones, Costas y Sentencia, 2009.

La Corte IDH adoptó el criterio de sistematicidad para verificar transgresiones masivas de los DDHH, en casos célebres como «*Almonacid Arellano contra Chile (2006)*», «*Miguel Castro Castro contra Perú (2006)*», «*Gelman contra Uruguay (2011)*», «*Caso Ticona Estrada contra Bolivia (2008)*», "*Caso Masacre la Rochela contra Colombia (2007)*», «*Caso Masacre de las dos Erres contra Guatemala (2009)*» y el «*Caso de Manuel Cepeda Vargas contra Colombia (2010)*».

Dicha tesis sirve de fundamento de interrelación entre ambos sistemas, permitiendo resolver vacíos normativos sobre la elaboración de un test de sistematicidad en el Derecho Internacional de los DDHH con elementos propios del Derecho Penal Internacional[56].

Si bien lo sistemático, según lo expuesto, como criterio de vulneración, corresponde en sus orígenes a una categoría elaborada por la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos DDHH y el Derecho Penal Internacional, especialmente aplicada a los crímenes de lesa humanidad cometidos en contextos de conflicto armado o dictaduras; dicho enfoque, no es ajeno examinarlo en el derecho interno, donde la consolidación de los principios democráticos, la efectividad y reivindicación de

[56] JAVIER DONDÉ MATUTE, Aposte , A., GIL , A., R. PASTOR, D., GALAIN, P., MODOLELL, J., AMBOS, K. (2012). "*Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional*", Tomo II. Konrad Adenauer Stiftung.

los derechos, se confronta permanentemente con el ejercicio del poder legítimo del Estado[57].

En el caso, *prima facie*, es importante notar por la Sala, no se discute la existencia de conductas tipificadas como de lesa humanidad, pero sí se plantea un conflicto de vulneración generalizada y reiterada de los derechos a la protesta, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, libertad de expresión, reunión y circulación.

La implementación de todos estos elementos en la elaboración de un test de sistematicidad se justifica no solo en aplicación de la normatividad vinculante, sino en aplicación de los principios del Derecho Internacional, pues además de establecer los derroteros para el juicio razonable de la responsabilidad de los actores de las violaciones a DDHH, demarcan los objetivos para la aplicación del Test, entre otros estos principios que se erigen además como elementos interpretativos están contenidos en El Pacto de San José, en la declaración de los DDHH de la ONU, y más concretamente en la Constitución Política, y la doctrina constitucional[58].

La construcción del test de sistematicidad para determinar cuándo hay violaciones a los DDHH y por la

[57] MEDINA, C. (1998). "*The Battle of Human Rights: Gross Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
[58] DUKIC, D. (2007). "*Transitional Justice and The International Criminal Court in the Interest of Justice*". International review of the red cross, volume 89, number 867.

misma línea a los derechos fundamentales, atiende a subreglas tales como (i) características comunes de la pluralidad de sujetos pasivos de las violaciones; (ii) un patrón de conducta temporalmente homogéneo; (iii) los factores singularizadores del agresor; (iv) acciones escalonadas de las violaciones, con un número plural de victimas considerable; (v) estrategia coordinada que no consiste en hechos aislados; (vi) contexto (político, racial, geográfico, sexual, etc.); (vii) un propósito único que sea el móvil determinante de dichos atentados; y (viii) la gravedad de las conductas, en razón de su escala, naturaleza, e impacto en la sociedad.

5.2.8.1. Entre los comportamientos que, según los promotores, identifican las aludidas prácticas, se encuentran: (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas*;* (ii) "*estigmatización*" frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

5.2.8.1.1. "*Intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas*", "*uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos"* y *"detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes".*

5.2.8.1.1.1. Dentro de los documentos allegados, se observa un video registrado en Barranquilla en octubre de 2019, en donde, en horas del día, frente a las instalaciones de una edificación, personas con uniformes de uso privativo del Ejército Nacional, desde la distancia, realizan disparos al aire con armas largas de fuego en dirección hacia un sector en el cual se encontraba un vehículo blindado -tanqueta- lanzando chorros de agua hacia algunos manifestantes[59].

Sobre tal aspecto, la grabación no permite advertir la necesidad o respuesta proporcional del uso de tal instrumento de dotación, al punto que varios ciudadanos que se encontraban alrededor del evento, interpelan a quienes lo manipulaban sobre los motivos de su proceder, pues no se veían razones para accionar las municiones.

No advierte la Sala, en virtud de qué hecho se tornó indispensable la presencia de militares para controlar un hecho eminentemente civil y, en todo caso, el extremo demandado no justificó ese proceder al replicar el libelo y, en ese sentido, su conducta procesal se constituye en un indicio que, valorado con la prueba documental, no autorizaba al Ejército Nacional a comportarse en la forma descrita.

[59] https://twitter.com/PazDdhh/status/1178783406173429760?s=20

Al respecto, en la sentencia C-435 de 2013, citada en el pronunciamiento C-204 de 2019, la Corte Constitucional señaló:

> "(…) Los "*límites de la actividad de policía consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3)* ***tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable,*** (…)*; (4)* ***adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido;*** *(5)* ***el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas****; (6)* ***debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos*** *y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8)* ***la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos"*** (…)" (énfasis ajeno al texto original)

Teniendo en cuenta las premisas que acaban de destacarse, resulta evidente que, en el escenario examinado, no se cumplió ninguno de los enunciados requisitos, máxime si el Ejército constituye una fuerza superior al poder que pueda llegar a ostentar la Policía, dadas las diferencias misionales, funcionales y de armamento que cada de una de estas instituciones ostenta.

Igualmente, se adjuntaron videos relacionados con las protestas efectuadas de manera simultánea en varias ciudades del país, especialmente, en Bogotá, Cali y

Medellín, durante y, con posterioridad al 21 de noviembre de 2019.

En los señalados eventos, se aprecia una constante: la tendencia impulsiva del ESMAD hacia los manifestantes e, incluso, en algunos casos, contra personas ajenas a las protestas, y pretermisión en el cumplimiento del acto administrativo 02903 de 23 de junio de 2017, en donde se "*reglamentó el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales*, y del mismo modo de la resolución N°03002 del 29 de junio postrero, mediante el cual el Director de la Policía Nacional reglamentó la prestación del servicio y el control de multitudes y la intervención del ESMAD.

5.2.8.1.1.2. Así, en Cali, en horas de la noche, se aprecia a un miembro de la fuerza pública montado a caballo acercarse a un transeúnte y golpearlo en la cabeza, tras lo cual, esta persona cae y el funcionario se le aleja sin constatar su estado de sanidad a causa del impacto que le propinó.

El reseñado actuar no evidencia ninguna necesidad y, menos aun el uso de una mediación o proceder preventivo o disuasivo[60], frente a la actividad legal del ciudadano que, en ejercicio de su derecho a circular libremente, fue golpeado sin razón alguna e, igualmente, dejado tirado, cuando se

[60] Artículo 7° de la resolución 02903 de 23 de junio de 2017, en donde se "*reglamentó el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales".*

exigía del uniformado un comportamiento de *"presunción de buena fe"* y de respeto por las personas, porque en lo sucedido no se buscaba detener un perjuicio o riesgo inminente para la sociedad o el uniformado.

En otro caso, en la capital de la República, en el día, una mujer de contextura delgada forcejea levemente con un miembro del ESMAD, pues previamente el uniformado había tumbado a una persona que ésta intentó defender y, por tal razón, aquella recibe por parte del agente, una patada en el rostro que la derriba, lo cual, con claridad, es evidente desproporción del ataque a un sujeto de especial protección, tradicional e históricamente, sometido a malos tratos.

El actuar se aleja del uso moderado o racional de la fuerza. Si la intervención del ESMAD se considera como la *última ratio*[61] para restaurar el orden público sin menoscabar las libertades de las personas, previo agotamiento del diálogo, lo acontecido revela una incorrecta y reprensible "*actividad de policía*", en el marco de una movilización en la calle que no se mostraba violenta ni amenazante.

5.2.8.1.1.3. Igualmente, se aprecia un video en donde dos personas, en la noche, transitan en lugar cercano a la Universidad de los Andes y, posteriormente, aparece en escena un número significativo de policías en moto y, tras

[61] Artículo 24, Resolución N°03002 del 29 de junio de 2017.

abordarlas, sin ningún motivo aparente, son agredidas por varios de los uniformados e, inclusive, cuando estas personas están en el suelo.

La grabación evidencia la indefensión de los ciudadanos atacados y los continuos maltratos físicos a los que fueron sometidos, siendo llamativo que ninguno de los policías hubiese intervenido en defensa de alguno de aquéllos, conforme se lo exige el artículo 2°, inciso segundo de la Constitución[62], para hacer valer la prohibición señalada en el canon 12° de la misma obra, relativa a los tratos crueles e inhumanos.

Asimismo, emerge que al final de la escena, una de estas personas notoriamente afectada por los golpes, es subida a un vehículo de la Policía, mientras la otra, es dejada tendida sobre un andén.

Según Human Rights Watch, se trató de una joven quien fue llevada a la estación de Policía de la Candelaria –Bogotá-, en donde los gendarmes la amedrantaron para que firmara un documento en el cual se *"indicaba que había sido detenida por comportamiento agresivo*", aun cuando ello no era cierto.

---

[62] "(…) *Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado* (…) *proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares* (…)" (se destaca).

No se aprecian motivos ilícitos que condujeran a la detención de uno de estos ciudadanos y, menos aun causa legítima que ameritaba una golpiza en la proporción observada, lo cual en sí, lesiona múltiples prerrogativas, como la de transitar libremente, a ser respetado en su integridad, debido proceso en cuanto a la captura porque no se aprecia un caso de flagrancia, presunción de inocencia y buena fe entre otras garantías fundamentales.

Llama la atención que, lo acontecido no fue en el desarrollo de una protesta, pero sí genera miedo frente a la fuerza pública en desarrollo de las mismas, porque lo acontecido ocurrió dentro de las jornadas de manifestaciones suscitadas de forma generalizada en el país a partir del 21 de noviembre de 2019, y que dieron lugar a la expedición del decreto presidencial 2087 de la misma calenda.

Para la Corte, el hecho evaluado guarda conexión con las protestas y el señalado acto administrativo, en tanto las agresiones de la fuerza pública fueron una constante dentro y fuera de ellas.

En esa medida, un proceder como el evaluado sí tiene la connotación de generar un temor para quien desee hacer uso de su derecho a expresarse y reunirse en público, porque golpear a una persona para luego subirla a un vehículo de la policía sin razón alguna, origina prevención de salir a la calle a manifestarse, aun cuando la intención

de los uniformados no hubiese sido visibilizar el evento, pues el temor fundado, no depende de esa intención.

Lo antelado, porque no todo hecho irregular quiere ser enarbolado, pero no es óbice para advertir la capacidad del uso desmedido de la fuerza de la policía respecto a personas ubicadas en lugares solitarios, siendo destacable la actitud de quienes registraron el evento y lograron hacerlo llegar a los noticiarios, por cuanto es dudoso que los miembros policía que participaron en el evento lo hubieren denunciado, en tanto los cobijaba la prerrogativa a no autoincriminarse[63].

De cualquier manera, nada justifica el proceder de la policía, y la Sala observa con preocupación la forma como una persona fue maltratada y luego subida a una patrulla, circunstancia que, amerita la intervención de esta jurisdicción en aras de evitar actos de repetición de tan cuestionables hechos, en el marco de las protestas convocadas a partir del 21 de noviembre de 2019.

La Corte no pasa por alto la violencia contra la mujer registrada en el documento examinado y, al igual que en el caso donde una ciudadana fue golpeada en el rostro por un agente del ESMAD, se censura todo acto de esa naturaleza por parte de quienes son los primeros en ser llamados a ofrecer garantías de respeto hacia ellas.

---

[63] "(…) *Constitución Política de 1991. Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil* (…)".

Esta Sala, citando a su homóloga Constitucional, ha reprochado la discriminación de la cual pueden ser víctimas las mujeres por el hecho de serlo. Recientemente, reprochó la actuación de una autoridad pública, por cuanto:

> "(…) [D]*esatendió* las *circunstancias especiales de la gestora y le denegó la prórroga que había pedido por 90 días* [para posesionarse en un cargo. Ese] *actuar* (…) *no se compadece con su condición de mujer y* (…) *desconoce el trato preferente que la jurisprudencia constitucional reconoce a dicho género* (…)".
>
> "(…) *A ese respecto, la Corte Constitucional ha considerado que: «Históricamente las mujeres, entendidas como grupo social, han sido objeto de discriminación en todas las sociedades y en la mayor parte de los aspectos de la vida: en sus relaciones sociales, económicas, políticas y personales; por esto, el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido y autorizado medidas tendientes a evitar la discriminación por razón de sexo, y ha encontrado en la igualdad, entendida como principio, valor y derecho fundamental, y en la no discriminación, un pilar fundamental para su protección a las autoridades en el contexto de un Estado Social de Derecho, que se rige por el principio de igualdad material, le está prohibido dar tratos que fomenten las desigualdades sociales existentes y agraven la condición de pobreza y marginalidad de los ciudadanos, especialmente, de aquellos grupos que han sido tradicionalmente discriminados* (…)".
>
> "(…) *Ahora bien, respecto de la especial protección constitucional de la mujer, como sujeto históricamente desprotegido y marginado, esta Corporación ha señalado en reiteradas providencias, que en ciertos casos, dicha protección reforzada y especial de los derechos de las mujeres, es un fin constitucional cuya satisfacción admite el sacrificio de la cláusula general de igualdad, en el entendido de que se acepten tratos discriminatorios, con un fin constitucionalmente legítimo»* (…)"[64].

[64] CJS. STC de 21 de julio de 2016, exp. 13001-22-21-000-2016-00060-01

Por fortuna a nivel mundial se ha logrado un avance en la lucha y prevención contra la violencia de género, es así como el 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la cual entró en vigor en nuestro país tras su ratificación con la Ley 51 de 1981, reglamentada por el Decreto 1398 de 1990.

La referida convención fue enfática en señalar que tanto el género masculino como el femenino y todas las personas con diferente orientación sexual, tienen los mismos derechos, es decir son iguales ante la ley, imponiendo un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de todas las prerrogativas[65].

De igual manera, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém Do Pará), aprobada en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 248 de 1995, consagra: "*la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el*

[65] La Convención en su preámbulo reconoce que "*la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todo los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz*", resaltando que "*para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia*", por tanto impuso que los Estados Partes debían implementar "*todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre*" (Artículo 3. CEDAW).

reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades".

Atendiendo esos instrumentos internacionales, nuestros legisladores han implementado diferentes herramientas para buscar la protección de la mujer colombiana. En materia penal se cuenta con la Ley 1257 de 2008, la cual tiene por objeto "(…) *la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización* (…)"[66].

Así las cosas, la Corte, nuevamente, censura todo tipo de violencia de género y reivindica los derechos de las mujeres y de las personas de diferente orientación sexual, como grupos sociales históricamente discriminados. Desde esta perspectiva, ha de precisarse que cuando una mujer es víctima de actos abusivos, como los anteriormente descritos, se mancilla en su dignidad e integridad física y moral; ha de ser amparada por la sociedad y el Estado, y más aún, por parte de los jueces, como garantes en el restablecimiento de sus derechos.

[66] Artículo 1 de la Ley 1257 de 2008.

5.2.8.1.1.4. En circunstancias grabadas sobre la calle 19 entre calles 4° y 5° de Bogotá, se observa a un uniformado del ESMAD accionar un arma larga de manera recta al horizonte y en dirección hacia un ciudadano, que cae en el piso en el acto y, quien al parecer, previamente, había arrojado un objeto con la mano. Según los reportes periodísticos, el suceso corresponde al caso de Dilan Mauricio Cruz Medina, quien falleció días después luego de ese hecho.

Si bien la Corte no evalúa la conducta penal ni de responsabilidad administrativa del Estado, pues la labor de la Sala está encaminada a verificar una amenaza a la garantía fundamental de los accionantes a ejercer su derecho a la protesta pacífica, ello no implica la imposibilidad de efectuar un juicio sobre lo sucedido, como tampoco de adoptar medidas al respecto desde el punto de vista constitucional.

Lo acontecido surge del marco de las protestas iniciadas en el país desde el 21 de noviembre de 2019, y en el encuentro entre unos manifestantes y el ESMAD, se presenta el hecho aludido.

Aun cuando no está claro lo que pudo arrojar la persona afectada, si en efecto lo hizo, ni tampoco se advierte que ello representara un riesgo para la integridad de los agentes del ESMAD o de cualquier otra persona.

Lo anterior, dada la indumentaria de protección que portaban en el cuerpo y, además, porque no se evidencia que fuera necesaria utilizar el arma larga para disuadir o evitar una antijuricidad de carácter relevante, irremediable, inminente e impostergable para salvaguardar un bien jurídicamente tutelado haciendo uso de ese instrumento para herir al ciudadano.

Teniendo en cuenta la Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, mediante la cual se "*reglamentó el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales"* para el personal de la policía, no se aprecia que previo al incidente, el ESMAD hubiese adoptado técnicas defensivas[67] para lograr la disuasión por parte de la persona que fue posteriormente atacada, si es que, en efecto, aquélla les estaba lanzando objetos.

Por tanto, a los uniformados, en especial quien portaba el arma en comento, le era exigible aplicar su uso con fundamento en el respeto por la integridad[68] del ciudadano contra quien se realizó el disparo, pues se insiste, no se observa un nivel de necesidad ni de proporcionalidad que ameritara su uso dirigido, de manera directa, hacia la integridad de esa persona[69].

---

[67] Artículo 13, Resolución 02903 de 23 de junio de 2017.
[68] Artículo 2 Constitución Política y canon 16 de Resolución 02903 de 23 de junio de 2017.
[69] Corte Constitucional, sentencia C-453-13 de 10 de julio de 2013, exp. D-9434, citada en el fallo C-204-19 de 15 de mayo de 2019, exp. D-11973. "(…) *Desde sus primeras sentencias la Corte ha señalado que* ***los límites de la actividad de policía consisten en****: (1)* ***respetar el principio de legalidad****; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y* ***utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable****, de acuerdo con el artículo 3° del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea*

La Corte aclara, no todo acto desafiante constituye violencia y, en esa medida, tal conducta está bajo amparo del derecho a la protesta, además; si la misma se enmarca en ese terreno, ello no faculta a la fuerza pública a actuar desmedidamente ni tampoco a causar lesiones ni a realizar arrestos sin el pleno del cumplimiento de los lineamientos legales, menos a hacer uso indiscriminado de aquellas que, aun siendo catalogadas como *"menos letales"*, tienen la capacidad de lacerar e incluso, causar efectos fatales por manipulación inadecuada de los artefactos de dotación asignados para el servicio, pues en últimas se trata de un objeto peligroso.

En esa perspectiva, es la antijuridicidad la que delimita el proceder resguardado por el derecho a manifestarse pacíficamente de aquél susceptible de reproche; de modo que cuando no se cause daño a personas o bienes tutelados jurídicamente, la conducta es carente de antijuridicidad y en esa medida, está cobijada por el contenido del derecho a manifestarse; empero, si amenaza o causa perjuicios a intereses o derechos jurídicamente tutelados, ese actuar no es protegido por la prerrogativa en

---

General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979[69]*; (4)* ***adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido****; (5)* ***el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas****; (6)* ***debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos;*** *(7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8)* ***la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos*** (…)" (se destaca).

comento, por cuanto el derecho no puede proteger la protesta violenta y vandálica.

Con todo, en este último evento, la fuerza pública debe atemperar su comportamiento y, en su "*actividad de policía*" legítima, debe contrarrestar, con estricto apego al respeto de la dignidad humana, a la presunción de inocencia y al buen juicio, el acontecimiento que se advierta antijurídico.

Sobre lo discurrido, la Corte ha adoctrinado:

> "(…) *Dentro de los principios rectores que se erigen en fundamento del Código penal, el artículo 11 del Decreto ley 599 de 2000 consagra el de la antijuridicidad en los siguientes términos:* (…)".
>
> "(…) *Antijuridicidad.- Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal* (…)".
>
> "(…) *De lo anterior se desprende que para la configuración de este elemento estructurante de la conducta punible, no basta que se satisfaga desde el punto de vista netamente formal, esto es, exclusivamente referido a la contradicción entre la norma jurídica y la conducta del agente, sino que, correlativamente es imperioso que ponga efectivamente en peligro o lesione sin justa causa el bien jurídico objeto de protección, es decir, debe suscitarse la antijuridicidad material, de la cual se deriva el principio de lesividad, respecto del cual la Sala de Casación Penal ha sostenido:* (…)".
>
> "(…) *Del concepto así expresado se destaca entonces la trascendencia que tiene la noción de lesividad en el derecho penal, por la cual, como sistema de control lo hace diferente de los de carácter puramente ético o moral, en el sentido de señalar que, además del desvalor de la conducta, que por ello se torna*

en típica, concurre el desvalor del resultado, entendiendo por tal el impacto en el bien jurídico al exponerlo efectivamente en peligro de lesión o al efectivamente dañarlo, que en ello consiste la llamada antijuridicidad material contemplada en el artículo 11 del Código Penal (…)".

"(…) *Pero, además, se relaciona este principio con el de la llamada intervención mínima, conforme al cual el derecho penal sólo tutela aquellos derechos, libertades y deberes imprescindibles para la conservación del ordenamiento jurídico, frente a los ataques más intolerables que se realizan contra el mismo, noción en la que se integran los postulados del carácter fragmentario del derecho penal, su consideración de última ratio y su naturaleza subsidiaria o accesoria, conforme a los cuales el derecho penal es respetuoso y garante de la libertad de los ciudadanos, por lo cual sólo ha de intervenir en casos de especial gravedad y relievancia, ante bienes jurídicos importantes y cuando, los demás medios de control resultan inútiles para prevenir o solucionar los conflictos, esto es, reclamando como necesaria la intervención del derecho penal* (…)".

"(…) *Sobre estos postulados, la Corte ha establecido que ante la insignificancia de la agresión, o la levedad suma del resultado, es inútil o innecesaria la presencia de la actividad penal, como tal es el caso de los llamados delitos de resultado de bagatela* (…)" [70].

"(…) *En posterior pronunciamiento, sostuvo la Corte:* (…)".

"(…) *El principio de lesividad de la conducta punible surgió como un criterio de limitación del poder punitivo dentro del moderno Estado de derecho,* ***en el entendido de que constituye una obligación ineludible para las autoridades tolerar toda actitud o comportamiento que de manera significativa no dañe o ponga en peligro a otras personas, individual o colectivamente consideradas, respecto de los bienes y derechos que el ordenamiento jurídico penal está llamado como última medida a proteger*** (…)".

[70] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 8 de agosto de 2005, Rad. 18609, citada en la del 26 de abril de 2006, Rad. 24612.

"(…) *Este principio, propio del derecho penal ilustrado, no sólo está íntimamente ligado a otros de la misma índole (como los de necesidad, proporcionalidad, mínima intervención, separación entre derecho y moral, subsidiariedad y naturaleza fragmentaria), sino que también le otorga un sentido crítico a la teoría del bien jurídico, e incluso habilita en el derecho penal la misión de amparo exclusivo de los mismos, tal como lo ha sostenido en forma casi unánime la doctrina al igual que de manera pacífica la jurisprudencia constitucional y la de la Sala en múltiples providencias* (…)".

"(…) *De ahí que la función crítica como reductora del bien jurídico no se agota cuando el legislador crea nuevos tipos penales, ni tampoco cuando el Tribunal Constitucional ejerce el control que le es propio respecto de dicha competencia, sino que suele manifestarse en la labor de apreciación que todos los operadores jurídicos, y en últimas el juez, realizan acerca del alcance de la descripción típica contenida en la norma frente a la gama de posibilidades que el diario vivir le ofrece a la administración de justicia como motivo de persecución, juzgamiento y sanción jurídico penal. Así lo ha precisado la Sala:* (…)".

"(…) [E]*l principio de lesividad ha de operar no en la fase estática de la previsión legislativa, sino en la dinámica de la valoración judicial de la conducta, habida cuenta que el cambiante mundo de las interferencias comunicativas de las que se ha hablado hace que vivencialmente, en un momento socio histórico determinado, ciertos actos tengan una específica significación social que los hacen dañinos por la potencialidad que tienen de afectar un ámbito de interrelación, como la convivencia pacífica en éste caso, o que el mismo comportamiento no tenga la virtualidad de impresionar las condiciones que la permiten en un ámbito temporo espacial diferente* (…)".

"(…) ***Si no fuera de ésta manera, es decir, si el principio de lesividad careciera de incidencia alguna al momento de constatar el ingrediente del bien jurídico por parte de los funcionarios, habría que investigar por un delito contra la administración pública al servidor público que tomó una hoja de papel de la oficina y la utilizó para realizar una diligencia personal, o procesar por una***

conducta punible contra la asistencia de la familia al padre que de manera injustificada tardó un día en el pago oportuno de la cuota de manutención, o acusar por un delito en contra de la integridad a los bromistas que le cortaron el pelo al amigo que se quedó dormido, etcétera (…)*"*[71].

"(…) *También ha manifestado la Corte que el principio de lesividad encuentra correspondencia en el postulado del harm principle, acorde con la siguiente argumentación:* (…)".

"(…) *En los países de habla inglesa suele acudirse como base de legitimación de las normas penales sobre todo al harm principle que ha jugado un papel esencial desde el siglo XIX. En relación con el mismo son fundamentales las consideraciones del filósofo JHON STUART MILL, vertidas en su obra On Liberty, publicada en 1859. Afirma MILL:* (…).

"(…) *El hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno se obligue a observar una cierta línea de conducta para con los demás. Esta conducta consiste, primero, en no perjudicar los intereses de otros; o más bien ciertos intereses, los cuales, por expresa declaración legal o por tácito entendimiento, deben ser considerados como derechos* (…). *Tan pronto como una parte de la conducta de una persona afecta perjudicialmente a los intereses de otra, la sociedad tiene jurisdicción sobre ella y puede discutirse si su intervención es o no favorable al interés general. Pero no hay lugar a plantear esta cuestión cuando la conducta de una persona no afecta, en absoluto, a los intereses de ninguna otra* (…) *En tales casos, existe perfecta libertad, legal y social, para ejecutar la acción y afrontar las consecuencias* (…)".

"(…) *Bajo los presupuestos de la concepción de MILL, no pueden castigarse legítimamente conductas que únicamente conllevan una lesión para uno mismo, ni tampoco puede justificarse el castigo de una conducta únicamente en virtud de su inmoralidad* (…)".

"(…) *El énfasis en la lesión de los intereses de terceros, central para el harm principle, puede contribuir a demarcar la*

[71] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. *Sentencia* del 13 de mayo de 2009, Radicado 31.362.

diferencia entre el menoscabo de los intereses de terceros y los intereses del propio agente, diferencia también reconocida dentro de la teoría del bien jurídico, aunque no suficientemente atendida (…)*"*[72].

"(…) ***En lo que tiene que ver con los denominados delitos "bagatela", tal connotación según se expuso en precedencia, surge por la insignificancia de la agresión al bien jurídico o la levedad suma del resultado, lo cual hace inútil o innecesaria cualquier actividad del órgano judicial del Estado*** (…)".

"(…) *Ahora bien, en el derecho penal moderno es cada vez más afincada la tendencia a proteger los derechos de las víctimas, luego el juzgador debe ser sumamente cauteloso al valorar el concepto de lesividad, de modo que no desproteja a los afectados de conductas que de alguna manera los perjudican* (…)".

"(…) *Del mismo modo, una interpretación sistemática de la Carta Política implica aceptar que la investigación y juzgamiento de las circunstancias que rodean la comisión de un delito, impone igualmente obligaciones en materia de protección de los derechos de las víctimas, que han de ser entendidos un límite a la aplicación de determinadas causales de exoneración de responsabilidad del acusado, como es el caso de calificar la conducta como carente de significancia jurídica y social* (…)".

"(…) *En tales condiciones, acerca de la naturaleza de los hechos respecto de los cuáles es factible aducir que se está frente a un "delito bagatela", por razones que tocan con la dignidad humana han de operar como límites explícitos el contenido del artículo 2° de la Constitución, que impone al Estado un deber de garantía de asegurar la vigencia de un orden justo, especialmente en relación con las víctimas; el artículo 13 de la misma normatividad relativo al derecho a la igualdad; así como el artículo 229 de la Carta sobre el derecho de acceso a la administración de justicia, a la par de algunos instrumentos internacionales relativos a la efectividad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, pues en la práctica quedarán sujetos a una decisión en tal sentido* (…)".

---

[72] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 8 de julio de 2009. Radicado 31.531.

> "(…) *Estos mandatos constitucionales y estas obligaciones internacionales relativos a los derechos de las víctimas tienen que ser ponderados con los intereses estatales de racionalización de la persecución penal, en cuanto se constituyen en los instrumentos por excelencia con los que se puede hacer efectivo el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 superior)* (…)"[73] (se destaca).

Sobre aquellos aspectos protegidos y limitados en el marco de una protesta, la Corte Constitucional en la sentencia C-009 de 7 de marzo de 2018, adoctrinó:

> "(…) *En cuanto a la relación de conexidad que se devela entre los derechos a la libre expresión y a la reunión y a la manifestación, es imperioso resaltar que todos apuntan al fortalecimiento de la democracia, a lograr una mayor participación de todos los actores sociales y a promover una cultura de tolerancia frente a la diversidad, todo lo cual impacta en la construcción de ciudadanía y de Estado. Así lo reafirmó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, cuando indicó:* (…)"
>
> *"*(…) *La Relatoría subraya que la participación de las sociedades a través de la participación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. En general, ésta como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación de este derecho* (…)".
>
> "(…) *La Relatoría entiende que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad*

[73] CSJ. SC de 30 de abril de 2013, exp. 38103.

de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático (…)".

"(…) *Así, es claro que la libertad de expresión es uno de los elementos esenciales de una democracia, en tanto el derecho político a la divergencia hace que la construcción de lo público (de la polis) sea realmente colectiva y participativa, puesto todos los actos que implican diversidad, son actos políticos. En términos más específicos relacionados con el derecho a la protesta, es claro que en una democracia participativa "el primer derecho: [es] el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos", pues ello desarrolla las ideas de autogobierno y protección de derechos fundamentales sobre las cuales descansa el Estado constitucional actual, que corresponden a un gobierno elegido por el pueblo para el cumplimiento de mandatos constitucionales preestablecidos en pactos colectivos* (…)".

"(…) *Debido a lo anterior, esta Corte ha fijado el ámbito de protección constitucional de la libertad de expresión a partir de los siguientes ítems:* (…)".

"(…) *(1) su titularidad es universal sin discriminación, compleja, y puede involucrar intereses públicos y colectivos, además de los intereses privados del emisor de la expresión; (2) sin perjuicio de la presunción de cobertura de toda forma de expresión por la libertad constitucional, existen ciertos tipos específicos de expresión prohibidos; (3) existen diferentes grados de protección constitucional de los distintos discursos amparados por la libertad de expresión, por lo cual hay tipos de discurso que reciben una protección más intensa que otros, lo cual a su vez tiene directa incidencia sobre la regulación estatal admisible y el estándar de control constitucional al que se han de sujetar las limitaciones; (4) protege expresiones exteriorizadas mediante el lenguaje convencional, como las manifestadas por medio de conducta simbólica o expresiva convencional o no convencional; (5) la expresión puede efectuarse a través de cualquier medio elegido por quien se expresa, teniendo en cuenta que cada medio en particular plantea sus propios problemas y especificidades jurídicamente relevantes, ya que la libertad constitucional protege tanto el contenido de la expresión como su forma y su manera de difusión; (6) la libertad*

constitucional protege tanto las expresiones socialmente aceptadas como aquellas consideradas inusuales, alternativas o diversas, ***lo cual incluye las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias****, ya que la libertad constitucional protege tanto el contenido de la expresión como su tono; (7) su ejercicio conlleva, en todo caso, deberes y responsabilidades para quien se expresa; por último (8) impone claras obligaciones constitucionales a todas las autoridades del Estado, así como a los particulares* (…)*".*
"(…)*Concretamente, se desprende de lo anterior que los discursos políticos, religiosos, filosóficos, académicos, investigativos o científicos, estéticos, morales, emotivos o personales, artísticos o simbólicos, la exposición de convicciones, la objeción de conciencia, las expresiones cívicas o de participación ciudadana, el discurso de identidad que expresa y refuerza la propia adscripción cultural y social, entre otros, están protegidos por la Constitución a través del artículo 20 superior y de otros derechos fundamentales relacionados* (…)*".*

"(…) *En efecto, según se explicó recientemente en la Sentencia* ***C-091 de 2017****, en Colombia está prohibida cualquier forma de censura previa, lo cual a su vez, implica que existe una fuerte presunción a favor de la libertad de expresión, que expresa así: (i) toda expresión se considera protegida por el artículo 20 Superior, salvo que, en cada caso se demuestre, de forma convincente que existe una justificación, en los términos de la ponderación con otros principios constitucionales; (ii) cuando se presenta colisión normativa, la posición de la libertad de expresión es privilegiada y goza de una prevalencia inicial; y (iii) existe, a priori, una sospecha de inconstitucionalidad de sus restricciones o limitaciones.*

"(…) *Ahora bien, respecto del* ***contenido de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica****, es importante reiterar que los derechos a reunirse y manifestarse públicamente implican la garantía de una dimensión estática (reunión) y otra dinámica (movilización), así como de las formas individuales o colectivas de expresión, a partir de las cuales se pueden pronunciar, en principio, toda clase de discursos. Respecto de este aspecto, es preciso recordar que*

las limitaciones a la libre expresión y manifestación de ideas, opiniones, ideologías sólo pueden establecerse por virtud de la ley y con respeto de los estándares constitucionales e internacionales (…)".

" (…)*En esa medida, se deriva de la Constitución y de los tratados internacionales que, en principio, toda forma de expresión se presume protegida, sin embargo el artículo 13 de la Convención Americana establece que la Ley prohibirá "toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional". En esta misma dirección la jurisprudencia constitucional ha establecido que no son discursos protegidos:* (…)".

"(…) *(a) la propaganda en favor de la guerra; (b) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso discriminatorio, apología del delito y apología de la violencia); (c) la pornografía infantil; y (d) la incitación directa y pública a cometer genocidio. Estas cuatro categorías se han de interpretar con estricta sujeción a las definiciones fijadas en los instrumentos jurídicos correspondientes, para así minimizar el riesgo de que se sancionen formas de expresión legítimamente acreedoras de la protección constitucional* (…)".

"(…) *Esta enunciación de discursos prohibidos que es tomada de los desarrollos internacionales que se ha dado en la materia, ha sido adoptada y reiterada por esta Corporación en varias ocasiones, lo anterior, pues es claro que se parte de la idea de que la libertad de expresión no es absoluta* (…)".

"(…) *Así, en primer lugar "puede ser derrotada en un ejercicio de ponderación que satisfaga las condiciones previamente descritas", en segundo lugar, "existe una excepción a la prohibición de censura, destinada a la protección de menores en espectáculos públicos y una cláusula de definición de responsabilidades ulteriores" y, como tercer punto,*

"actualmente se ha alcanzado un consenso suficientemente amplio en el derecho internacional acerca de la necesidad y la obligación estatal de prohibir ciertos discursos, principalmente, con miras a erradicar la discriminación y cierto tipo de delitos particularmente ofensivos para la dignidad humana y de la humanidad (…)".

"(…) *Adicionalmente, es evidente que desde la Carta se establece como condición sine qua non para que se active la protección constitucional a estos derechos que las reuniones o manifestaciones se lleven a cabo de forma* ***pacífica, es decir no violenta****. En este punto es importante destacar que en todo caso, la referencia a la no violencia, no implica que se anule el hecho de que el ejercicio de la reunión o la manifestación conlleva necesariamente a alguna forma de alteración al orden público. Lo contrario negaría la* ***naturaleza disruptiva*** *de la protesta* (…)".

"(…) *Aunado a lo precedente, la Corte reconoce que generalmente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica trae consigo la producción de ciertas incomodidades (físicas, emocionales o mentales) para la sociedad en general y/o algunos grupos en particular. Lo anterior, pues es claro que, como se indicó en la* ***Sentencia C-742 de 2012****, "la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades"* (…)".

"(…) *En esta medida, es claro para esta Corte que indefectiblemente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica conllevan a la variación de las condiciones regulares del espacio público o privado donde este ejercicio se lleve a cabo, de ahí que sea natural que existan tensiones entre el ejercicio de estos derechos y el mantenimiento del orden público y social* (…)" (negrilla original, *subrayas extexto*).

En relación con el uso del arma que presuntamente causó la muerte de Dilan Mauricio Cruz Medina, en la

demanda de amparo, como en la intervención de Human Rights Watch, se indica que la misma corresponde a una "*escopeta calibre 12*" de munición tipo *"bean bag"* contentiva de entre 600 y 700 perdigones de plomo, la cual, en los hechos materia de controversia, no fue debidamente manipulada y, por ello, se causó el deceso de aquél.

Human Rights Watch destaca que la Procuraduría General de la Nación, el 14 de enero de 2020, con ocasión de lo ocurrido, pidió a la Policía Nacional suspender el uso del instrumento en mención.

Sobre lo anotado, se constata que, en efecto, el Ministerio Público expresó lo siguiente:

> "(…) [E]*n desarrollo de la investigación por la muerte del joven Dilan Mauricio Cruz Medina, durante una manifestación el pasado 23 de noviembre, solicitó al director de la Policía Nacional suspender de manera inmediata el uso de la Escopeta calibre 12 y su munición de impacto dirigido, empleada por el Escuadrón Móvil Antidisturbios para disolver revueltas, manejo de multitudes y bloqueos de vías; por falta de capacitación a los miembros de la unidad sobre el manejo de esa arma* (…)".
>
> "(…) *Para el Ministerio Público el uso de la Escopeta calibre 12, -relacionada como un arma mecánica cinética-, en el control de disturbios por parte de la Policía Nacional representa un serio peligro para la comunidad, lo cual se ha hecho palpable no sólo en Colombia, sino de manera reciente en Chile y desde épocas pretéritas en varios países, tal como ha quedado documentado en distintas publicaciones a nivel mundial* (…)".
>
> "(…) *En la comunicación al general Óscar Atehortúa Duque, precisó el ente de control que "la solicitud formulada lleva implícito un condicionamiento en el sentido que la Policía Nacional acredite la existencia de un protocolo específico de operación de dicha arma y de otro que permita acreditar que*

sus funcionarios certificados han recibido, de manera efectiva y real, una capacitación de altos estándares de calidad que les proporcione la pericia, habilidades y destrezas que demanda el uso de un elemento de tales características (…)".

"(…) *En su solicitud el ente de control advirtió que con la incorporación al inventario del ESMAD en 2017 de la Escopeta calibre 12 y su munición de impacto dirigido, se vulneran la Constitución Política en su artículo 216, que precisa que el fin de la fuerza pública "es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz* (…)".

"(…) *Recordó que de acuerdo con el artículo 166 del Código Nacional de Policía y Convivencia, el uso de la fuerza solo debe ser empleado por el personal uniformado "como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley* (…)".

"(…) *Advirtió el ente de control que la Resolución 02903, del 23 de junio de 2017, que reglamentó el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, para la Policía Nacional, precisó que para su entrega se requiere que el profesional de policía previamente "deberá contar con la debida capacitación* (…)".

"(…) *Adicionalmente, la Resolución N°03002 del 29 de junio de 2017, las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales con que deben contar el ESMAD para la prestación del servicio en manifestaciones y control de disturbios, están limitadas a "mecánicas cinéticas, agentes químicos, acústicos y lumínicas y dispositivos de control eléctrico y auxiliares", al tiempo que determinó los parámetros que deben tener en cuenta los comandantes para autorizar la intervención del grupo especializado antidisturbios, que en todo caso debe considerarse como "ultima ratio"* (…)".

"(…) *La Procuraduría encontró que los programas académicos, de 48 horas, promueven el conocimiento del uso de la fuerza,*

tácticas y técnicas para la correcta intervención policial así como el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, sin que haya capacitación específica para el uso de la Escopeta calibre 12 y su munición de impacto dirigido, toda vez "que ésta sólo es llevada a la práctica cuando existe disponibilidad de munición, aunque comúnmente, dado su elevado costo, hay déficit, al punto que en muchas ocasiones para el desarrollo de un seminario sólo proporcionan 100 cartuchos para capacitar 1000 hombres (…)".

"(…) *A juicio del Ministerio Público, resulta imposible que un miembro del ESMAD adquiera tal destreza en el uso de la Escopeta calibre 12 cargada con un cartucho de impacto dirigido, en cualquiera de las dos capacitaciones existentes, en tan limitados espacios de tiempo, y menos aún si se tiene en cuenta que dichos ejercicios no se limitan al uso exclusivo de esa arma, sino respecto de todas las menos letales que le son entregadas para el servicio, ello sin dejar de mencionar el hecho que en aquellos eventos donde sólo 100 uniformados la disparan en una oportunidad, los 900 restantes observan* (…)".

"(…) *De acuerdo con los testimonios que obran en el proceso, en las manifestaciones de fin de año de 2019 fue la primera vez que esa arma y su munición de letalidad reducida fue utilizada en Bogotá y su operación no tiene en cuenta jerarquías, por lo que llamó la atención que ninguno de los instructores que declaró ante el despacho la hubiera portado en esas fechas* (…)".

"(…) *Todo lo anterior nos lleva a inferir que esa destreza, habilidad, agilidad y "memoria muscular" respecto del uso de la Escopeta calibre 12 con su munición de impacto dirigido, la adquiere el policial sólo cuando se enfrenta a la realidad del caso en el que participa, es decir con ciudadanos* (…)".

Teniendo en cuenta que en el libelo constitucional se hacen denuncias respecto al uso de este tipo de armas, las cuales, según se afirma, incluso han ocasionado lesiones por "*estallido del globo ocular*", llaman la atención de la Sala, pues en el contexto de las manifestaciones, en la

cuales tuvo lugar el aducido deceso de Cruz Medina, por la manipulación de artefactos como el descrito, no se aprecia un correcto uso de las mismas y, además, lo expuesto por el Ministerio Público, valorado en su conjunto, constata un actuar impulsivo del ESMAD frente a multitudes que ejercen el derecho a la protesta.

Se insiste, el uso de la fuerza debe ser proporcional y racionalizado de acuerdo a la situación, por ello, no resulta aceptable que, pese a la reglamentación de la Policía[74] sobre su uso, el índice de capacitación no refleja un adecuado control de circunstancias para el personal que las utiliza, pues, en el caso de Dilan Mauricio Cruz Medina, no se aprecian maniobras encaminadas a disuadir[75] un acto que no ameritaba realizar el disparo en la forma ejecutada.

Para la Corte, un evento como el analizado, tiene la fuerza de generar desconfianza y temor entre los ciudadanos que deseen ejercer su derecho a la protesta pacífica, no violenta, porque el ESMAD no refleja capacitación ni mesura en sus actos y, menos aun interés el salvaguardar la integridad de las personas con sus armas de dotación; por tanto, quien quiera salir a manifestarse públicamente o cuando se generen multitudes en esa actividad, siente una preocupación real y seria de verse agredido injustificamente por la fuerza pública.

---

[74] Resolución 02903 de 23 de junio de 2017, mediante la cual se "*reglamenta el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales*" y la resolución N° 03002 del 29 de junio de 2017 que establece "el *manual para el servicio en manifestaciones y el control de disturbios para la Policía*".

[75] Artículo 25, numeral 2°, Resolución N°03002 del 29 de junio de 2017.

5.2.8.1.1.5. Al expediente se arrimó un reporte noticioso en video en donde se avista la Plaza de Bolívar de esta ciudad, con humo de color blanco que se expande por su superficie y que causa malestar, incluso, al reportero, quien refiere que, previamente, el lugar se encontraba lleno de personas y, sin razón alguna, el ESMAD arrojó artefactos contentivos de químicos lacrimógenos sobre los manifestantes.

Para la Corte resulta preocupante que en lugares donde se presentan grandes aglomeraciones, la fuerza pública lance agentes químicos sin razón alguna, no sólo por la múltiple lesión al derecho a reunirse en lugares públicos, también por el riesgo que supone originar una estampida en razón del pánico.

Tal conducta por parte del ESMAD es reprensible, pues bajo ninguna premisa están facultados para agredir masivamente a quienes pacíficamente se expresan a través de la protesta; además, esa entidad en su "*actividad de policía*" carece de la potestad para *"disolver"* manifestaciones de manera arbitraria.

Sobre la posibilidad de disolución de protestas por parte de la fuerza pública, la Corte Constitucional en la sentencia C-281 de 2017, señaló en qué eventos podría darse, así:

> "(…) *Las alteraciones deben ser graves, lo que quiere decir que no toda situación que pueda calificarse como una alteración de la convivencia de acuerdo con el Código de Policía es suficiente para disolver una reunión o manifestación. La gravedad, en este contexto, implica una vulneración o amenaza intensa de un derecho fundamental, cuya protección en el caso concreto sea de mayor importancia que la protección constitucional del derecho de reunión y manifestación. En este sentido, afectaciones leves como los ruidos y las molestias causadas por las manifestaciones, y otras consecuencias incómodas de las mismas, no pueden ser razón suficiente para tomar la medida de disolverlas. Tampoco pueden serlo incidentes específicos y concretos que reflejan el comportamiento de individuos manifestantes pero no un riesgo de la reunión o manifestación como un todo* (…)".

> "(…) *Las alteraciones deben ser inminentes, lo que quiere decir que no procede disolver las reuniones que planteen alteraciones a la convivencia eventuales o remotas. El requisito de inminencia exige verificar comportamientos actuales que lleven objetivamente a inferir vulneraciones graves de derechos fundamentales. No será posible, entonces, disolver reuniones y manifestaciones respecto de las cuales solo se pueda predicar una probabilidad o posibilidad de que alteren la convivencia* (…)".

> "(…) *Por último, la medida deberá ser necesaria. Esto quiere decir que las autoridades tienen el deber de verificar y evaluar la eficacia de otros medios de policía que puedan interferir en menor medida con el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. La disolución de las reuniones en ningún caso debería ser la primera opción* (…)".

Los señalados presupuestos, según la nota de prensa, por ninguna parte aparecen acreditados, es más, allí se menciona que no había motivos para lanzar gases lacrimógenos para dispersar a los manifestantes.

Una conducta como la reseñada no es admisible en un Estado Constitucional de Derecho, dado su carácter

arbitrario y peligroso. En esa medida, de soslayarse lo sucedido sin tomar ninguna acción al respecto, equivaldría a cohonestar la continuidad de sucesos de igual naturaleza, con la capacidad de disuadir y amenazar a quien desee salir a protestar pacíficamente, so pena de verse expuesto a un ataque inesperado por parte de la fuerza pública cuando se produzca una concurrencia multitudinaria de ciudadanos a exponer sus ideas y argumentos en lugares públicos.

5.2.8.1.1.6. Sobre la carrera 7ª, cerca a la estación Museo del Oro de esta ciudad, aparece una entrevista a un ciudadano que aduce pertenecer a la Procuraduría General de la Nación, el cual relata que, al advertir que el ESMAD pretendía lanzar elementos disuasivos a varios manifestantes que protestaban pacíficamente, se acercó al líder del grupo policial para señalarle que no era necesario lanzar elemento alguno y, pese a ello, fue ignorado y los elementos arrojados igualmente se detonaron.

Lo anterior revela una inadecuada gestión de las situaciones potencialmente conflictivas por parte del ESMAD, pues si los agentes fueron requeridos por personal del Ministerio Público para atemperar su proceder, lo esperado, de acuerdo con los manuales en la materia, era la mediación y el diálogo más no el uso irracional y arbitrario de sus elementos de dotación contra los manifestantes en ejercicio de su derecho a la protesta pacífica.

Al punto, la Resolución N° 03002 del 29 de junio de 2017, artículo 17, numeral 2°, literal m, en relación con el comportamiento de la policía en el acompañamiento y control de disturbios, señala la siguiente obigación:

> "(…) *Ante situaciones de conflicto o amenaza la convivencia y seguridad, en coordinación con los gestores de convivencia y Ministerio Público, agotar las instancias de persuasión, diálogo, mediación y gestión del conflicto con los participantes ante posibles disturbios, minimizando los riesgos de confrontación. El uso de la fuerza es el último recurso en este tipo de eventos* (…)".

Lo anterior revela una abierta trasgresión del ESMAD de sus propios manuales, que en nada contribuyen a resguardar y proteger las libertades de los ciudadanos a expresarse y manifestarse pública y tranquilamente.

5.2.8.1.1.7. En Medellín, en horas de la noche, en el sector denominado ciudad del río, se grabó a unos manifestantes dialogando con el ESMAD en donde aquéllos les indicaban a éstos que estaban protestando pacíficamente, tras lo cual, miembros del ente demandado, hicieron explotar unas granadas sonoras cerca de dichas personas.

Lo advertido, evidencia una conducta de la fuerza pública reacia al diálogo y al respeto de las personas y, a su vez, comportamientos impetuosos e impulsivos con la entidad de lesionar el derecho a la protesta de las personas en uso de sus prerrogativas constitucionalmente

consagradas, pues una situación como la descrita, tiene el propósito de disuadir a los ciudadanos de ejercitar sus garantías fundamentales.

5.2.8.1.1.8. En un registro audiovisual de hechos que, se alega, sucedieron en Santander de Quilichao – Cauca- se observa que, en el día, el ESMAD lanzaba granadas sonoras y de gases sobre personas jóvenes que intentaban refugiarse en donde, al parecer, es un recinto educativo.

5.2.8.1.1.9. La Policía Nacional al descorrer la demanda de tutela, aportó algunos videos de eventos en Bogotá y Cali.

En la primera ciudad, se avista a unos agentes de esa institución siendo asediados y golpeados por personas al interior de una estación de Transmilenio, siendo rebasados en número y fuerza, al punto que varios ciudadanos intervienen en defensa de los agentes.

En la segunda metrópoli, se observa a unos policías que transitaban en moto, siendo derribados por unas personas y atacados muy de cerca pese a encontrarse uno de ellos en el piso. En un momento dado, intervienen otros uniformados lanzando granadas sonoras para ahuyentar a los agresores.

En ese último caso, las víctimas son miembros de una de las entidades acusadas y, con claridad, se evidencia la

necesidad y la efectividad en el uso de las herramientas defensivas de los policías que acudieron en socorro de sus compañeros, lo cual, desde luego, por las circunstancias descritas, legitimaba ese proceder para salvaguardar su integridad.

5.2.8.1.1.1.10. Ahora, la contestación dada al pliego introductor por la Policía Metropolitana de Bogotá se aportó en formato PDF, sin que fuera posible copiar las direcciones electrónicas allí referidas para redireccionarse a las páginas en cuyo interés probatorio las aportó aquella entidad.

Incluso, se intentaron trascribir los caracteres de varios enlaces en un buscador de internet, con resultado negativo para acceder al contenido pretendido, en especial, se destaca, uno redirigido a un portal de la "BBC" y, otro, de "*El Heraldo*", en el que se argüían daños en una de las entradas del Palacio de Justicia de la sede donde funciona esta Corte, ocasionados por ciertos manifestantes.

5.2.8.1.2. Valorados en conjunto los medios de convicción susceptibles de ser apreciados, la Sala concluye, se hallan acreditados los cargos de los tutelantes, según los cuales existió -y puede seguir existiendo- una reiterada y constante agresión, desproporcionada de la fuerza pública respecto de quienes, de manera pacífica, se manifestaron en las datas atrás indicadas, en ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 37 de la

Constitución Política, dado el uso desmedido e irregular de sus armas de dotación.

Contrario a lo manifestado por varias de las autoridades accionadas, aduciendo que la demanda de amparo se funda: (i) en hechos futuros e inciertos; (ii) ausencia de perjuicio irremediable; y (iii) carencia actual de objeto, lo evidenciado demuestra una amenaza seria y actual ante el comportamiento impulsivo de la fuerza pública y, en especial, del ESMAD, quien ha desconocido abiertamente, no sólo sus propios manuales, sino también, principios y valores de rango constitucional.

Sus actividades no controladas representan un riesgo una amenaza seria y actual para quien pretenda salir a movilizarse para expresar pacíficamente sus opiniones, porque su actuar lejos de ser aislado, es constante y refleja una permanente agresión individualizable en el marco de las protestas, especialmente las llevadas a cabo a partir del 21 de noviembre de 2019.

Lo antelado, por cuanto lo sucedido en las tres principales ciudades del país, en las fechas antes anotadas, evidencia similitudes pese a las distancias existentes entre esas urbes, lo cual refleja, en principio, y sin haber sido rebatida, una coordinación de las unidades del ESMAD y de Policía en los procedimientos censurados.

Agréguese, no son sólo las circunstancias aludidas las que sustentan la conclusión de esta Corporación, pues, entre otras, previo a las manifestaciones acaecidas en 2019, el Consejo de Estado, en una acción de reparación directa fallada en 2017, constató conductas ilegítimas por parte del ESMAD que, incluso, generaron que esa colegiatura le ordenara a dicho cuerpo policial, adelantar un curso de formación integral en Derechos Humanos en relación con las personas que ejercen el derecho de reunión, con el fin de prevenir situaciones como las allí debatidas.

En el señalado pronunciamiento, se halló responsable a la Nación por la muerte a un estudiante de 21 años que, en el 2005, en horas de la noche, encontrándose al interior de la Universidad del Valle, recibió un impacto de proyectil alojado en su área nasal, con trayectoria *"de atrás hacia adelante, de infero-superior, de izquierda a derecha"*.

En dicha decisión, se estableció:

> "(…) *Del acervo probatorio se colige que en la tarde del 22 de septiembre de 2005, se llevó a cabo una protesta estudiantil en inmediaciones de la Universidad del Valle, Cali, específicamente, en la entrada de dicha institución educativa -Avenida Pasoancho-. Como consecuencia de ello, debió intervenir el escuadrón antidisturbios de la Policía Nacional -ESMAD-, con el fin de retomar el control de la zona, lo que produjo un enfrentamiento entre los manifestantes y la Fuerza Pública* (…)".
>
> "(…) *Tales enfrentamientos se agudizaron al caer la tarde, en momentos en que los policiales ingresaron a la institución educativa y se dirigieron hacia donde los estudiantes tenían*

instalado un campamento y procedieron a agredir y a detener a las personas que se encontraban asentadas en ese sitio. Lo cual provocó que muchos estudiantes salieran corriendo hacia el interior del campus universitario perseguidos por varios miembros del ESMAD, instante en el cual se escucharon disparos y se observó la presencia de un estudiante herido, por lo que se llamó a una ambulancia y se trasladó al herido a la Fundación Valle del Lili, a donde llegó sin signos vitales (…)".

"(…) *Los medios probatorios aportados concuerdan con relación a la forma en que los miembros del ESMAD ingresaron al claustro universitario, pese a que varios de los policías que participaron en los disturbios lo negaron, hecho que, según los estudiantes que estuvieron presentes en los hechos y los informes del Defensor Regional del Pueblo y del Supervisor de Seguridad de la Universidad incrementó la confrontación* (…)".

"(…) *Asimismo, según esos mismos medios probatorios varios de los policiales portaban armas de fuego y las utilizaron para amedrentar a los estudiantes que protestaban. Adicionalmente, se estableció, a partir de los testimonios de varios miembros del ESMAD, que el día de los hechos* ***no se les practicó requisa*** *antes de salir a la operación antidisturbios, de lo cual puede inferirse que alguno o algunos de ellos pudiesen portar armas no autorizadas, máxime cuando los referidos informes de los hechos y varios de los testimonios que obran en el proceso dieron cuenta de esa circunstancia* (…)".

"(…) *Ahora bien, hay plena concordancia en las declaraciones sobre el contexto en el que se hizo uso del arma de fuego por parte de los miembros del ESMAD, pues tanto los informes del Defensor del Pueblo del Valle del Cauca y del Supervisor de Seguridad de la Universidad del Valle, así como los testimonios de los estudiantes antes referidos coinciden en señalar que en momentos en que los policiales ingresaron a la edificación y emprendieron la persecución contra los estudiantes, se escucharon disparos, uno de los cuales terminó con la vida del joven Jhonny Silva Aranguren* (…)".

"(…) *La anterior descripción de los hechos resulta concordante con el informe de balística presentado por el CTI de la Fiscalía General de la Nación, en cuanto concluyó que el disparo que recibió la víctima fue por la parte de atrás de su cabeza y que la*

víctima se encontraba de pie, mientras que el agresor se encontraba agachado y ubicado hacia la parte posterior izquierda (…)".

"(…) *Asimismo, los testimonios de los estudiantes Andrés Palomino Tovar y Carlos Andrés Muñoz coincidieron al manifestar que cuando se produjo la persecución a los estudiantes dentro del claustro universitario, uno de los policías se detuvo protegiéndose con su escudo y otro se ubicó detrás suyo apuntando con un arma de fuego hacía los estudiantes, instantes en los cuales cayó herido el joven Jhonny Silva Aranguren* (…)".

"(…) *Agréguese a lo anterior que no resulta razonable asumir que hubieran sido los propios compañeros de la víctima quienes dispararan contra él y, mucho menos, puede entenderse que tal hipótesis tuviese respaldo probatorio en el proceso, comoquiera que ninguno de los testimonios y demás elementos de juicio dan cuenta de la presencia de armas de fuego distintas a las del ESMAD, amén de que respecto de ese específico punto la demandada simplemente se limitó a expresar tal hipótesis sin que se interesara en demostrarla* (…)".

"(…) *Igualmente, considera la Sala que no se colige de la prueba recaudada que el hoy occiso se hubiera encontrado ejerciendo acciones violentas o participado del uso de armas no convencionales en contra de los policías, que explicara el uso de fuerza letal en su contra, todo lo cual, impide a la Sala que se pueda llegar a deducir, con algún grado de certeza, que en verdad el hoy occiso hubiera significado peligro para los policiales que lo perseguían* (…)".

"(…) *En este punto, resalta la Sala que del examen detallado de las pruebas allegadas al expediente es posible concluir –y así lo anticipa- que no existe elemento alguno de convicción que permita tener por demostrado que la muerte de la víctima a la que se viene haciendo referencia hubiere obedecido o hubiere sido determinada por razón de su propia y exclusiva culpa y/o por el hecho de un tercero ajeno a la Policía Nacional -ESMAD* (…)".

"(…) *En el mismo sentido, a partir de los testimonios vertidos dentro del proceso penal puede concluirse que durante el*

desarrollo de los disturbios presentados dentro de las instalaciones de la Universidad del Valle, el señor Germán Eduardo Perdomo sufrió lesiones personales producidas por miembros del ESMAD de la Policía Nacional, con un elemento propio de la actividad de la Policía, tal y como fue registrado en la historia clínica de urgencias y en el informe técnico de lesiones no fatales realizado por el instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses el 29 de septiembre de 2005, en los cuales se concluyó que su lesión se produjo por el impacto de un "tarro de gas lacrimógeno".

"(…)".

"(…) [L]*a Sección Tercera del Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de indicar que el solo hecho de hacer parte de una protesta ciudadana no representa la trasgresión al ordenamiento jurídico, puesto que los habitantes tienen derecho a expresar su disenso frente a las medidas que adopten las autoridades estatales. Así lo precisó la Sección en anterior oportunidad:* (…)".

"(…) *"Para el ad quem resulta incontrovertible que la demandante Nelly Gómez Cano fue herida cuando formaba parte del grupo de protesta campesina, pero es lo cierto que no se probó que ella hubiese realizado alguna conducta antijurídica* (…)".

"(…) *Para casos como el presente la Sala recuerda que en un régimen democrático es normal que los ciudadanos exterioricen sus inconformidades desfilando, protestando, gritando, etc. La democracia, como lo recuerda Norberto Bobbio, se funda no sobre el consenso, sino sobre el disenso. Solo allí donde éste es libre de manifestarse, es real, y solo allí donde es real, el sistema puede considerarse, con todo derecho, como democrático. Por ello se enseña que existe una relación necesaria entre democracia y disenso* (…)".

"(…) ***La anterior verdad demanda que la autoridad policiva esté preparada para mantener el orden, pero siempre respetando los derechos más caros a la persona humana, entre ellos el de su dignidad y el espacio de libertad que requiere la protesta misma****. Por ello se enseña hoy que respecto de los derechos del hombre el problema grave*

de nuestro tiempo no es el de fundamentarlos sino el de protegerlos (…)".

"(…) *De igual manera, esta Corporación ha sostenido que los operativos que realice la Fuerza Pública en aras de mantener el orden público deben tener en cuenta que los agentes del orden se encuentran entrenados y equipados apropiadamente para afrontar este tipo de circunstancias y, por lo tanto, se debe evitar el uso de medidas desproporcionadas e imprudentes, de manera que se garantice –en la medida de lo posible- el ejercicio del derecho de manifestación y protesta pacífica. Así lo explicó la Sección en caso similar al que hoy corresponde decidir, en el cual, un grupo de estudiantes universitarios, en medio de una marcha de protesta, obstruyó el paso vehicular por una vía pública. Se dijo entonces:* (…)".

"(…) *Realmente ninguna duda se presenta sobre la falla del servicio de la Policía Nacional como generadora de su responsabilidad administrativa en el fallecimiento trágico del estudiante Tomás Herrera Cantillo. Los miembros de esa institución armada procedieron abiertamente en forma contraria a los más elementales principios de legalidad, humanidad, prudencia y disciplina profesional* (…)".

"(…) *No era con una agresión armada como tenían que organizar y* ***permitir el uso de la vía pública ocupada*** *por los estudiantes que protestaban alguna medida oficial que afectaba los intereses de la comunidad****. El uso de las armas de fuego era innecesario para cumplir su cometido, ni siquiera eran agredidos con arma de ese tipo****. De otra parte, olvidaron los uniformados que conforme al artículo 29 del Decreto 1355 de 1970 'sólo cuando sea estrictamente necesario, la Policía puede emplear la fuerza para impedir la perturbación del orden público y para restablecerlo* (…)".

"(…) *Esta, por lo demás, ha constituido una constante posición de la Sala al exigirle a la fuerza pública la máxima prudencia y mesura en la utilización de la fuerza, y con mayor razón en el uso de las armas a las que sólo en condiciones extremas y plenamente justificadas pueden acudir, para en esa forma dar cumplimiento a la obligación de salvaguardar la vida de los ciudadanos y el orden social* (…)".

> "(…) *Si los policías portaban cascos, escudos protectores y hasta armas de fuego, a más de estar preparados profesionalmente para este tipo de actuaciones, y si los estudiantes en ningún momento dispararon contra los agentes oficiales, resulta inexplicable el desproporcionado, ilegítimo y violento comportamiento asumido por éstos frente a los alumnos de la Universidad* (…)"[76] (negrillas originales).

No es la primera vez que el ESMAD es convocado ante la justicia para responder por conductas ilegítimas y desproporcionadas frente a quienes, de manera pacífica, ejercen su derecho fundamental a reunirse para protestar.

En esa medida, no tiene razón al *a quo* constitucional cuando manifestó que la salvaguarda no debía prosperar por incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, porque lo antelado pone de manifiesto la ausencia de idoneidad de los medios ordinarios para garantizarle a los ciudadanos la prerrogativa a disentir, expresarse y cuestionar, sin hallarse o sentirse amenazados por el probable uso desmedido e irregular de la fuerza pública para disuadirlos.

Al punto, conviene señalar que al dossier se allegó un instructivo elaborado por la Universidad de los Andes para que las personas, involucradas en las protestas y posiblemente amenazadas por la intervención de la fuerza pública, no resulten heridas, detenidas arbitrariamente y, además, eviten, en lo posible, la muerte.

---

[76] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 12 de junio de 2017, exp. 76001-23-31-000-2007-01298-01(54046).

Ello revela, como lo advierte esta Sala, la inaplazable necesidad de que los habitantes del territorio nacional cuenten, por parte de la Rama Ejecutiva, encargada de mantener responsablemente el orden público, con entidades formadas suficientemente para entender, comprender y racionalizar en perspectiva democrática, el derecho de las personas y de los habitantes del territorio a disentir y a hacer público su pensamiento.

Es la búsqueda del fortalecimiento perentorio de las entidades encargadas de garantizar el orden público con una eficaz formación en derechos humanos, y con una comprensión del legítimo derecho de los ciudadanos a protestar pacíficamente para reclamar reivindicaciones justas, como del deber por velar y hacer respetar la integridad física de los manifestantes.

Debe entenderse que una de las obligaciones del Estado es proteger la libertad de expresión, de crítica y de opinión, aspectos que constituyen una conducta legítima de disenso social, siempre y cuando no se busque hacer propaganda por la guerra y el vandalismo, cuando no se pretende hacer apología del odio, de la violencia, del delito, de la pornografía infantil, de la instigación a la comisión de delitos y, en general de la violencia como forma de solucionar los problemas.

Se infiere de lo escrutado constitucionalmente, por la comprobación de lesiones físicas a manifestantes y por la

conducta de algunos agentes de la policía y en el ESMAD que, hay falencias e incapacidad en las instituciones encargadas de mantener el orden público interno, para usar, de forma racional y moderada, las armas de la República, al punto que generan un temor fundado para quienes desean manifestarse pacíficamente.

En esa dirección, puede considerarse, válidamente, que el ente en cuestión constituye una amenaza seria, cuando se utilizan armas o elementos letales para la vida o la irracionalidad, con la capacidad de causar un perjuicio irremediable para las personas que en el contexto del ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica, protestan con un fin legítimo[77], si no se toman medidas racionales y democráticas para precaver sus desmanes, en un marco pluralista que preserve el derecho al disenso pacífico.

5.2.8.2. "*Estigmatización" frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno*"

En relación con los cargos por "*estigmatización*" frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno, y los ataques

[77] Sobre el fin legítimo, señaló la Corte Constitucional, en la sentencia C-009 de 2018: *aquellas expresiones que incluyen toda clase de discursos políticos, religiosos, filosóficos, académicos, investigativos o científicos, estéticos, morales, emotivos, personales, artísticos, simbólicos, la exposición de convicciones, la objeción de conciencia, las expresiones cívicas o de participación ciudadana, el discurso de identidad que expresa y refuerza la propia adscripción cultural y social, entre otros".*

contra la libertad de expresión y de prensa en el marco de la protesta pacífica, al expediente se acopiaron pruebas de las que se advierten publicaciones en redes sociales, por parte de los gabinetes ministeriales y del Ejército Nacional, en el marco de las manifestaciones de noviembre y diciembre de 2019, con el eslogan *"no paramos, avanzamos"*.

Del mismo modo, se difundieron mensajes por varias de las entidades fustigadas con el lema del "*Paro Nacional" hace parte de una estrategia para derrocar al Presidente Iván Duque* (…)" y con expresiones como la siguiente:

> "(…) *No pudieron* (…); *Convocaron* [a] *un paro basados en mentiras* (…); *Sembraron pánico con falsas denuncias* (…); *Atacaron a la fuerza pública buscando que reaccionaran para acusarlos de violar los derechos humanos* (…)"[78].

En ese contexto, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH-, el 20 de noviembre de 2019, expresó a través de un comunicado de prensa publicado en su página *web* lo siguiente:

> "(…) [E]*n relación con el anunciado paro nacional de mañana 21 de noviembre* ***reitera que la protesta pacífica es un derecho humano*** *cuyo ejercicio fortalece la democracia* (…)".
>
> "(…) *La Oficina insta a quienes participen en las marchas* ***a ejercer sus derechos de manera responsable****, de acuerdo con los derechos a la reunión pacífica, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación* (…)".

[78] Fol. 161, C1.

"(…) *La Oficina ha hecho seguimiento,* ***con preocupación, a los persistentes mensajes de procedencia no identificada que han sido publicados en redes sociales y en medios de comunicación que estigmatizan la protesta social, y otras que llaman al uso de la violencia*** *en las movilizaciones de múltiples sectores de la sociedad* (…)".

"(…) *En algunos casos* ***se han hecho públicos videos que indican que estarían conformándose grupos de ciudadanos que amenazan con ejercer violencia para proteger sus bienes*** (…)".

"(…) *Hasta el momento la Oficina desconoce si existen investigaciones por estos hechos y si hay avance en las mismas* (…)".

"(…) *En este* [escenario] *de creciente tensión,* ***la Oficina recibió información sobre 27 allanamientos en Bogotá, 5 en Cali y 4 en Medellín a domicilios y oficinas, algunas de ellas de organizaciones de la sociedad civil y medios alternativos de comunicación*** (…)".

"(…) *Hasta el momento tenemos información que solo dos personas habrían sido detenidas en el marco de estos allanamientos* (…)".

"(…) ***Estos allanamientos aparentemente provienen de diferentes investigaciones, abiertas en distintas fechas, con respecto a hechos ocurridos en diferentes momentos, y cuya orden de ejecución coincide 48 horas antes del inicio de las marchas*** (…)".

"(…) [La] *Oficina confía en que estas investigaciones cumplirán con* ***las normas y estándares internacionales*** *de derechos humanos relacionados con* ***el debido proceso y la presunción de inocencia*** (…)".

"(…) ***La Fundación para la Libertad de Prensa*** *(FLIP), en cuanto al allanamiento de medios alternativos, señala que estos procedimientos obstruirían el libre ejercicio del periodismo* (…)".
"(…) *La Oficina ha recibido informes sobre un aumento de la presencia de miembros del Ejército en las calles en algunas ciudades de Colombia en los días previos a la manifestación. La*

> *Oficina recuerda que, de acuerdo con las normas y los estándares internacionales, la atención a situaciones de disturbios que podrían derivar de protestas o manifestaciones públicas, así como el mantenimiento del orden público son* ***responsabilidad de los cuerpos policiales*** (…)”.
>
> “(…) *La Oficina nota con preocupación la expedición en las últimas horas de varios decretos, circulares e instructivos que contemplan la posibilidad* [de] *que los alcaldes y gobernadores pongan en marcha medidas como la declaración de toques de queda, y el apoyo militar para el control de orden público en el marco de la jornada de protestas* (…)”.
>
> “(…) *La Oficina recuerda que* ***los Estados deben limitar y condicionar al máximo el uso de las fuerzas militares*** *para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento, equipamiento, y perspectivas propias de la naturaleza militar no son adecuadas para garantizar la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales* (…)”.
>
> “(…) *Los límites y condiciones para la intervención de las fuerzas militares, según los estándares internacionales, son: que esta* ***debe ser temporal, restringida, subordinada y fiscalizada por autoridades civiles y regulada mediante protocolos sobre el uso de la fuerza*** (…)” (subraya fuera de texto).

La apreciación conjunta de los elementos de acreditación, permite advertir una notoria diferencia entre lo afirmado por los funcionarios del Estado Colombiano y la Oficina de la ONU, pues mientras el segundo utiliza un lenguaje moderado y neutral que llama a la concordia, el Gobierno Nacional procura auxiliarse de falacias y estereotipos, a los cuales no puede acudirse porque refuerzan una eventual estigmatización del derecho al disenso y a la protesta pacífica como una conducta criminal.

Una Nación que busca recuperar y construir su identidad democrática no puede ubicar a la ciudadanía que protesta legítimamente en la dialéctica amigo – enemigo; izquierda y derecha, buenos y malos, amigos de la paz y enemigos de la paz, sino como la expresión política que procura abrir espacio para el diálogo, el consenso y la reconstrucción no violenta del Estado Constitucional de Derecho.

En este contexto, resulta cuestionable que las autoridades no guarden neutralidad frente a las manifestaciones, pues, justamente, de ellas, es de quienes se espera mesura frente a las limitaciones o restricciones del ejercicio de las libertades individuales, máxime si la Constitución les exige promover el ejercicio de los derechos fundamentales.

Tal postura desconoce el deber del Gobierno de promover la participación y el pluralismo de pensamiento consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política[79] y el deber previsto en el numeral 4°, artículo 95 de la misma codificación cuyo tenor señala:

> "(…) ***<u>Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica</u>*** (…)" (se destaca).

[79] "(…) *Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general* (…)".

5.2.8.2.1. De otro lado, resulta inusual que, previo al inicio de las manifestaciones programadas para el 21 de noviembre de 2019, la Fiscalía General de la Nación hubiese realizado, de manera simultánea, allanamientos en Bogotá, Cali y Medellín en el domicilio de personas con intereses en participar y cubrir periodísticamente, las manifestaciones pacíficas desarrolladas a partir del 21 de noviembre de 2019, tal como lo refirió la Oficina de Naciones Unidas en Colombia y Human Rights Watch en su intervención.

Esta última entidad, también refirió eventos que reflejan una presunción de culpabilidad producto de la estigmatización generalizada hacia cualquier persona sospechosa de intervenir en las protestas, como si se tratara de una conducta ilegal.

En este panorama, resulta cuestionable que las autoridades no guarden neutralidad frente a las manifestaciones de las personas, pues, justamente, de ellos, es de quienes se espera mesura frente a las limitaciones o restricciones del ejercicio de las libertades individuales, máxime si la Constitución les exige promover el ejercicio de los derechos fundamentales.

Igualmente, en la señalada fecha, se reportó una agresión de igual linaje contra una persona quien, tras denunciar los maltratos, su caso fue remitido a la justicia penal militar para su trámite.

De otro lado, en Cali, se refirió una situación en donde, según se afirma, policías en motocicletas le dispararon a una persona dejándola herida, sin que hasta le fecha se haya podido determinar el tipo de arma utilizada en ese evento.

En el contexto, Human Rights Watch expuso otras situaciones relacionadas con el paro convocado en el país, a partir del 21 de noviembre de 2019, de la siguiente manera:

> "(…) *También hay evidencias de que la policía ha detenido arbitrariamente a manifestantes pacíficos y transeúntes, así como a periodistas que daban cobertura a las protestas. 213 personas fueron detenidas otras 1.662 fueron "trasladadas" a centros de detención administrativa, en relación con el paro nacional en 2019, según indicó el Director de la Policía Nacional a Human Rights Watch el 27 de enero* (…)".
>
> "(…) *En algunos casos, los policías emplearon indebidamente una disposición del derecho colombiano que autoriza a la Policía a "trasladar" a una persona a un "centro asistencial o de protección" para "su protección" o la de terceros. La ley únicamente permite ese "traslado" cuando sea el "único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o la integridad" y exige que primero se contacte a los familiares de la persona o que esta sea llevada a un establecimiento de salud. En varios de los casos documentados por Human Rights Watch, no existía ningún riesgo para la vida o la integridad de una persona.*
>
> "(…) *En un caso ocurrido el 7 de diciembre, un agente de la policía detuvo a una periodista y, cuando esta se negó a entregar su teléfono, la arrastró jalándole el cabello y la llevó a una unidad de detención administrativa. La Policía indicó que la detenían para su "protección"* (…)".

El "*traslado por protección*", conviene señalar se encuentra previsto en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, cuyo tenor indica:

> "(…) *Artículo 155. Traslado por protección. Cuando la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional, podrá trasladarla para su protección o la de terceros, en los siguientes casos:* (…)".
>
> "(…) *Cuando deambule en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental, o bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas, cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros* (…)".
>
> "(…) *Cuando esté involucrado en riña o presente comportamientos agresivos o temerarios, realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros, o esté en peligro de ser agredido cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros* (…)".
>
> "(…) *Parágrafo 1°.* [inexequible] (…)".
>
> "(…) *Parágrafo 2°. Antes del traslado y como primera medida, la autoridad de Policía entregará la persona a un allegado o pariente que asuma la protección; en la ausencia de estos, se trasladará la persona a un centro asistencial o de protección, de salud u hospital o a un lugar especialmente destinado para tal fin por la administración municipal, según sea necesario, o, en cuanto fuera posible, se intentará llevarla a su domicilio* (…)".
>
> "(…) *En ningún caso se hará traslados a sitios destinados a la privación de libertad y la duración del mismo no podrá ser mayor a doce (12) horas. Es deber de las Alcaldías definir el lugar al que pueden ser enviadas las personas, separadas en razón del sexo* (…)".

"(…) *En el centro asistencial o de protección deberá hacer presencia un representante del Ministerio Público* (…)".

"(…) *Parágrafo 3°. La autoridad de Policía que ordena y ejecuta el traslado, deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial y elaborar un informe escrito donde consten los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio; de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada y el nombre del allegado o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser ello posible. A la persona, sujeto de la medida, se le deberá entregar copia de dicho informe* (…)".

"(…) *Parágrafo 4°. La autoridad de Policía permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un allegado o con quien pueda asistirlo para informarle, entre otras cosas, el motivo y sitio de traslado. Si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará. Si se niega a informar a otra persona o no es factible hacerlo, se enviará copia de inmediato del respectivo informe escrito al Ministerio Público* (…)".

"(…) *Parágrafo 5°. Cuando se trate de un traslado por alteración del estado de conciencia, porque la persona se encuentra bajo el efecto del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas no podrá ser trasladada por el simple hecho de estar consumiendo sino que deben existir motivos fundados y el agente de Policía con fundamento en el principio de proporcionalidad determinará si existen las razones objetivas previstas en este Código* (…)".

Sobre los alcances de dicha norma, la Corte Constitucional en la sentencia C-281 de 2017, destacó:

"(…) *A pesar de que el traslado por protección no constituye una sanción, este impone una carga significativa al individuo. Por ese motivo, se debe proveer a la persona trasladada garantías previas y garantías posteriores para asegurar su debido proceso* (…)".

"(…) *El artículo 155 contiene una sola garantía del debido proceso, que es el informe escrito que debe elaborar la autoridad de policía que ordena y ejecuta el traslado:* (…)"

"(…) *Parágrafo 3°. La autoridad de Policía que ordena y ejecuta el traslado, deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial y elaborar un informe escrito donde consten los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio; de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada y el nombre del allegado o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser ello posible. A la persona, sujeto de la medida, se le deberá entregar copia de dicho informe* (…)".

"(…) *La Corte considera que esta regulación no ofrece suficientes garantías previas ni posteriores del debido proceso. Solamente exige que en el informe escrito conste "el motivo" del traslado. Esta expresión es ambigua. El motivo puede ser una motivación completa y detallada de las razones concretas por las cuales la persona ha sido trasladada, pero también puede designar la simple transcripción de la causal bajo la cual se realiza el traslado. Aparte del requisito del informe escrito, donde no es clara la exigencia de motivación, no existe ninguna posibilidad de contradecir, cuestionar la imposición de la medida de traslado, o solicitar su cesación* (…)".

"(…) *Es claro que una medida que implica la aplicación de la fuerza en contra de la voluntad de la persona no puede venir acompañada de amplios debates procesales previos a su ejecución. Sin embargo, ante la ausencia de garantías previas a la realización del traslado, la norma debería prever un fortalecimiento correlativo de las garantías posteriores* (…)".

"(…) *La Corte encuentra que el traslado por protección, tal como se encuentra regulado en el artículo 155, no cumple con los parámetros constitucionales de razonabilidad y debido proceso.*

"(…) *Como consecuencia de este vicio de constitucionalidad, podría considerarse que procede la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas. Sin embargo, la Corte considera que tal posibilidad sería contraria a la Constitución, pues privaría de manera permanente a la Policía*

Nacional de una herramienta que en ocasiones puede ser la única disponible para evitar graves riesgos a la vida o a la integridad. De esta forma, la inexequibilidad podría causar consecuencias contrarias a la Constitución. Por ese motivo cabe examinar la posibilidad de un condicionamiento que permita preservar las normas en el ordenamiento jurídico pero evite su aplicación inconstitucional, de acuerdo con el principio de conservación del derecho (…)".

"(…) *Para subsanar la inconstitucionalidad detectada, la Corte declarará un condicionamiento en tres partes. En primer lugar, la norma será declarada exequible en el entendido de que el traslado por protección "a un lugar destinado para tal fin", es decir, en todos los casos en que la persona no sea entregada a los parientes, o sea trasladada a un centro de salud o a su domicilio, solo se podrá aplicar en los municipios que cuenten con los lugares adecuados de atención y protección de personas trasladadas. El Gobierno Nacional cuenta con la facultad legal para expedir lineamientos para la operación de estos lugares.* ***Las personas no pueden ser trasladadas por la Policía Nacional a lugares que no cumplan con estos lineamientos, por lo cual esta medida no podrá aplicarse en los municipios que no cuenten con lugares adecuados*** (…)".

"(…) *En la reglamentación de los lineamientos, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta que los lugares destinados para el traslado por protección deben cumplir con su finalidad exclusivamente protectora y no sancionatoria. No son cárceles, ni centros de detención* (…)".

"(…) *En segundo lugar, se dispondrá que en el informe escrito exigido por el parágrafo 3º se* ***incluya una relación de los hechos que dieron lugar al traslado y las razones por las cuales se considera que esos hechos caben dentro de la causal invocada****. Con esto se provee una garantía posterior del debido proceso, pues permite a la persona trasladada controvertir ante las autoridades de policía, así como las autoridades judiciales y disciplinarias, la legalidad de la orden de traslado. En tercer lugar, se dispondrá que la persona podrá solicitar la cesación del traslado al superior jerárquico que haya*

recibido el informe, con lo cual se garantiza una doble instancia administrativa en la aplicación de esta medida (…)".

"(…) *Por otra parte, la Corte declarará exequible el numeral 1º del artículo 149, ya que este se limita a enunciar la institución del traslado por protección y no define ninguna característica de la misma. También declarará exequible el numeral 12 del artículo 205, ya que este contempla la facultad del Gobierno Nacional para reglamentar los lineamientos de los lugares destinados al traslado por protección, y de esa manera permite asegurar que estos cumplan una finalidad protectora y no sancionatoria* (…)".

Esos lineamientos no permitían a la Policía Nacional realizar detenciones con fines de traslado y, en esa medida, los hechos aquí esbozados constituyen una afrenta al derecho a la libertad de las personas por ser sospechosas de haber participado en protestas, pues se recuerda, todo esto sucedió en el marco de las manifestaciones convocadas en todo el país a partir del 21 noviembre de 2019.

Adicionalmente, no se pierda de vista que el Presidente de la República expidió el Decreto N° 2087 de 19 de noviembre del mismo año, mediante el cual se dictaron *"medidas para el mantenimiento del orden público, en el marco de la garantía y respeto al derecho la manifestación, pública, pacífica y sin armas",* por tanto, el compendio fáctico aquí analizado corresponde a un conjunto de eventos suscitados por las protestas en comento y, por ello, las detenciones aludidas no aparecen desligadas de ese contexto.

Para la Corte, capta su interés que se utilicen instrumentos legales para coartar la libre circulación de los ciudadanos, pues ello genera un temor fundado por captura ilegítima cuando se hacen exigencias generalizadas hacia el Gobierno.

Tal situación no ameritó pronunciamiento por las autoridades civiles en torno a dichas circunstancias, por ello, resulta preocupante que la policía advierta en ese silencio, la posibilidad de repetir esas actividades, circunstancia que, incluso, como lo señaló esa organización, también afectó a reporteros que cubrían las manifestaciones.

Las diligencias impulsadas por la fiscalía encaminadas a realizar allanamientos y capturas de manera coordinada y simultánea en Bogotá, Medellín y Cali previo al inicio de la jornada de protesta, sin evidencias de un actuar ilícito de los destinatarios de esos procedimientos, a juicio de la Corte también constituye un actuar disuasivo y estigmatizante para quienes desean ejercitar su prerrogativa a la protesta pacífica ante la carencia de elementos probatorios habilitantes de aquélla medida especial, excepcional, extrema o de las previsiones constitucionales de la regla 28 de la Carta.

Lo antelado, por cuanto, como se mencionó en la demanda de amparo y como lo señaló Human Rights Watch, no se aprecia un mérito o fin legítimo que justificara

las actividades de la fiscalía en el contexto descrito, con impacto negativo contra el derecho fundamental a la expresión y manifestación pública y pacífica.

5.8.2.2. La evaluación conjunta de todos los elementos de convicción relacionados con cada uno de los cargos endilgados a las autoridades recriminadas, revela un interés de los enjuiciados dirigido a menoscabar el derecho legítimo de los ciudadanos a manifestarse pública y pacíficamente contra las actividades del Gobierno.

Si bien algunas personas, a sabiendas del riesgo que implicaba estar expuestos a las actividades descontroladas del ESMAD, hicieron uso de sus derechos, saliendo a las calles como se lo permite la ley, la Constitución y los demás instrumentos internacionales, ello no significa que tal prerrogativa no fuese lesionada.

Hubo, además, quienes, sin ser parte de las protestas fueron arbitraria y brutalmente maltratados por la fuerza pública y, en otros casos, se presentaron lesiones a los manifestantes y, según los reportes, uno de ellos murió por el uso inadecuado y desproporcional de la fuerza[80].

5.9. Para la Sala, lo advertido en el caso concreto, revela serios problemas en cuanto a:

[80] Caso Dilan Cruz Medina.

(i) La falta de una Ley Estatutaria que desarrolle los alcances y limitaciones de la fuerza pública, su direccionamiento centralizado o descentralizado, su naturaleza y el juzgamiento de sus conductas, cuando se ejerce el derecho fundamental a la protesta pacífica.

(ii) La violación sistemática de tal prerrogativa por parte de la fuerza pública, en especial, del ESMAD, y la amenaza real que esa institución supone para esa garantía superlativa.

(iii) La incapacidad de los accionados de mantener una postura neutral frente a las manifestaciones de las personas y sus garantías a la libertad de expresión y de reunión.

(iv) Los estereotipos arraigados contra quienes disienten de las políticas del Gobierno Nacional.

(v) Allanamientos masivos, por parte de la Fiscalía General de la Nación, a los domicilios y residencias de quienes tienen interés legítimo en participar de las protestas.

(vi) Desatención a las obligaciones convencionales del Estado respecto de los Derechos Humanos.

(vii) Ausencia de vigilancia y control de las actuaciones de las autoridades demandadas, en relación el derecho de reunión.

(viii) El vacío que supone como institución del ESMAD que no es capaz de garantizar el orden sin violar las libertades y los derechos de los ciudadanos a disentir, pues tampoco hace un uso adecuado de las armas de dotación asignadas.

(ix) La ausencia de resultados verificables de los cursos de formación en derechos humanos, ordenados respecto de los miembros de la fuerza pública, no sólo por el Consejo de Estado sino, además, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en múltiples decursos donde ha sido condenado el Estado por el ejercicio excesivo y arbitrario de sus agentes[81].

(x) El uso inadecuado de instrumentos legales de la Policía Nacional para justificar detenciones ilegales arbitrarias contra ciudadanos.

---

[81] Corte IDH, Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párrs. 227 a 239, Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrs. 214 a 241, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párrs. 259 a 29, Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3o de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párrs. 295 a 323, Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270, párrs. 420 a 461, entre otros.

(xi) La inapropiada delegación de "*función de policía*" del Ministerio de Defensa Nacional, para las entidades que realizan las "*actividades de policía*", evidenciada en el Decreto 4222 de 23 noviembre de 2006[82], en donde se facultó al director de la policía, reglamentar en las resoluciones 02903 de 23 de junio de 2017 y 03002 del 29 de junio de 2017, el uso de la fuerza en manifestaciones y protestas.

Es necesario destacar que, contrario a lo manifestado por el *a quo* constitucional en el fallo impugnado, los aducidos protocolos elaborados por la nueva administración de la capital, aunque son un paso importante, apenas son un esfuerzo local que no resuelve el problema jurídico planteado, ni han tenido eficacia político-jurídica para el país; además, la parcialidad mencionada no ejerce la gobernanza nacional, y con mayor razón cuando son frecuentes sus contradicciones con el gobierno nacional y con la dirección de la fuerza pública, ni mucho menos enfrenta la globalidad y sistematicidad nacional denunciada en el amparo y evidenciada en el trámite tutelar.

La problemática planteada no es solo la distrital, lo es con impacto en lo nacional, pues es claro el constante irrespeto a las garantías superlativas de las personas a ejercer el derecho a la protesta pacífica, no violenta, en todo

[82] "(…) *Artículo 2°, numeral 8°Expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes* (…)".

el territorio y la falta de respuesta estatal a esa situación. A pesar de las reglamentaciones y el alto contenido discursivo de la jurisprudencia en torno a las garantías a protestar pacíficamente, muy poca efectividad se ha obtenido frente al actuar de la fuerza pública a cargo del orden público interno.

El Gobierno Nacional, además, hizo caso omiso frente al Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General -24 de febrero a 20 de marzo de 2020- y sus recomendaciones, en donde, al respecto, se señaló lo siguiente:

> "(…) *86. A finales de noviembre, iniciaron una serie de protestas sociales en todo el país. Si bien estas protestas fueron predominantemente pacíficas, ocurrieron casos aislados de violencia contra la policía, la infraestructura pública y privada y los manifestantes. Las mayores protestas ocurrieron en Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín, Neiva, Pasto y Popayán, aunque también se produjeron protestas en zonas rurales. Aunque las protestas sociales continuaron luego de la finalización de este informe, el ACNUDH presenta la siguiente información derivada de su observación de las protestas ocurridas entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre* (…)".
>
> "(…) *87. Algunos miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) no cumplieron con las normas y estándares internacionales relacionados con el uso de la fuerza. Previamente, el ACNUDH había explícitamente expresado su preocupación con respecto a los procedimientos de intervención del ESMAD. El ACNUDH documentó una presunta privación arbitraria de la vida de un estudiante de 18 años en Bogotá, cometida por un agente del ESMAD armado con un rifle de calibre 12 cargado con munición del tipo "beanbag". Algunos manifestantes en Bogotá, Cali y Medellín sufrieron lesiones*

oculares o craneales debido a golpes o por impactos de proyectiles disparados por las fuerzas policiales. Según el Ministerio de Salud, entre el 21 y el 26 de noviembre, al menos 36 manifestantes y 4 miembros de las fuerzas policiales sufrieron lesiones que requirieron de hospitalización (…)".

"(…) *88. Durante las protestas, algunos oficiales de policía presuntamente perpetraron actos contra los manifestantes que podrían llegar a constituir malos tratos y/o tortura, tales como desnudez forzada, amenazas de muerte con matices racistas y repetidas golpizas. Algunos manifestantes fueron presuntamente arrestados y golpeados por miembros de la policía, trasladados a las estaciones de policía y forzados a admitir comportamientos violentos, siendo multados por ello. En Bogotá, el ACNUDH documentó el caso de una joven mujer que fue golpeada por 5 oficiales de policía mientras filmaba un documental sobre las protestas, resultando con lesiones graves en su cabeza. Si bien se presentó una denuncia formal ante la Fiscalía General de la Nación, ésta calificó el trato sufrido por la víctima como abuso de autoridad* (…)".

"(…) *89. El ACNUDH manifiesta su preocupación que muchas de las detenciones ocurridas durante las protestas resultaron del uso frecuente de una medida administrativa denominada "traslado por protección". Esta medida otorga facultades discrecionales a la policía para limitar el derecho a la libertad personal, tal y como fue observado por el ACNUDH, el 7 de diciembre, durante una protesta pacífica y silenciosa en el aeropuerto de Bogotá. Según la policía, entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre, 1662 personas fueron detenidas a nivel nacional en aplicación de esta medida* (…)".

"(…) *90. Asimismo, las protestas implicaron varios ataques contra periodistas y representantes de medios alternativos. Entre el 21 y el 23 de noviembre, la Fundación para la Libertad de Prensa reportó al menos 32 casos de presuntas agresiones físicas u obstrucción a la labor periodística a nivel nacional, 23 de los cuales fueron atribuidos a la policía y nueve a los manifestantes. El ACNUDH documentó 3 casos de presunto uso excesivo de la fuerza y 4 casos de detenciones arbitrarias que afectaron a periodistas* (…)".

"(…) *91. Cuarenta y ocho horas antes de la primera protesta, se reportó que la policía judicial efectuó al menos 36 allanamientos contra medios de comunicación alternativos, asociaciones de artistas, organizaciones no gubernamentales y residencias de estudiantes en Bogotá, Cali y Medellín. Estos allanamientos fueron realizados por instrucciones de la Fiscalía General de la Nación. En solamente dos casos se presentaron cargos y los dos acusados fueron liberados después de haber comparecido ante un juez ya que la evidencia presentada no era suficiente. Al momento de finalizar este informe, los jueces habían declarado ilegales 10 de los allanamientos realizados. Varias organizaciones afectadas informaron al ACNUDH que consideraban que estas acciones tenían por objeto intimidar a los manifestantes y obstaculizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica* (…)"

"(…)".

"(…) *Recomendaciones* (…)".

"(…) *92. La Alta Comisionada para los derechos humanos reitera las recomendaciones hechas en informes anteriores y formula las siguientes recomendaciones adicionales* (…)".

"(…) ***g) Urge al Estado a iniciar investigaciones exhaustivas, efectivas e independientes en relación con casos de presunto uso excesivo de la fuerza por parte del ESMAD durante las recientes protestas sociales. Asimismo, el ACNUDH insta a que se inicie una profunda transformación del ESMAD, incluyendo una revisión de sus protocolos sobre el uso de la fuerza y de las armas y municiones menos letales para que cumplan con las normas y estándares internacionales*** (…)"[83] (negrilla original).

5.10. Sobre la necesidad de recuperar y fortalecer la confianza de los ciudadanos colombianos en las instituciones, y en particular, de la Policía Nacional

[83] Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Situación de Derechos Humanos en Colombia, pagina 21, párrafos 86 al 91 y pégina 23, recomendación g). https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf

Sin duda la confianza institucional es un elemento crucial para la sociedad y unos de los presupuestos de cohesión, pues promueve la consolidación de la democracia sana y funcional, y el ejercicio pleno de los derechos y garantías de los actores sociales, situación que permite no solo dotar de eficacia material del sistema jurídico, sino facilitar el normal desarrollo político, económico y social de la sociedad, y el bienestar de sus habitantes.

El presente asunto, más que evidenciar una situación sistemática de violación de las prerrogativas constitucionales por algunos agentes del ESMAD en el uso excesivo y desproporcional de la fuerza, trasciende negativamente a un contexto colectivo, pues mina la confianza de los ciudadanos hacia el actuar de la institución de la policía, particularmente, cuando ésta, en defensa del orden público, se comporta desmedidamente y sin control en contra de las personas que ejercen los derechos de reunión y manifestación pública, pacífica y no violenta.

Lo anterior genera, necesariamente, una disconformidad social con los organismos encargados de proteger la vida, honra y bienes de la población, e incluso de las instituciones representativas, órganos de control, y judiciales, cuando no responden eficientemente ante el abuso y desconocimiento del Estado Social de Derecho, quedando, no solo en tela de juicio su real capacidad de

canalizar los reclamos colectivos, sino una invitación inconsciente al caos, la violencia y la anarquía como únicas salidas a los problemas sociales.

Así las cosas, para fomentar el grado de confianza institucional por los ciudadanos hacia la Policía Nacional, y en particular del ESMAD, deberán acudirse a indicadores tales como (i) la satisfacción y percepción institucional; (ii) el desempeño de las instituciones; y (iii) la existencia y materialización de mecanismos de participación ciudadana.

El primero, se relaciona con crear espacios que permitan desarrollar la democratización, permitiendo que las instituciones sirvan a ese fin, al punto de empoderar en consensos a los actores sociales sobre la finalidad legítima de su creación y función, provocando su apoyo ciudadano.

El segundo explica que el proceso de confianza institucional se afianza en mayor o menor medida con el desempeño de las instituciones, y la exigencia de resultados y los medios empleados para tal fin. Así, se puede entender que esta confianza o desconfianza atiende a la conformación de las instituciones, su actuar, su responsabilidad por línea de mando, los mecanismos de control y corrección para prevenir y castigar la ilegalidad; y por supuesto, su capacidad para realizar las funciones para las que fueron creadas.

El tercero se relaciona con la existencia y materialización de mecanismos de participación ciudadana, reconociendo que la asociación cívica y la participación social generan espacios de interacción social, los cuales promueven la comunicación y, por ende, el desarrollo de la confianza y aprobación cívica de las instituciones.

5.11. Dadas las anteriores precisiones y, como antes se explicó, ante la falta de respuesta idónea, por parte del Estado, a través de los entes de la Rama Ejecutiva, a la problemática expuesta, y la ausencia de Ley Estatutaria que defina los alcances y limitaciones a la fuerza pública por medio del ESMAD al derecho fundamental a la protesta pacífica, la Corte halla sendero propicio a la luz del entramado constitucional y del ordenamiento supranacional para acoger las pretensiones del libelo constitucional con las salvedades pertinentes.

Por tal motivo, se ordenará, a los aquí encausados, abstenerse de incurrir en conductas como las que dieron lugar a esta acción.

De igual modo, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes la notificación de la presente decisión, las autoridades demandadas deberán insertar y facilitar la descarga del contenido completo y legible de este pronunciamiento, en la parte principal de sus respectivas páginas *web* y redes sociales, en un lugar visible y

fácilmente identificable, hasta tanto el Congreso de la República emita una Ley Estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta pacífica.

Como medida de reparación simbólica, se ordenará al Ministro de Defensa que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes el enteramiento de esta providencia, en un acto difundido por radio, televisión y redes sociales, pida disculpas por los excesos de la fuerza pública, en especial, aquéllos cometidos por los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – ESMAD- durante las protestas desarrolladas en el país a partir del 21 de noviembre de 2019 y los recientes de algunos miembros de la Policía Nacional.

Igualmente, se exigirá al Gobierno Nacional – Presidente de la República que, en un lapso no mayor a treinta (30) días, expida un acto administrativo en el cual ordene a todos miembros de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, mantener la neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas, incluso, si las mismas se dirigen a cuestionar las políticas del poder ejecutivo.

Asimismo, se ordenará al Gobierno Nacional – Presidente de la República promover, garantizar y facilitar, de manera imparcial, el ejercicio de los derechos fundamentales a la expresión, reunión, protesta pacífica y libertad de prensa aun durante eventos de (i) guerra exterior; (ii) conmoción interior; o (iii) estado de emergencia.

De otra parte, teniendo en cuenta la pretensión de la demanda encaminada a "*conformar una mesa de trabajo"* para reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, a ello se accederá y, por tal motivo, se ordenará al Presidente de la República, convocarla para que escuche y atienda los planteamientos, no sólo de los aquí accionantes, sino de cualquier persona interesada en el tema.

Con todo, de llegarse o no a un acuerdo al respecto, el Gobierno Nacional deberá expedir dentro de los sesenta (60) días siguientes, una reglamentación sobre la materia que tenga en cuenta, como mínimo, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos las recomendaciones de Naciones Unidas y las aquí señaladas, relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas pacíficas, su direccionamiento, su adscripción o vinculación institucional, jurisdicción competente, etc.

Para tal efecto, se hará énfasis en conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas*;* (ii) "*estigmatización*" frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales

y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

En esa línea, deberá realizarse, con la participación directa de la ciudadanía, órganos de control y los mandatarios regionales y locales, un protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores, el cual se denominará *"ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO, Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA"*, que incluya, como mínimo, lo siguiente:

Protocolo de acciones preventivas

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. Así las cosas, es imprescindible que los miembros de la fuerza pública conozcan las disposiciones normativas que permiten el uso de las armas letales y no letales, y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

Deberá hacerse énfasis en la formación y capacitación inmediata en ética y derechos humanos de todos sus miembros, guiada por el respeto a la comunidad, a fin de

que actúen como agentes de paz, de protección a la ciudadanía y del derecho a la vida.

Así mismo, se hará un análisis cuantitativo y cualitativo del incremento de la profesionalización de los agentes destinados a la contención y alteración del orden público por causa del ejercicio de marchas y manifestaciones públicas; incluyendo una veeduría permanente de la ciudadanía y los órganos de control.

Igualmente, se establecerán límites al máximo del uso de la fuerza para el control de disturbios, por cuanto el entrenamiento que reciben no debe estar dirigido a derrotar al enemigo, sino en función de la protección y control de civiles.

Protocolo de acciones concomitantes

Al momento de realizar el despliegue de la autoridad, los agentes estatales, en la medida de lo posible, deben implementar un procedimiento verificable que evalué la situación y un plan de acción previo a su intervención. De tal forma, los operativos policiales deben estar dirigidos a la contención o restablecimiento del orden, y no a la privación de la vida o agresiones injustificadas.

Con todo, en caso de que resultare obligatorio el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los

principios de la finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad

Para determinar la proporcionalidad del uso de la fuerza, debe evaluarse la gravedad de la situación que enfrenta el funcionario. Para ello, se debe considerar, entre otras circunstancias: la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.

Protocolo de acciones posteriores

Del mismo modo, deben implementarse procedimientos que verifiquen la legalidad y/o proporcionalidad del uso de la fuerza letal ejercida por agentes estatales, así como de las órdenes de la cadena de mando relacionados con los hechos. En efecto, una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad hicieron uso de armas letales o no letales, causando daños a la vida e integridad de las personas, deberá iniciarse inmediatamente, y dentro de un plazo que no supere los seis (6) meses contados a partir del suceso, al margen de las investigaciones a que haya lugar, la obligación de proveer una explicación pública satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.

Tal procedimiento será acompañado por redes de veeduría ciudadana, mandatarios regionales, locales, y órganos de control.

Al señalado estatuto se le hará pedagogía nacional, es decir, se enseñará y divulgará a todos los colombianos.

De los avances para el cumplimiento de lo antes ordenado, el Gobierno Nacional - Presidente de la República deberá rendir, de manera directa a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, un informe quincenal, claro, detallado y exhaustivo del desarrollo de las negociaciones hasta la emisión del correspondiente acto administrativo.

Por otro lado, se ordenará a la Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo, expidan un protocolo que permita a las ciudadanos y 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.

Asimismo, se dispondrá que el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, dentro de los treinta (30) días siguientes al enteramiento de este fallo, diseñen planes de

fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o, se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.

Atinente a la solicitud de suspender las actividades del ESMAD mientras se produzcan cambios estructurales y de fondo en los procedimientos en los cuales intervienen la mismas se denegará, por cuanto al margen de las conductas aquí evidenciadas, la Sala advierte que se requiere de un cuerpo especializado que atienda situaciones extremas para contener eventos que pongan en peligro bienes jurídicamente tutelados, en el desarrollo de las manifestaciones.

Sin embargo, hasta tanto se constate que el ESMAD está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las personas que intervengan o no en protestas, EL DEFENSOR DEL PUEBLO, realizará un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos.

Con ese fin, cuando se requiera cualquier participación del ESMAD en eventos públicos o privados, ese organismo de manera antelada, deberá poner a disposición del listado de los comandantes o jefes de unidad

del personal asignado para el servicio requerido e, igualmente, la Policía Nacional deberá designar a un oficial superior común que sirva de enlace entre los agentes y el tribunal, quien igualmente deberá facilitar los medios de comunicación necesarios para la adecuada trasmisión de órdenes por parte del reseñado colegiado.

Asimismo, el aludido estrado judicial recibirá las quejas y denuncias que por cualquier medio expedito y eficaz se hagan sobre las conductas del ESMAD o integrante de la fuerza pública en el desarrollo de manifestaciones y protestas.

Ahora, como en el presente asunto se evidenció un uso inadecuado de las *"escopetas calibre 12"*, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, el ESMAD y cualquier institución que efectué *"actividades de policía"*, suspenda su uso hasta tanto el a *quo constitucional*, previa verificación exhaustiva, constate la existencia de garantías para la reutilización responsable y mesurada de dicho instrumento.

Cada mes, contado a partir de la notificación de esta sentencia, el estrado de primer grado remitirá un informe a esta Sala del cumplimiento de las disposiciones aquí adoptadas y, de cualquier manera, cuando se considere necesario, la Corte asumirá la competencia para exigir el obedecimiento de lo aquí ordenado.

Finalmente, se dispondrá la remisión de la reproducción total de este expediente con destino a la Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de Nación para que inicien las investigaciones correspondientes, con relación a los hechos materia de esta salvaguarda, debiendo rendir, por conducto de sus directores principales, informes mensuales a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sobre el avance de las actividades desplegadas para el señalado fin.

5.12. Se abre entonces paso a la protección incoada, dado el control legal y constitucional que atañe en esta sede al juez, compatible con el necesario ejercicio de control convencional, siguiendo el Pacto de San José de Costa Rica de 22 de noviembre de 1969 (art. 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), a fin de garantizar el debido proceso.

El convenio citado es aplicable dado el canon 9 de la Constitución Nacional, cuando dice:

> "(…) *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia* (…)".

Complementariamente, el artículo 93 *ejúsdem*, contempla:

> "(…) *Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno* (…)*".*
>
> *"*(…) *Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia* (…)".

El mandato 27 de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados de 1969[84], debidamente adoptada por Colombia, según el cual: "(…) *Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado* (…)"[85], impone su observancia en forma irrestricta cuando un Estado parte lo ha suscrito o se ha adherido al mismo.

5.12.1. Aunque podría argumentarse la viabilidad del control de convencionalidad sólo en decursos donde se halla el quebranto de garantías sustanciales o cuando la normatividad interna es contraria a la internacional sobre los derechos humanos, se estima trascendente efectuar dicho seguimiento en todos los asuntos donde se debata la conculcación de prerrogativas *iusfundamentales*, así su protección resulte procedente o no.

Lo aducido porque la enunciada herramienta le permite a los Estados materializar el deber de garantizar los derechos humanos en el ámbito doméstico, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas

[84] Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969.
[85] Aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985.

nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia, ejercicio que según la Corte Interamericana se surte no sólo a petición de parte sino *ex officio*[86].

No sobra advertir que el régimen convencional en el derecho local de los países que la han suscrito y aprobado, no constituye un sistema opcional o de libre aplicación en los ordenamientos patrios; sino que en estos casos cobra vigencia plena y obligatoriedad con carácter impositivo para todos los servidores estatales, debiendo realizar no solamente un control legal y constitucional, sino también el convencional; con mayor razón cuando forma parte del bloque de constitucionalidad sin quedar al arbitrio de las autoridades su gobierno.

5.12.2. El aludido control en estos asuntos procura, además, contribuir judicial y pedagógicamente, tal cual se le ha ordenado a los Estados denunciados, incluido Colombia[87], a impartir una formación permanente de Derechos Humanos y DIH en todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas, jueces y fiscales[88]; así como realizar cursos de capacitación a funcionarios de la rama

---

[86] Corte IDH. Caso Gudiél Álvarez y otros ("Diario Militar") contra Guatemala. Sentencia de noviembre 20 de 2012. Serie C No. 253, párrafo 330

[87] Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párrs. 259 a 290, criterio reiterado Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párrs. 295 a 323.

[88] Corte IDH, Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párrs. 229 a 274.

ejecutiva y judicial y campañas informativas públicas en materia de protección de derechos y garantías[89].

Insistir en la aplicación del citado control y esbozar el contenido de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en providencias como la presente, les permite no sólo a las autoridades conocer e interiorizar las obligaciones contraídas internacionalmente, en relación con el respeto a los derechos humanos, sino a la ciudadanía informarse en torno al máximo grado de salvaguarda de sus garantías.

Además, pretende contribuir en la formación de una comunidad global, incluyente, respetuosa de los instrumentos internacionales y de la protección de las prerrogativas fundamentales en el marco del sistema americano de derechos humanos.

5.13. De acuerdo a lo discurrido, se concluye que el derecho a la protesta pacífica y no destructiva es un derecho fundamental en su dimensión estática y dinámica protegido por el ordenamiento interno, por la propia Constitución y por el derecho internacional de los derechos humanos. Esta Corte señala explícitamente que la protesta intolerante y violenta, no pacífica, que aboga por el discurso y la apología al odio, a la hostilidad, que patrocina la propaganda a favor de la guerra, que propende por el odio nacional, racial, religioso, y por la discriminación, o que

[89] Corte IDH, Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrs. 278 308.

incite a la pornografía infantil, al delito o al genocidio, no están protegidas por la Constitución.

Por tanto, se infirmará el veredicto de primer grado.

6. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia impugnada, para **CONCEDER** la protección rogada por Soledad María Granda Castañeda, Sandra Borda Guzmán, Sergio Alejandro Martín Vergara, Andrés Juan Guerrero, Alejandro Briceño Díaz, Ana Benilda Ángel Orjuela, Alexandra Paola González Zapata, Fabián de Jesús Laverde Doncel, Cristian Raúl Delgado Bolaños, Aleida Murillo Gómez, Jenny Alejandra Romero González, Carlos Sleyter Obregón Ramírez, Juan Felipe Castañeda Durán, Olga Lucía Quintero Sierra, Alirio Andrés Mojica Montañez, Paola Marcela Silva Pérez, Héctor Alejandro Alba Siboche, María Fernanda Ovalle Alvarado, Angye Katherine Rojas Rivera, Wilman Silva Betancourt, Eneried Aranguren, Frank Melo Restrepo, Ángel Duván Ortiz Rodríguez, Yuri Enrique Neira Salamanca, Peter Esteban Santiesteban Castillo, María Alejandra López Mendoza, Diana Carolina Ojeda Ojeda, Victoria Lucena

Góez, Mariángela Villamil Cancino, Alejandra Soriano Wilches, Carolina Moreno Velásquez, Carlos Perdomo Guerrero, Catalina Botero Marino, Manuel Alejandro Iturralde, Natalia Ramírez Bustamante, Carlos Julián Mantilla Copete, Johan Sebastián Ramírez Vargas, Fabián Darío Bernate Bastidas, Brian Valencia Ayala, Harrison Steven Valderrama Palencia, David Ricardo Pérez Castro, Carol Tatiana Gómez Suarez, Perla Tatiana Bayona Rojas, Eduardo Enrique Cáceres Téllez, Cristian Andrés Aristizábal Parra, Mohamed Mussa Shek Giraldo, Juan Camilo Gómez Olarte, María Fernanda Montiel Murillo y Santiago de Jesús Andrade Gaitán; en consecuencia,

SEGUNDO: ORDENAR a los aquí encausados que, en lo sucesivo, se abstengan de incurrir en conductas como las que dieron lugar a esta acción

TERCERO: ORDENAR a los demandados que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, insertar y facilitar la descarga del contenido completo y legible de este pronunciamiento, en la parte principal de sus respectivas páginas *web* y redes sociales, en un lugar visible y fácilmente identificable, hasta tanto el Congreso de la República emita una Ley Estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta pacífica.

CUARTO: ORDENAR al Ministro de Defensa que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes el

enteramiento de esta providencia, proceda a presentar disculpas por los excesos de la fuerza pública, en especial, aquéllos cometidos por los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – ESMAD- durante las protestas desarrolladas en el país a partir del 21 de noviembre de 2019, las cuales deberán difundirse en el mismo término, por radio, televisión y redes sociales.

QUINTO: ORDENAR al Gobierno Nacional – Presidente de la República que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo, proceda a:

a. Expedir un acto administrativo en el cual ordene a todos los miembros de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, mantener la neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas, incluso, si las mismas se dirigen a cuestionar las políticas del Gobierno Nacional, en el cual se incluya la obligación permanente de garantizar y facilitar, de manera imparcial, el ejercicio de los derechos fundamentales a la expresión, reunión, protesta pacífica y libertad de prensa, aun durante eventos de (i) guerra exterior; (ii) conmoción interior; o (iii) estado de emergencia.

b. Convocar y conformar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionados con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas, para que escuche y atienda los planteamientos, no sólo de los aquí accionantes, sino de cualquier persona interesada en el tema.

De llegarse o no a un consenso al respecto, el Gobierno Nacional estará en la obligación de expedir un acto administrativo, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta sentencia, una reglamentación sobre la materia que tenga en cuenta, como mínimo, las directrices señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos las recomendaciones de Naciones Unidas y las aquí señaladas, relacionadas con la intervención y el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, en manifestaciones y protestas.

Para tal efecto, se hará énfasis en conjurar, prevenir y sancionar la (i) intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas*;* (ii) "*estigmatización*" frente a quienes, sin violencia, salen a las calles a cuestionar, refutar y criticar las labores del gobierno; (iii) uso desproporcionado de la fuerza, armas letales y de químicos; (iv) detenciones ilegales y abusivas, tratos inhumanos, crueles y degradantes; y (v) ataques contra la libertad de expresión y de prensa.

En esa línea, deberá realizarse, con la participación directa de la ciudadanía, órganos de control y los mandatarios regionales y locales, un protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores que se denominará: *"ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA*

FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO, Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA”, que incluya, como mínimo, lo siguiente:

Protocolo de acciones preventivas

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales deberá estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. Así las cosas, es imprescindible que los miembros de la fuerza pública conozcan las disposiciones normativas que permiten el uso de las armas letales y no letales, y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

Igualmente, se establecerán límites al máximo del uso de la fuerza para el control de disturbios, por cuanto el entrenamiento que reciben no debe estar dirigido a derrotar al enemigo, sino en función de la protección y control de civiles.

Deberá hacerse énfasis en la formación y capacitación inmediata en ética y derechos humanos de sus miembros, guiada por el respeto a la comunidad, donde sus integrantes actúen como agentes de paz, de protección a la ciudadanía y al derecho a la vida.

Así mismo, se hará un análisis cuantitativo y cualitativo del incremento de la profesionalización de los agentes destinados a la contención y alteración del orden público por causa del ejercicio de marchas y manifestaciones públicas, incluyendo una veeduría permanente de la ciudadanía y los órganos de control.

Protocolo de acciones concomitantes

Al momento de realizar el despliegue de la autoridad, los agentes estatales, en la medida de lo posible, deben implementar un procedimiento verificable que evalué la situación y un plan de acción previo a su intervención. De tal forma, los operativos policiales deben estar dirigidos a la contención o restablecimiento del orden, y no a la privación de la vida o agresiones injustificadas.

Con todo, en caso de que resultare obligatorio el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los principios de la finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad.

Para determinar la proporcionalidad del uso de la fuerza, debe evaluarse la gravedad de la situación que enfrenta el funcionario. Para ello, se debe considerar, entre otras circunstancias: la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las

condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.

Protocolo de acciones posteriores

Del mismo modo, debe implementarse procedimientos que verifiquen la legalidad y/o proporcionalidad del uso de la fuerza letal ejercida por agentes estatales, así como de las órdenes de la cadena de mando relacionados con el hecho. En efecto, una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad hicieron uso de armas letales o no letales, causando daños a la vida e integridad de las personas, deberá iniciarse inmediatamente, y dentro de un plazo que no supere los seis (6) meses contados a partir del suceso, al margen de las investigaciones a que haya lugar, la obligación de proveer una explicación pública satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados.

Tal procedimiento será acompañado por redes de veeduría ciudadana, mandatarios regionales, locales, y órganos de control.

Al señalado estatuto se le hará pedagogía nacional, es decir, se enseñará y divulgará a todos los colombianos.

c. De los avances para el cumplimiento de lo antes ordenado, el Gobierno Nacional – Presidente de la República

deberá rendir, de manera directa a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, un informe quincenal, claro, detallado y exhaustivo del desarrollo de las negociaciones hasta la emisión del correspondiente acto administrativo.

SEXTO: ORDENAR a la Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de este fallo, expidan un protocolo que permita a las ciudadanos y 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.

SÉPTIMO: ORDENAR el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo que, dentro de los treinta (30) días siguientes al enteramiento de este fallo, diseñen planes de fácil acceso para el acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protestas resulten o, se hayan visto afectadas en ellas, brindando apoyo en tal sentido para acudir, incluso, a instancias internacionales cuando a ello hubiere lugar.

OCTAVO: ORDENAR al DEFENSOR DEL PUEBLO que, hasta tanto se constate que el ESMAD está en capacidad de hacer un uso moderado de la fuerza y de garantizar y respetar los derechos y las libertades de las

personas que intervengan o no en protestas, realizar un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos.

Cuando se requiera cualquier participación del ESMAD en eventos públicos o privados, ese organismo de manera antelada, deberá poner a disposición DEL DEFENSOR el listado de los comandantes o jefes de unidad del personal asignado para el servicio requerido e, igualmente, la Policía Nacional deberá designar a un oficial superior común que sirva de enlace entre los agentes y el DEFENSOR DEL PUEBLO.

Asimismo, la aludida institución recibirá las quejas y denuncias que, por cualquier medio expedito y eficaz, se hagan sobre las conductas del ESMAD o integrantes de la fuerza pública en el desarrollo de manifestaciones y protestas.

NOVENO: ORDENAR a los *Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional* -ESMAD- y a cualquier institución que efectué *"actividades de policía"* que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, suspenda el uso de las *"escopetas calibre 12"*, hasta tanto el a *quo constitucional*, previa verificación exhaustiva, constate la existencia de garantías para la reutilización responsable y mesurada de dicho instrumento.

DÉCIMO: ORDENAR al DEFENSOR DEL PUEBLO que, mensualmente remita un informe al juez de primera instancia de esta acción constitucional del cumplimiento de las disposiciones aquí adoptadas.

DÉCIMOPRIMERO: INDICAR que cuando la Corte lo considere necesario, asumirá la competencia para exigir el obedecimiento de lo aquí ordenado.

DÉCIMOSEGUNDO: DISPONER la remisión de la reproducción total de este expediente con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que inicien las investigaciones correspondientes, con relación a los hechos materia de esta salvaguarda, debiendo rendir, por conducto de sus directores principales, informes mensuales a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sobre el avance de las actividades desplegadas para el señalado fin.

DECIMOTERCERO: REMITIR por secretaría copia de esta sentencia a los acá accionados y al estrado de primer grado.

DECIMOCUARTO: NOTIFICAR lo resuelto mediante comunicación electrónica o por mensaje de datos, a todos los interesados y **ENVIAR** oportunamente el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Magistrado

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado
Con Salvamento de Voto

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO
Magistrado

LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado
SALVO VOTO



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

MAGISTRADO



FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Magistrado

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN CIVIL

SALVAMENTO DE VOTO

Radicación n.° 11001-22-03-000-2019-02527-02

Con todo respeto con los integrantes de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, que aprobaron la decisión tomada en sala virtual del 16 de septiembre de 2020, mediante la cual se definió la impugnación presentada por los actores contra la sentencia proferida el 23 de abril de 2020 por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, me permito presentar MI SALVAMENTO DE VOTO dentro de la Acción de Tutela presentada por Soledad María Granda Castañeda y otros contra el Presidente de la República, los Ministros de Defensa e Interior, la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Director General de la Policía, el Comandante General de la Policía

Metropolitana de esta ciudad, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Los peticionarios hacen una lista de actuaciones de las autoridades públicas colombianas que consideran reiterativas y persistentes, para socavar, desestimular y debilitar su derecho a expresarse sin temor, para exigir cambios de políticas al Estado, las cuales consideran violatorias de sus derechos a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, "*no ser sometidos a desaparición forzada*", y a las libertades de expresión, reunión, circulación y movimiento.

Para sustentar sus pretensiones enlistan algunas actuaciones de los agentes del Estado en actos de protesta de diferentes clases, ocurridas desde el año 2005, así como las conductas que se han presentado por parte de la fuerza pública que incluyen el uso indiscriminado de la fuerza, la estigmatización a quienes participan en esos eventos, el uso de armas letales y químicas, las detenciones ilegales y abusivas y los tratos inhumanos, crueles y degradantes, entre otros.

Solicitan, por tanto, ordenar al Presidente de la República "*conformar una mesa de trabajo"* para reestructurar las directrices relacionados con el uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas; a las autoridades

encausadas, en lo sucesivo, abstenerse de incurrir en conductas como las acá denunciadas; al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo, acompañar a las personas en actos de protestas y brindarles asesoría jurídica a quienes resulten afectados en ellas; a la Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional, permitir que organizaciones defensoras de derechos humanos realicen verificaciones en casos de capturas y traslado de personas durante el desarrollo de cualquier clase de mitin; y suspender las actividades del ESMAD, hasta tanto se produzcan cambios estructurales y de fondo en los procedimientos en los cuales intervienen.

En primera instancia se negó el amparo por parte del Tribunal Superior de Bogotá por considerar que varias de las vulneraciones perpetradas por las autoridades accionadas desde 2005, carecían de respaldo probatorio, pero demás porque las pretensiones contrarían uno de los requisitos de la tutela como es la subsidiariedad al existir otras vías para remediar los presuntos daños irrogados a los actores en sus intenciones de protección a la protesta pacífica.

Comienzo por afirmar que esa decisión de primera instancia ha debido confirmarse y que en la decisión de esta Sala debió primar la prudencia, el análisis calmado de la naturaleza y filosofía de las funciones del Estado como obligaciones a favor de todos los ciudadanos, de protección

de la vida, honra y bienes, y no la enunciación emotiva y sin pruebas de unos hechos, que aunque muchas veces son de conocimiento general, por sí solo no ameritan la intervención de un órgano del poder público para ordenar a los otros actuar de una determinada manera, máxime si con esas órdenes se interfiere en sus funciones o se extralimita en las del órgano judicial.

En la providencia de esta Sala se hace una extensa exposición de derechos fundada en la Constitución colombiana, en la ley, en las convenciones internacionales, y en otras decisiones de entidades nacionales e internaciones, e incluso organizaciones privadas, que si bien hacen una defensa de los derechos que es digna de encomio, en la providencia lucen desordenadas e inconducentes, y solo se dirigen a desorientar a los lectores sobre el verdadero valor de la protección que los estados deben a sus ciudadanos, con unos fines dirigidos a la protección de la dignidad humana sin soslayar los valores y necesidades de subsistencia general y sin desconocer los verdaderos fines del Estado.

Además, se parte de dar credibilidad a todo lo afirmado en la demanda sin pararse a escrutar la veracidad de los dichos y las pruebas existentes o inexistentes sobra cada una de las afirmaciones vertidas, y aunque es cierto que la acción de tutela debe partir de la credibilidad de los

dichos de los solicitantes y de la creencia en su buena fe, los jueces no pueden dejar de lado que sus actuaciones parten siempre de la necesidad de la prueba y de limitar sus decisiones a las competencias que la Constitución y la ley otorgan a cada funcionario en particular. Por eso, debe saberse que ciertas regulaciones son propias del legislativo, e incluso algunas lo son del constituyente primario, y no puede el juez darse largas para entrar en actuaciones propias de los legisladores o para ordenar a estos o a quienes administran la cosa pública que actúen de una u otra manera simplemente porque al juez le parece que es, según su punto de vista, lo que debe ser.

Es así como, en toda la providencia, no solo se abusa de un exceso de normas y providencias de todo orden, con el único fin de sustentar unas decisiones finales que, según mi punto de vista se salen de las facultades de los jueces e invaden la órbita del legislador para repartir de forma desordenada y sin competencia, decisiones mandando a los distintos funcionarios hacer cosas que si bien pueden tener la intención de protección de manera general, no están encaminadas a evitar en caso concreto alguno la vulneración de derechos fundamentales de sujetos determinados.

La función de la tutela no es dirigir los destinos del Estado de manera general con reglamentaciones que en un

Estado de derecho tienen los funcionarios y organismos competentes, sino la protección concreta de unos sujetos de derechos que de manera individual o colectiva limitada, ven desprotegidos sus derechos subjetivos fundamentales y que solo mediante esta acción pueden evitar el daño concreto o posible, pero nunca general.

Si se hacen necesarios cambios legislativos o reglamentarios, para eso existen las competencias en un Estado social de derecho, y si no se ejercen las atribuciones también se darán las consecuencias políticas, pero no son los jueces de tutela los que determinan las sanciones generales por no actuar correctivamente o de no hacerlo a tiempo cuando no hay derechos concretos vulnerados. Por eso considero que no puede en una acción de tutela emitirse órdenes concretas como se hizo en esta para que las autoridades actúen de una u otra forma porque en ese sentido estarían los jueces colegislando y coadministrando. Y si algunas decisiones del gobierno o de los otros poderes públicos exceden sus competencias o no las ejercen en la forma debida, para eso existen los jueces competentes, constitucionales o contencioso administrativos, a quienes se ha señalado por la Constitución como deben actuar, pero no es la tutela el camino.

Es cierto que muchas veces existen actuaciones y decisiones del Estado en sus diferentes niveles que se salen

de los fines del mismo y que no siempre cumplen con la sagrada misión de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Igualmente existen múltiples ejemplos de actuaciones de la fuerza pública que no son el mejor ejemplo de protección a los ciudadanos que dicen defender y que están obligados a proteger, pero para la corrección de esos hechos existen también innumerables acciones encaminadas a sancionar a los infractores y a enderezar los hechos, y no es la tutela en forma general el remedio, salvo cuando en casos concretos se presenten vulneraciones que no encuentren en la normatividad un medio de protección y creo que este no es el caso, pues aquí se pretende por los actores y además se acoge por la Sala una solución, no concreta sino genérica. Se pretende obligar al legislador a actuar de una determinada manera y a los administradores públicos a un hacer concreto. Se quiere imponer una forma de legislar, y un estilo de administrar y gobernar.

De esta manera los jueces estamos invadiendo la órbita de otros poderes públicos y eso no es lo que quiere la Constitución y estoy seguro que tampoco lo quiere la ciudadanía, salvo en lo que en particular cada uno de los solicitantes de manera concreta está pidiendo y espera lograr en este caso, pero es no es lo conducta que se quiere de los jueces.

La tutela entonces no es el camino para alcanzar las reformas que en este caso se piden, puesto que la Constitución y la ley han marcado otras vías para obtenerlo y a ellas se debe acudir. Invoco pues en casos como este, más que el protagonismo y el exceso, la prudencia que debe mostrar el juez para mantener la paz y la moderación ciudadana sin contribuir a caldear los ánimos con decisiones que pueden hacer más daño que bien a una sociedad que ya tiene suficiente confrontación.



ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado

Radicación n.° 11001-22-03-000-2019-02527-02

SALVAMENTO DE VOTO

Con pleno respeto por los integrantes de la Sala que conformaron mayoría para la adopción de la sentencia proferida en el asunto de la referencia, me permito expresar los motivos de mi disenso.

1. Precisiones sobre el *sub exámine*.

En el caso analizado, los accionantes solicitaron la protección de sus prerrogativas fundamentales a la protesta pacífica, participación ciudadana, vida, integridad personal, debido proceso, libertades de expresión, reunión y circulación, entre otras, presuntamente amenazadas y/o vulneradas por las autoridades convocadas.

En desarrollo de sus súplicas, explicaron que, desde el año 2005, «*el Estado ha desplegado conductas constantes, reiterativas y persistentes para socavar, desestimular y debilitar su derecho a expresarse sin temor*», aspecto que se habría agravado en las últimas manifestaciones sociales realizadas en todo el territorio nacional, más precisamente desde el año 2019, producto de un *descontento generalizado* en relación con las actuaciones de autoridades del Estado en diversos ámbitos.

En las antedichas circunstancias, afirman los libelistas que, presuntamente, se habrían ejercido, por

parte de la Fuerza Pública –puntualmente la Policía Nacional y el ESMAD–, actos desmedidos en el uso de la fuerza, los cuales habrían desencadenado violaciones documentadas de los derechos humanos, por el presunto incumplimiento de los protocolos establecidos para atender contextos como el descrito y las eventuales falencias en las investigaciones.

Para solucionar ese panorama, se reclamó exhortar al Presidente de la República para conformar una mesa de trabajo, de tal forma que se pudiesen reestructurar las directrices relacionadas con el uso de la fuerza en el control de las manifestaciones públicas, y, a las demás accionadas, abstenerse de incurrir en conductas como las denunciadas, entre otras pretensiones, en aras de salvaguardar las garantías fundamentales involucradas en el ejercicio político de participación ciudadana.

2. El fallo de segunda instancia.

En la providencia de la cual respetuosamente me aparto, se realizó un prolijo análisis sobre la configuración del fenómeno de sistematicidad de los actos de abuso de la fuerza y del poder a través de los últimos años y, a partir de las denuncias efectuadas en la tutela, se dio por acreditado «*el constante irrespeto a las garantías superlativas de las personas a ejercer el derecho a la protesta pacífica, no violenta, en todo el territorio y la falta de respuesta estatal a esa situación*».

Como consecuencia de ello, se impartieron varias órdenes, entre ellas que: *(i)* el Ministro de Defensa pida disculpas públicas «*por los excesos de la fuerza pública, en especial, aquéllos cometidos por los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – ESMAD- durante las protestas desarrolladas en el país a partir del 21 de noviembre de 2019*»; *(ii)* se conforme una «*mesa de trabajo para reestructurar las directrices relacionados con el uso de la fuerza*»; *(iii)* se desarrolle un «*protocolo de acciones preventivas concomitantes y posteriores*»; y *(iv)* el «*ESMAD y* (…) *cualquier institución que efectué "actividades de policía"* (…) *suspenda el uso de las "escopetas calibre 12"*».

Además, se dispuso que la Defensoría del Pueblo rindiera mensualmente un informe sobre el cumplimiento del fallo, y se compulsaron copias del expediente con destino a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para que estas «*inicien las investigaciones correspondientes, con relación a los hechos materia de esta salvaguarda*», dentro del marco reglado de sus competencias.

3. La subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción de tutela

Sobre el tema, debo destacar, preliminarmente, que comparto la preocupación de la Sala por los hechos denunciados, expuesta con amplio análisis y detallada relación fáctica.

Sin embargo, aunque considero de la mayor importancia que los ciudadanos acudan a la jurisdicción para plantear los pedimentos que estimen oportunos en relación con sus derechos, el examen del contexto social en el cual se enmarcaron los hechos aducidos como vulneradores y la evaluación de la pertinencia de las potenciales medidas que pudieran adoptarse respecto de lo que es materia de queja, los argumentos expuestos por la mayoría de la Corporación en el *sub exámine* –aunque respetables– estaban condicionados por los criterios de procedibilidad del resguardo conforme a la decantada jurisprudencia sobre el tema.

Ello, en tanto no se cumplió con el requisito de subsidiariedad previsto en el artículo 86 de la Carta Política que condiciona la viabilidad de la acción de tutela a un escenario concreto: «*cuando el afectado* ***no disponga de otro medio de defensa judicial****, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*», tal como lo estimó la Sala Civil de Tribunal Superior de Bogotá.

Sobre el referido presupuesto, la Corte Constitucional ha reiterado que la protección de los derechos fundamentales no se encuentra reservada exclusivamente a la acción de tutela, toda vez que, «(…) c*on fundamento en la obligación que el artículo 2 de la Constitución impone a las autoridades de la República de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades, los distintos mecanismos judiciales previstos en la ley han sido establecidos para garantizar la vigencia de los derechos*

constitucionales, incluidos los de carácter fundamental» (CC Sent. T-412 de 2018).

En esa misma providencia, la Corte Constitucional anotó:

> «*(i) La acción de tutela debe proceder de forma directa y definitiva cuando no exista otro medio o recurso de defensa judicial que garantice la protección de los derechos constitucionales fundamentales.* ***De existir otro medio o recurso de defensa judicial, primero, se debe determinar si fue interpuesto y resuelto por la autoridad judicial competente o, segundo, en caso de que no se hubiese agotado, determinar su existencia formal en el caso sub examine****.*
>
> *(ii) En caso de ineficacia, la tutela debe proceder de manera definitiva. El juez de tutela debe determinar la eficacia en concreto (y no meramente formal o abstracta) de los otros medios o recursos de defensa, tal como dispone el apartado final del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en la medida en que el lenguaje constitucional apunta a valorar la efectividad del medio de defensa en relación con las condiciones del individuo.*
>
> *(iii) La tutela debe proceder de manera transitoria siempre que se acredite un supuesto de perjuicio irremediable.*
>
> *(iv) En caso de no acreditarse una situación de vulnerabilidad o un supuesto de perjuicio irremediable la acción de tutela debe declararse improcedente, dada la eficacia en concreto del medio judicial principal y la inexistencia de una situación inminente, urgente, grave e impostergable que amerite su otorgamiento transitorio*».

Bajo el mismo criterio, en la sentencia C-138 de 2018, que declaró exequible el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, relacionado con la verificación de la

eficacia de los medios de defensa ordinarios para determinar la aptitud del amparo en circunstancias excepcionales, ese Alto Tribunal reiteró que:

> «*Desde sus primeros pronunciamientos, refiriéndose al carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la Corte explicó: "… la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir,* ***tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental.*** *De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable entendido éste último como aquél que tan sólo puede resarcirse en su integridad mediante el pago de una indemnización (artículo 6º del Decreto 2591 de 1991). Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria."*
>
> *Más recientemente, en la sentencia T-1008 de 2012, esta Corporación estableció que,* ***por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley****. Adicionalmente, la Corte señaló que no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, toda vez que*

éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

Las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015 sirvieron luego para que la Corte reiterara que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe emplearlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia».

Conforme con ello, previamente, los interesados deben ejercer el mecanismo de protección correspondiente y acudir a la autoridad judicial competente para tramitar en debida forma sus reclamaciones, en tanto el ordenamiento jurídico prevé el proceso judicial ordinario como el escenario idóneo para esa finalidad, máxime si se tiene en cuenta que el amparo constitucional es de naturaleza estrictamente subsidiaria.

En ese orden, correspondía a esta Colegiatura verificar si en el caso analizado se acreditaba el señalado requisito de procedibilidad, con el propósito de preservar los principios rectores de la acción de tutela.

Bajo esta perspectiva, estimo que en el desarrollo de la segunda instancia debió revisarse detenidamente el cumplimiento del presupuesto referido, más si se tiene en

cuenta que la existencia de otros medios de defensa para exponer las irregularidades denunciadas no fue rebatida por los convocantes, ni se explicó en la providencia por qué aquellos no serían los mecanismos idóneos para resolver el conflicto puesto a consideración (*v gr.*, en el evento de encausar las solicitudes a través de la declaración de la responsabilidad del Estado, la impugnación de actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y locales, o la reparación colectiva, el Título III de la Ley 1437 de 2011 –actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo– prevé los medios de control pertinentes).

Es decir, tampoco se justificó el requisito de ineficacia de los instrumentos ordinarios procedentes para cada situación específica, de tal forma que se habilitara el amparo como vía de protección definitiva, con lo que se obvió el mencionado análisis –que era imprescindible–, en contravía de la naturaleza misma de la acción y de los criterios jurisprudenciales antes reseñados. Recuérdese que, como lo ha recalcado el Tribunal Constitucional:

> «(…) *una de las características esenciales de la tutela es precisamente la celeridad y brevedad con que la persona obtiene una decisión judicial.* ***Pero esa sola circunstancia no significa per se que pueda desplazar cualquier otro mecanismo, porque se llegaría al absurdo de anular el sistema procesal diseñado por el legislador, más aún cuando la protección de derechos fundamentales no es un asunto reservado únicamente al juez constitucional en sede de tutela****, sino que debe inspirar todo el ordenamiento con independencia del mecanismo por medio del cual se haya puesto*

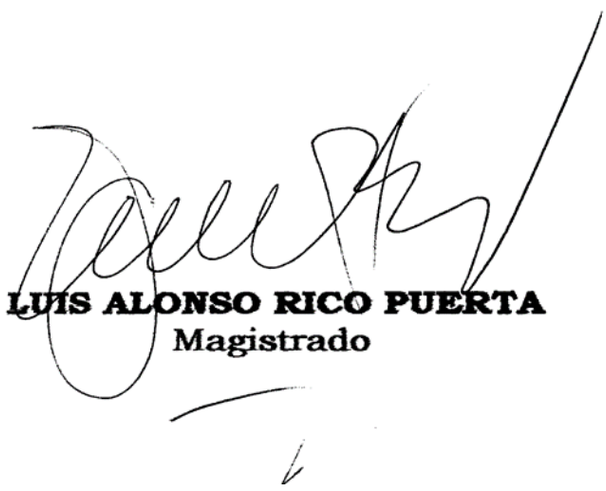
en funcionamiento la administración de justicia» (CC T-005 de 2014. Resaltado y negrillas fuera de texto).

3. Conclusión.

Por lo expuesto, respetuosamente estimo que se imponía confirmar el fallo desestimatorio proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, toda vez que allí se desarrolló, con acierto, la improcedencia del amparo en casos como el analizado, esto es, cuando los interesados no manifestaron haber ejercido el medio de defensa correspondiente, o cuando no se logró desvirtuar su eficacia para la protección constitucional requerida, conforme al principio de subsidiariedad que debe regir el resguardo.

En los anteriores términos dejo fundamentado mi salvamento de voto, con la comedida reiteración de respeto por los demás integrantes de la Sala de Casación Civil.

Fecha *ut supra*,



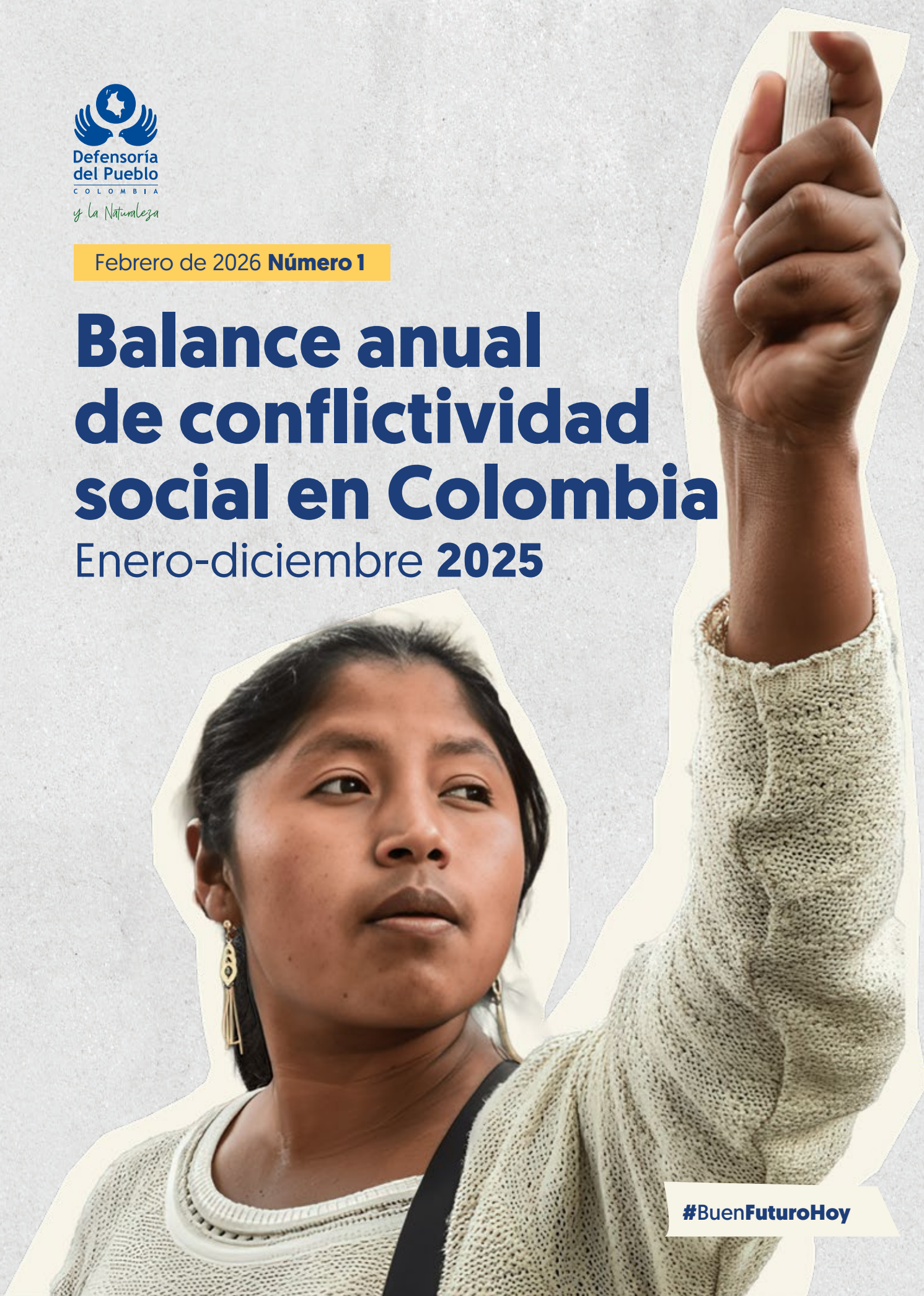
LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

Febrero de 2026 **Número 1**

Balance anual de conflictividad social en Colombia

Enero-diciembre **2025**

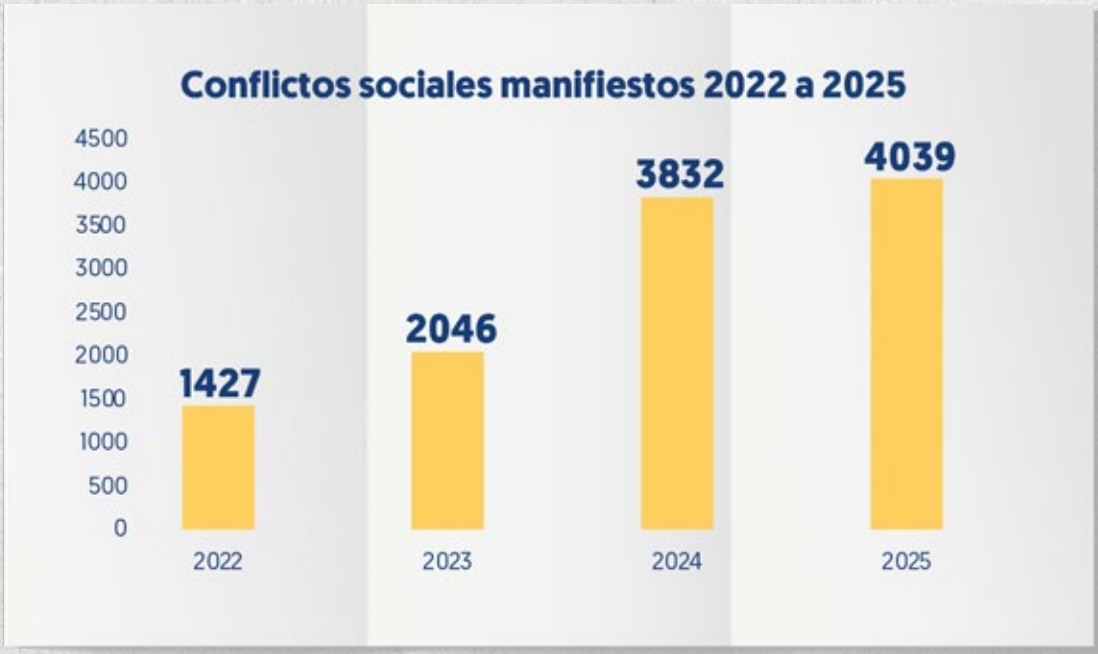


#BuenFuturoHoy

Contexto general de la conflictividad durante 2025

Desde enero del 2022, la Defensoría del Pueblo, a través de su Observatorio de Conflictividad Social, lleva a cabo el monitoreo de eventos de conflictos sociales manifiestos[1], registrando y estudiando las manifestaciones y protestas ocurridas en el territorio naciona[2]. Los conflictos responden a situaciones que evidencian la falta de solución a distintos problemas públicos o la aparición de ellos y demandas que afectan a un sector de la población y requieren atención, principalmente por parte del Estado.

En este sentido, entre enero y diciembre del 2025, fueron identificados 4.039 eventos de conflictividad social en Colombia. Esta cifra representa un incremento del 5 % en comparación con el mismo periodo del año anterior, en el cual fueron reportados 3.832 eventos.



Fuente: Defensorías regionales, medios de comunicación masiva. Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

[1] Los conflictos sociales manifiestos son situaciones en las que se hacen explícitas las diferencias entre dos o más grupos sociales que tienen intereses, necesidades o valores contrapuestos, por lo que su monitoreo se realiza observando distintas manifestaciones de protesta, como marchas, movilizaciones, plantones, concentraciones, huelgas, cese de actividades, paros, bloqueos, entre otras.

[2] Se debe señalar que este informe representa una aproximación al comportamiento de los conflictos sociales en Colombia y solo incluye la información de los eventos que han sido conocidos por la institución, según las fuentes consultadas. Por lo tanto, es posible que se hayan presentado manifestaciones que no estén registradas y, por ende, no se contabilizaron en este documento. En razón a lo anterior, este inforrme documenta una tendencia de los conflictos sociales en el país.

Los conflictos identificados en 2025 estuvieron relacionados con diversas problemáticas: conflictos laborales (18 %), inconformidades con la prestación de servicios públicos domiciliarios (13 %), reclamos de inversión o presencia estatal (12 %), demandas por la garantía del derecho a la educación (11 %), preocupaciones por riesgos o afectaciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad (11 %), conflictos por la garantía al derecho a la salud (8 %), controversias sobre medidas o políticas de transporte (6 %) y por diferencias suscitadas por derechos a la propiedad de la tierra y la vivienda (4 %). En menor medida, pero igualmente importantes, fueron las reclamaciones por el ambiente sano y la protección animal (3 %), por violencias de género o contra la diversidad sexual (3 %), los conflictos que involucran a sectores productivos (2 %) y por múltiples demandas (2 %). Otros tipos de conflictos sociales representaron el 7 % restante.

El 2025 estuvo marcado por la continuidad de tensiones políticas entre los sectores que apoyan la gestión del actual Gobierno Nacional y los que se oponen. Todo esto en el marco del proceso electoral que se adelanta en 2026.

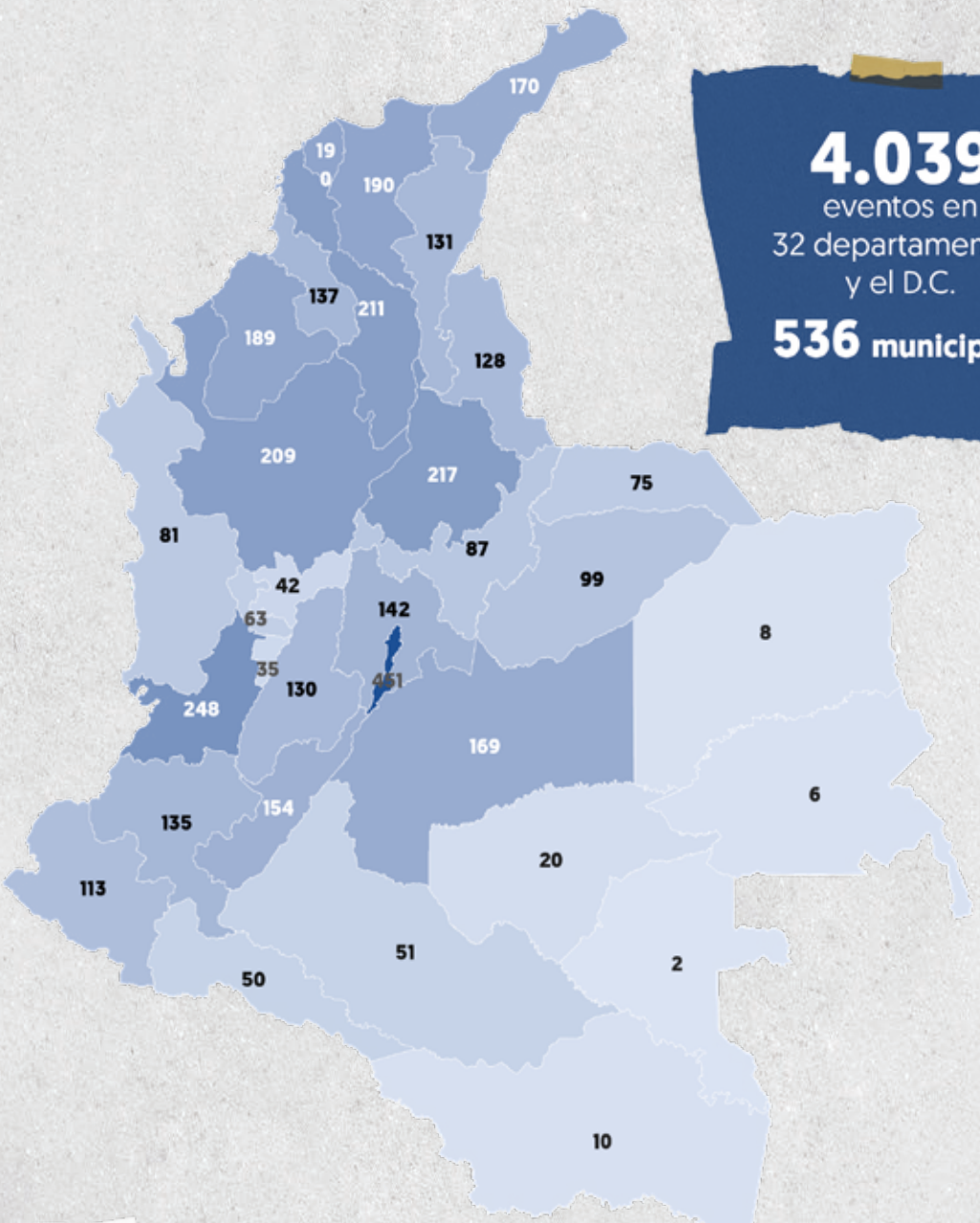
Al igual que en los últimos años, en 2025 el escenario de conflictividad se caracterizó por las diversas movilizaciones que se convocaron en apoyo al Gobierno y a sus reformas, al igual que las manifestaciones se desarrollaron en contra de estas.

Asimismo, fue un año el que persistieron las dificultades para cumplir los acuerdos suscritos en el marco de conflictos sociales por la actual y las anteriores administraciones nacionales y territoriales, lo que generó la reactivación de diversas tensiones sociales en las que fueron protagonistas, entre otros, los mineros informales, arroceros, transportadores de carga, parameros y, además, las comunidades históricamente en condición de vulnerabilidad que observan con preocupación la falta de avances en el cumplimiento de los compromisos pactados en diferentes temáticas.

En cuanto a las principales causas de los conflictos sociales, en primer lugar, se mantiene la tendencia de años anteriores en relación con derechos laborales o el trabajo, los cuales estuvieron impulsados por la falta de contratación de personal, nombramientos en el sector público y el pago de salarios y otras prestaciones sociales en diferentes sectores, en los que sobresalen minas y energía, educación y salud.

En segundo lugar, el acceso a los servicios públicos (agua y energía) es una problemática que produjo conflictos sociales en el país, particularmente en la costa Caribe. Esta situación tiene causas estructurales asociadas a la inestabilidad financiera de operadoras como Air-e y Afinia, que llevó a la intervención y al inicio de un proceso de liquidación de la primera, además de tarifas elevadas y el impacto ocasionado por fenómenos climáticos.

En tercer lugar, fueron relevantes las expresiones de inconformidad en las que se reclamó la presencia e inversión social para la atención de diversas necesidades; por lo general, de poblaciones históricamente vulnerables.



4.039
eventos en
32 departamentos
y el D.C.
536 municipios

Mecanismos

41% Bloqueos o cortes de ruta
39% Plantones/concentraciones
5% Marchas/movilizaciones
15% Otros

Tipología

18% Laborales /derecho al trabajo
13% Servicios públicos
12% Presencia e inversión estatal
11% Educación

Gestión defensorial

384 espacios de diálogo
1008 personas capacitadas
56 acuerdos en seguimiento

En cuarto lugar, se ubicaron los conflictos por la educación, los cuales tienen como principal fuente de movilización el deterioro de la infraestructura educativa, dificultades con el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el transporte escolar, la contratación de docentes, personal administrativo y de seguridad, entre otros. A esto se suman situaciones conflictivas relacionadas con educación superior, como lo ha sido la persistencia de la crisis en la Universidad Tecnológica del Chocó y la elección del rector de la Universidad Nacional.

Por otra parte, 2025 fue un año donde se profundizó la crisis humanitaria debido al accionar y avance de diversos actores armados ilegales. Esto afectó gravemente los departamentos de Norte de Santander, Guaviare, Cauca, Nariño, Arauca y Chocó, y provocó reacciones de diversos grupos de la sociedad, exigiendo respeto por los derechos humanos y el territorio, y al Estado, garantías. Esta situación impulsó el incremento de movilizaciones por los derechos a la vida, integridad y seguridad en un 54 %.



Fuente: Defensorías regionales, medios de comunicación masiva. Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos

Igualmente, sigue siendo preocupante el fenómeno de violencia contra niñas y niños, mujeres y población con orientación sexual e identidad de género no hegemónica (OSIGNH). Hechos de violencia puntuales contra miembros de estas poblaciones durante 2025 provocaron la movilización social para rechazar estas violencias, exigir justicia y garantías por parte del Estado.

Por otro lado, ante la evidente crisis del sistema de salud, se observó un incremento del 81 % en los eventos respecto al 2024, pasando de 175 a 317 hechos en los que pacientes, familiares o cuidadores reclamaron la entrega de medicamentos, asignación de citas con especialistas, acceso a tratamientos y traslados, entre otros aspectos prestacionales de este derecho. A lo descrito, se sumaron demandas puntuales en materia de salud de los maestros y pensionados de la fuerza pública.

A la par, fueron permanentes las manifestaciones que llevaron a cabo los trabajadores de la salud debido a la inestabilidad laboral, la falta de pagos, de insumos y, en general, de condiciones dignas para desarrollar su trabajo.

De otra parte, vale la pena mencionar el incremento del 40 % de los conflictos por la propiedad de la tierra, vivienda y territorio que estuvieron impulsados por la demora en la entrega de tierras por parte de la Agencia Nacional de Tierras (a pesar de los avances), por la ocupación de predios públicos o privados en proceso de extinción de dominio, por tensiones por la entrega de tierras a poblaciones foráneas a los territorios, entre otras.

A continuación, se presenta la información de este tipo de eventos analizando la concentración geográfica, los actores sociales e institucionales involucrados, gestiones defensoriales, conclusiones y recomendaciones.



Distribución geográfica de eventos sobres conflictos sociales manifiestos ocurridos en 2025

Los conflictos sociales se registraron en 536 municipios de 32 departamentos y Bogotá. (11 %). Los departamentos que concentraron el mayor número de eventos fueron Valle del Cauca (6 %), Santander, Bolívar, Antioquia, Atlántico, Magdalena y Córdoba (5 % cada uno), La Guajira, Huila, Meta y Cundinamarca (4 % cada uno). Los restantes concentraron una participación igual o menor al 3 % cada uno.

Por otra parte, los municipios que concentraron el mayor número de eventos son capitales de departamentos como Santiago de Cali, Cartagena de Indias, Santa Marta, Barranquilla, Ibagué, Neiva, Yopal y Medellín. Igualmente, sobresalen otros municipios como Barrancabermeja, Puerto Gaitán, Soacha, Ciénaga, Ocaña y el Distrito Especial de Buenaventura.

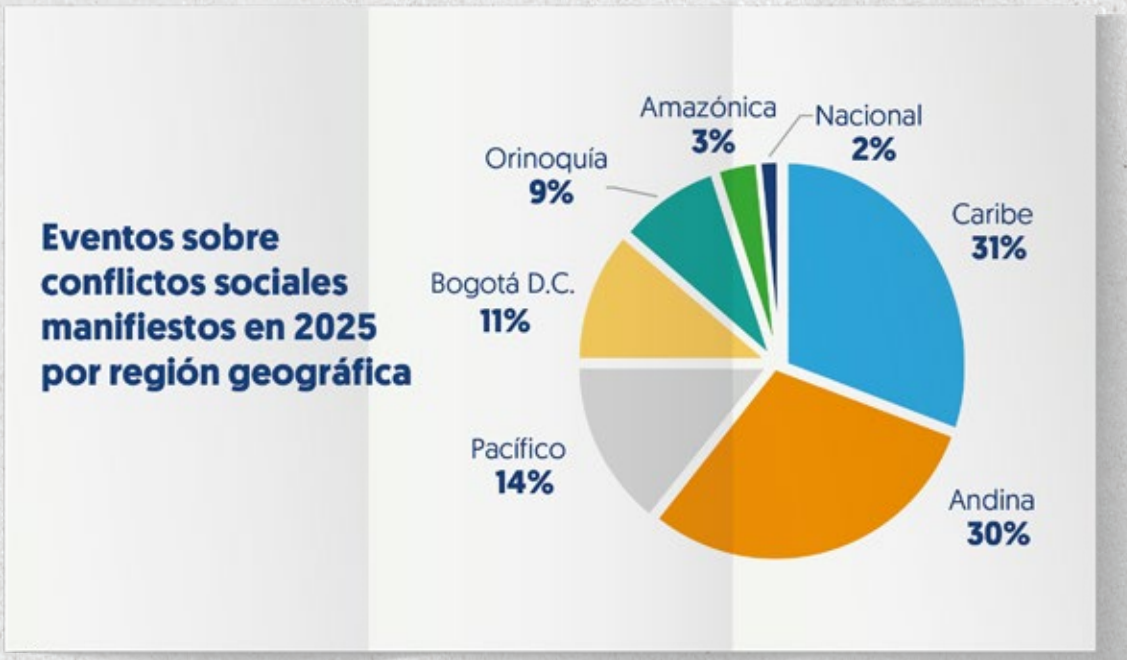
Durante el 2025 se incrementó el número de registros en 24 departamentos y el Distrito Capital, en comparación con el 2024. Los departamentos donde se observaron mayores incrementos fueron Guainía (500 %), Guaviare (100 %), Amazonas (100 %), Risaralda (62 %) y Caquetá (59 %).

Para el caso de Guainía, el incremento en el número de eventos se generó por las tensiones entre comunidades indígenas y la fuerza pública debido a las acciones de control de actividades mineras y protección de la fauna, insatisfacción en la prestación del servicio de energía por parte de la empresa Gensa, además de la participación de la población del departamento en diversas manifestaciones de cobertura nacional.

Respecto a Guaviare, entre las diferentes temáticas que se destacaron en los eventos registrados en 2025 están las tensiones con las comunidades por la presencia de infraestructura militar y acciones de la fuerza pública, además del rechazo a hechos violentos que se han venido presentando en el territorio por el accionar de actores armados ilegales.

En Amazonas se registraron diez eventos, los cuales estuvieron asociados principalmente a temas de transporte, garantías para los estudiantes del SENA, recursos para el cuerpo de bomberos de Leticia y derechos de las personas privadas de la libertad en el establecimiento carcelario de la capital del departamento.

De otro lado, la región geográfica que concentró un mayor número de eventos fue la región Caribe (31 %), le siguieron las regiones Andina (30 %), Pacífica (14 %), Orinoquía (9 %) y Amazonía (3 %), cada una con particularidades que se señalan a continuación.



Fuente: Defensorías regionales, medios de comunicación masiva. Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo. Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

La **región Caribe** registró el mayor número de eventos de conflictos sociales manifiestos durante 2025 con 1.241 eventos en los departamentos de Bolívar, Magdalena, Atlántico Córdoba y La Guajira. Estos se relacionaron particularmente con falencias en la prestación de servicios públicos (29 %), condiciones laborales (17 %), precaria presencia e inversión estatal (13 %) y reclamos por el derecho a la educación (11 %). Se debe señalar que el 57 % de estos eventos se expresaron mediante bloqueos de vías o cortes de ruta.

La **región Andina** ocupó el segundo lugar con 1.211 registros. La ciudadanía expresó su descontento por temas laborales (18 %), la garantía del derecho a la educación (13 %), la falta de presencia e inversión estatal (12 %) y el rechazo a los hechos en los que se vulneran los derechos a la vida, integridad y seguridad (6 %). Estas manifestaciones se llevaron a cabo, principalmente, a través de plantones o concentraciones (44 %). Los eventos ocurrieron, sobre todo, en los departamentos de Santander, Antioquia, Huila, Cundinamarca y Tolima.

La **región Pacífica** concentró 578 eventos. Las comunidades se movilizaron para manifestar su rechazo contra acciones violentas y exigir garantías a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad (17 %), por la precaria presencia e inversión estatal (14 %), por el derecho a la educación (13 %), por condiciones laborales y por el derecho al trabajo (11 %) y por el derecho a la salud (10 %). El departamento del Valle del Cauca tuvo el 43 % de los eventos, y los municipios de Cali, Popayán, Buenaventura y Quibdó fueron los territorios con mayor número de conflictos.

Para el caso del Distrito Capital, se registraron 451 eventos de conflictos sociales manifiestos que estuvieron relacionados con conflictos laborales (22 %), el respeto y la garantía a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad (18 %) y por la temática de educación (10 %). La capital colombiana, si bien tiene una dinámica propia en materia de conflictividad social al ser el centro del poder institucional, es un escenario clave para la expresión de las problemáticas de comunidades de diferentes partes del país que se movilizan hacia la capital para exigir asuntos no resueltos en sus territorios.

Es así como durante 2025 Bogotá fue epicentro de importantes expresiones de conflictividad social, como la asamblea permanente del movimiento del paro cívico de Chocó en diciembre, la concentración de campesinos del Catatumbo rechazando la crisis humanitaria de la región ocurrida en enero, el plantón de campesinos y comunidades étnicas del departamento de Guaviare en la Plaza de Bolívar en mayo, las diversas protestas de comunidades en las sedes de la Agencia Nacional de Tierras y la Sociedad de Activos Especiales, entre otras.

En la **región de la Orinoquía** ocurrieron 352 eventos de conflictos sociales manifiestos en los departamentos de Meta, Arauca, Casanare y Vichada, los cuales estuvieron relacionados con derechos laborales y exigencias de trabajo dirigidas al sector hidrocarburos (26 %), el derecho a la salud (18 %), la falta de presencia e inversión estatal (10 %) y garantías a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad (9 %). Entre los municipios que concentraron un mayor número de eventos están Yopal, Villavicencio, Puerto Gaitán, Arauca, Acacías, Saravena, Arauquita y Puerto López. Los mecanismos más utilizados para expresar la insatisfacción en esta zona del país fueron los plantones o concentraciones (43 %) y los cortes de ruta o bloqueo de vías (37 %). Igualmente, en el 8 % de los eventos se registró participación de comunidades indígenas cuyas demandas se relacionaron con propiedad, participación e inversión social.

En la **región de la Amazonía** hubo 139 eventos en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Putumayo y Guaviare, lo que representa un incremento del 64 % frente a 85 eventos identificados en 2024. Estuvieron impulsados por diversas dinámicas departamentales, siendo las principales motivaciones de la conflictividad regional la falta de presencia e inversión estatal (19 %) el derecho a la educación (13 %), las precarias condiciones laborales (11 %) y el derecho a la salud (10 %). Adicionalmente, durante 2025 destacaron conflictos como 'La carpa de la resistencia', instalada por comunidades de Pueblo Viejo en Mocoa para rechazar la explotación minera por parte de la empresa Libero Cobre, las tensiones por el derecho a la vivienda que reclaman las personas damnificadas de la avenida torrencial en Mocoa en 2017, entre otras pretensiones.



Fuente: Defensoría del Pueblo, mesa de diálogo entre productores de arroz y Gobierno nacional (Bogotá, marzo de 2025).

Actores y sectores invocrados en los conflictos sociales

De acuerdo con los eventos monitoreados por el Observatorio de Conflictividad Social, los actores sociales que expresaron sus demandas en el periodo fueron diversos. La ciudadanía en general representó el mayor porcentaje (25 %), la comunidad educativa [representada en estudiantes, docentes y padres de familia] (15 %), los usuarios de empresas de servicios públicos (11 %), los trabajadores y sindicatos (10 %), los usuarios de servicios de salud (6 %), los transportadores (5 %), las comunidades indígenas (5 %), el sector agropecuario o campesino (4 %), los trabajadores del sector salud (3 %), las mujeres (3 %), los comerciantes (2 %) y los usuarios de transporte (2 %).



Respecto a la **ciudadanía en general,** sus expresiones se asociaron durante 2025, principalmente, al rechazo de eventos de violencia y exigencia de garantías para los derechos a la vida e integridad personal, falta de presencia e inversión estatal, fallas en la prestación de servicios públicos y tensiones por accesos a la tierra o a la vivienda, temas ambientales y transporte.

En la **comunidad educativa** (docentes, estudiantes y padres de familia), sus demandas obedecieron a seis ejes: derecho a la educación, garantías laborales para los maestros, inversión en infraestructura educativa, rechazo a hechos violentos o de inseguridad contra estudiantes y docentes, garantía del derecho a la salud para los maestros y exigencias de justicia y protección ante casos puntuales de violencias de género contra estudiantes de instituciones de educación básica y superior.

Para el caso de **usuarios de servicios públicos,** esta población, constantemente, se manifestó por las fallas en la prestación de servicios de agua y energía.

Las demandas **del sector trabajador** en Colombia son diversas y van desde las garantías laborales y sindicales en los casos que existen contratos formales hasta eventos en los que se exige la formalización o que simplemente se permita el desarrollo del oficio que garantiza la consecución de ingresos.

Es por esto que las expresiones de inconformidad en el sector del trabajo durante 2025 fueron diversas e incluyeron actores con las mismas características, entre los que sobresalieron personas que trabajan o prestan sus servicios a instituciones públicas como el ICBF, la Dian, el Inpec, a entidades territoriales, quienes laboran o prestan servicios con las empresas del sector mineroenergético, quienes prestan servicios de domicilios por medio de la plataforma Rappi, bomberos, deportistas, personas del sector cultural, personal de empresas de seguridad, personal del sector construcción, entre otros.

En relación con los **usuarios de los servicios de salud,** en 2025 amentó su participación en eventos de conflictividad en 121 % (236) respecto al 2024, cuando se registraron 107 eventos. Es preciso señalar que estos casos tuvieron lugar en 28 departamentos y el Distrito Capital, siendo los principales Arauca, Valle del Cauca, Casanare, Risaralda y La Guajira. Además, en el 54 % de los eventos, las inconformidades estuvieron dirigidas a la Nueva EPS. La situación es tan compleja para este actor que, si bien la principal forma de expresión son los plantones o concentraciones (48 %), en el 26 % de los casos utilizaron el bloqueo de vías o de los ingresos a instalaciones para hacer escuchar sus voces, y en el 20 % de los eventos implementaron medidas que ponen en riesgo la integridad personal, como encadenamientos o huelgas de hambre.

El **sector transportador** en Colombia reclamó mejores garantías en materia de derechos económicos y sociales y en los derechos a la vida, integridad personal y seguridad. Si bien 2025 no experimentó un paro del sector de carga y subsectores, se mantuvieron tensiones relacionadas con el cumplimiento de los

acuerdos pactados en 2024. Igualmente, persistió el malestar del gremio taxista relacionado con el control de quienes prestan el servicio en vehículos no habilitados, así como las inconformidades de transportadores no formales ante operativos de control a cargo de autoridades de tránsito locales. Los entes territoriales donde se concentraron las acciones de protestas de los transportadores fueron Bogotá, Cundinamarca, Nariño, Santander, Meta, Valle del Cauca y Magdalena.

Respecto a los conflictos sociales que involucran a **comunidades indígenas,** sus demandas fundamentales se centraron en la exigencia de mayor presencia e inversión estatal para la garantía de diversos derechos, el cumplimiento de acuerdos por parte de autoridades nacionales y locales, el reconocimiento de su identidad y autonomía, el respeto a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de comunidades que están en territorios donde persiste el conflicto armado y expresiones por la defensa de la tierra y el territorio. Los conflictos manifiestos que involucraron población indígena se concentraron en Bogotá, La Guajira, Chocó, Nariño, Cauca, Meta y Córdoba. Los pueblos Wayú, Emberá, Awa Nasa, Arhuaco, Sikuani y Piapoco fueron los más mencionados en los registros.



Si bien para estas comunidades los principales mecanismos de expresión de sus inconformidades fueron los cortes de ruta (48 %) y los plantones (20 %), también usaron mecanismos propios como la realización de mingas, asambleas permanentes, ejercicios de control territorial y movilizaciones masivas a la capital de la República.

Por otra parte, 2025 fue un año en el que las exigencias de los **sectores agropecuarios y poblaciones campesinas** fueron de alta movilización (148 eventos), observándose un incremento del 92 % respecto al 2024, cuando se registraron 77 eventos. Aunque existen diversas necesidades de estas poblaciones, hubo dos temáticas que impulsaron los escenarios de conflictividad social. Por un lado, lo relacionado con el acceso a tierras mediante manifestaciones dirigidas a las entidades nacionales responsables de estos procesos, pero también tensiones entre comunidades campesinas y étnicas o poblaciones foráneas por la propiedad de la tierra. En segundo lugar, las dificultades económicas y de cumplimiento de acuerdos que atravesaron los productores de arroz, limón, yuca, panela, cebolla y papa, al igual que los gremios avícola y lechero, que convocaron diversas manifestaciones de inconformidad, siendo la de mayor impacto el paro de los productores de arroz realizado en marzo, en el que exigieron medidas urgentes para estabilizar los precios, la regulación de la producción nacional y una inversión significativa en infraestructura de riego.

Por otra parte, aunque no aparece en los primeros lugares, fue relevante el protagonismo de las **comunidades mineras.** Las principales causas que impulsaron los conflictos de estos actores fueron el desarrollo de su labor en lugares donde el título minero ha sido otorgado a empresas privadas o donde existen figuras de protección ambiental; igualmente, fue constante la tensión en torno a la formalización minera y en rechazo a los operativos de control adelantados por la fuerza pública. El 50 % de los eventos se presentaron en el departamento de Antioquia, le siguieron Boyacá, Chocó, Cesar, Santander, Valle del Cauca, Tolima, Caldas, Guainía y Putumayo con porcentajes menores.

Conflictividad social y género

Si bien las mujeres son parte de los diversos actores involucrados en los conflictos sociales, hay asuntos en los que son exclusivamente los colectivos de mujeres los que se movilizan para exigir el reconocimiento y garantía de sus derechos.

Para el 2025, las principales demandas de las mujeres en los conflictos sociales estuvieron relacionadas con condiciones laborales y el derecho al trabajo (40 %), violencias de género (35 %) y derecho a la salud (17 %).

Sobre el tema laboral, la mayoría de los casos estuvo protagonizado por madres comunitarias y agentes educativas de primera infancia vinculadas al ICBF. A pesar de los avances en su formalización, ha sido parcial y diferenciada en los territorios. También se registraron manifestaciones sobre garantías laborales o reconocimiento de su labor

por manipuladoras de alimentos, trabajadoras del sector salud, cuidadoras de personas con discapacidad, recicladoras, entre otras.

Otro tema de relevancia para los colectivos femeninos fue los casos de violencias de género (39 %) relacionados con el rechazo a hechos puntuales de feminicidios y violencia contra niñas y mujeres, además de fechas conmemorativas durante las cuales se reforzó el mensaje de la necesidad de garantías para una vida libre de violencias y justicia en casos consumados.

Por otra parte, durante 2025 las mujeres también fueron representantes claves en la defensa del derecho a la salud (13 %), al revelar las deficiencias estructurales del sistema sanitario y su impacto diferenciado sobre las mujeres; de manera particular, sobre aquellas que asumen roles de cuidado permanente. Esta situación se expresó mediante diversas manifestaciones de madres cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con discapacidad o enfermedades huérfanas.

En relación con la participación de personas OSIGNH - LGBTI en eventos de conflictos sociales durante 2025, aunque el registro es bajo comparado con otras poblaciones (15 eventos), su principal motivación (86 %) fue el rechazo y exigencia de justicia ante diferentes tipos de violencia homicida de la que fueron víctimas miembros de esa población. Esto reafirma la gravedad y riesgo en el que están e incluso plantea las pocas garantías que existen para expresar libremente sus inconformidades y exigir sus derechos en el espacio público, así como la falta de reconocimiento como actores claves en la prevención y transformación de conflictos sociales.

Entre los casos que generaron mayores expresiones de rechazo durante 2025 está el transfeminicidio de Sara Millerey González Borja, una mujer trans de 32 años, golpeada brutalmente y arrojada a una quebrada en el municipio de Bello, Antioquia.



Gestiones defensoriales para la transformación de los conflictos sociales

En 2025, la Defensoría del Pueblo, en calidad de garante de derechos, mediador o Ministerio Público, acompañó **384** espacios de diálogo (entre los que hay mesas de seguimiento a los acuerdos firmados, negociación o mediación) a través de sus defensorías regionales, su Delegada para la Conflictividad Social y otras de sus dependencias.

Estos espacios se desarrollaron en 27 departamentos y el Distrito Capital (89). Los que reportaron mayor número de espacios con participación de la Defensoría fueron Santander (55), Antioquia (55), Sucre (29), Putumayo (26), Bolívar y Valle del Cauca (20 cada uno), Norte de Santander (12), Nariño (11), Boyacá, Cauca y Córdoba (10 cada uno); los restantes departamentos concentraron entre 1 y 9 espacios de diálogo cada uno.

Por otra parte, la Defensoría adelanta procesos de fortalecimiento de capacidades y habilidades para el diálogo y la mediación a funcionarios de la entidad, servidores públicos de otros entes, lideresas y líderes y organizaciones sociales. Para el 2025 se adelantó este proceso de capacitación con 704 funcionarios de diferentes instituciones (entre los que hay 42 personeros y personeras municipales) y **304 lideresas y líderes sociales** en diferentes regiones del país.



Igualmente, durante 2025 se sistematizaron 9 procesos que permitieron identificar experiencias exitosas, lecciones aprendidas y buenas prácticas para fortalecer las habilidades de los servidores de la Defensoría y de otras instituciones para participar de una forma más acertada en espacios de mediación urgente, mediaciones en espacios de diálogo y mediaciones humanitarias.

Otra de las labores indispensables para prevenir el escalamiento o reactivación de los conflictos sociales es el ejercicio de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos suscritos entre los diversos actores involucrados en los conflcitos sociales.

En vigencia 2025, la Delegada para la Conflicitividad Social les hizo seguimiento a **56 acuerdos,** distribuidos geográficamente en 22 regionales de la Defensoría del Pueblo.

Se revisaron 1.152 compromisos, de los cuales el 82 % recae en entidades del Estado y el 18 % restante corresponde a compromisos de empresas privadas, mixtas y entidades del Ministerio Público. Respecto a los compromisos del Estado, la responsabilidad se distribuye de la siguiente manera: 46 % corresponde al nivel central, 23 % al local o regional y 13 % a varias entidades y niveles de gobierno.

De los 1.152 compromisos, se encontró que el 66 % no cuenta con un plazo definido para su ejecución. Esto dificulta el seguimiento y genera incertidumbre en las comunidades sobre los resultados tangibles. Solo en 6 de los 56 monitoreados se ha reportado el cumplimiento de la totalidad de los compromisos.

Al analizar 172 compromisos con evidencia de cumplimiento, se encontró que el 77 % se hizo fuera del plazo estipulado. Aunque el 90 % de los compromisos tiene un responsable asignado, persiste un 10 % (110 compromisos) sin un responsable claro, lo que impide exigir su cumplimiento.

Este análisis identificó que la mayoría de los conflictos surgen por múltiples demandas y temas laborales. Además, fue analizado el resurgimiento de conflictos sociales por incumplimiento de acuerdos en casos como Arauca, el peaje Papiros y el Alto Andágueda.

De lo anterior, se destaca que fueron realizadas 341 acciones puntuales: 107 se refieren a participación en mesas de seguimiento virtuales y presenciales, 28 a solicitudes para la instalación de mesas de seguimiento y las 206 acciones restantes corresponden a comunicaciones solicitando información y reiterando cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Conclusiones

Durante 2025 se registraron 4.039 eventos de conflictos sociales manifiestos en Colombia, un incremento del 5 % respecto a los 3.832 casos ocurridos en 2024.

Las dinámicas de conflictividad social en Colombia estuvieron marcadas por las tensiones políticas que vive el país, situación que impactará el proceso electoral para 2026, al igual que las dinámicas de movilización que se puedan gestar.

Las principales temáticas que motivaron la conflictividad social en 2025 fueron los temas laborales y el derecho al trabajo, las fallas en la prestación de los servicios públicos y las exigencias sobre presencia e inversión social.

Si bien la mayoría de los eventos fueron protagonizados por la ciudadanía en general (25 %), hubo participación en las expresiones de conflictos sociales de la comunidad educativa, trabajadores, sindicatos, usuarios de empresas de servicios públicos, transportadores, comunidades indígenas, mujeres, usuarios y trabajadores del sector salud, del sector agropecuario y campesinos, entre otros. Además, llama la atención el incremento en la participación de actores como los usuarios de la salud (121 %) y las personas pertenecientes al sector agropecuario (92 %).

Los conflictos se distribuyeron en 536 municipios de 32 departamentos y Bogotá D. C. (11 %). Los que concentraron el mayor número de eventos fueron Valle del Cauca, Santander, Bolívar, Antioquia, Atlántico, Magdalena y Córdoba.

La Defensoría del Pueblo, con el fin de aportar a la transformación de los diversos conflictos sociales, acompañó 384 espacios de diálogo, fortaleció las capacidades en mediación y diálogo de 1.008 personas y realizó seguimiento a 1.152 compromisos contenidos en 56 acuerdos.

Aunque fue positiva la disposición al diálogo del Gobierno nacional para atender las necesidades de diferentes sectores, desafortunadamente en algunos casos se observó el desgaste de estos espacios, la desconfianza de las comunidades y el poco avance o incumplimiento de acuerdos, lo que generó una serie de manifestaciones de inconformidad que podrían continuar presentándose y escalando durante 2026, dependiendo, principalmente, del cumplimiento de los distintos compromisos suscritos.

Sobre el seguimiento de acuerdos, se encontró que la fragmentación institucional y la presencia en las mesas de funcionarios sin capacidad de decisión genera desconfianza y debilita la legitimidad de los espacios para el seguimiento de los compromisos.

Por lo anterior, se espera que 2026 sea un año con una alta manifestación de conflictos sociales y en el que diferentes sectores busquen que el actual Gobierno cumpla los acuerdos pactados y las promesas hechas a las poblaciones más vulnerables y los territorios históricamente con baja presencia estatal y afectados por el conflicto armado interno. Razón por la cual, la capital colombiana continuará siendo receptora de grandes movilizaciones de comunidades provenientes de otras regiones.

En todo caso, se prevé que en 2026 serán las calles el principal escenario en el que el Gobierno nacional, a pocos meses de terminar su mandato, busque defender sus reformas, proyectos y programas, en un escenario electoral altamente polarizado que generará escenarios de tensión entre ciudadanos con diferentes posturas.

Recomendaciones

Ante el panorama descrito, la Defensoría del Pueblo recomienda:

- Al Ministerio del Interior, Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ministerio de Minas, gobernadoras(es) y alcaldes(as), atender y gestionar de manera oportuna los conflictos sociales propiciando los espacios de diálogo y concertación que permitan brindar soluciones a las problemáticas que generan conflictividades en las comunidades, teniendo en cuenta el enfoque interseccional, étnico y territorial.

- Al Ministerio del Interior, realizar las articulaciones con las entidades del Gobierno nacional y los entes territoriales para establecer y aplicar lineamientos, metodologías y procedimientos uniformes para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos que suscriben las entidades en los espacios de diálogo con las comunidades y las organizaciones sociales.

- A las y los gobernadores y alcaldes(as) municipales, fortalecer los equipos de diálogo que brindan atención a las diferentes fases de los conflictos sociales en su territorio, garantizando que las actividades que realicen sean desde un enfoque de garantía de los derechos humanos, evitando lenguajes estigmatizantes o discriminatorios hacia las personas que ejercen el derecho a la manifestación pacífica.

- A las entidades del Gobierno nacional, a las y los gobernadores, alcaldes(as) municipales y empresas del sector privado, asegurar el cumplimiento cabal de los compromisos adquiridos en las actas de acuerdos firmados durante las negociaciones realizadas con las organizaciones campesinas, indígenas, afrocolombianas, y otras organizaciones sociales y comunidades, que se movilizaron en 2025 para evitar nuevas manifestaciones de inconformidad social.

Dirección y revisión

Jorge Enrique Calero Chacón
Defensor delegado para la Conflictividad Social

Autores

Juliet Andrea Soler Herrera
Profesional especializada en la Delegada para la Conflictividad Social

Insumos equipo nacional

Mónica López Martínez
Contratista en Delegada para la Conflictividad Social

Natalia Meléndez Oliveros
Paolo Sandoval Burgos
Luz Doriana Orozco
Claudia Yolanda Riveros
Profesionales especializados en Delegada para la Conflictividad Social
Ana Natalia Puerta
Asesora en Despacho de la Defensora del Pueblo

Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

#BuenFuturoHoy

www.defensoria.gov.co

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 1091 **DE** 31 MAR 2023

"Por la cual se expide el Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia"

EL DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL
En uso de sus facultades legales, y en especial de las conferidas por el artículo 2°, numeral 3 del Decreto 113 de 2022, y,

C O N S I D E R A N D O:

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece los fines esenciales del estado, como son: *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo", y que "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"*, siendo la Policía Nacional una institución que respalda la acción del Estado para el cumplimiento de dichos fines.

Que el artículo 37 *ídem* consagra que *"Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho".*

Que el artículo 93 de la Carta Política, consagra que "*los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno y que los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia*", situación que en consonancia con lo señalado con la Corte Constitucional en sentencia C-225 del 1995 conforma el bloque de constitucionalidad.

Que el artículo 95 de la Constitución Política, establece que; toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes, siendo deberes de estas, respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, obrar conforme al principio de solidaridad social, defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, propender al logro y mantenimiento de la paz.

Que el artículo 218 constitucional establece, que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Que el artículo 8 de la Ley 62 del 12 de agosto de 1993, *" por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República"*, establece que *el "personal uniformado de la Policía Nacional, cualquiera que sea su especialidad o circunstancia en que se halle, tiene la obligación de intervenir frente a los casos de Policía, de acuerdo con, la Constitución Política, el presente Estatuto y demás disposiciones legales".*

Que el artículo 20 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 *"Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"* establece que la actividad de policía es "*el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las*

cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren."

Que el artículo 22 *idem* establece la titularidad en el uso de la fuerza policial en el sentido que *"La utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva, en el marco de este Código, a los miembros uniformados de la Policía Nacional, de conformidad con el marco jurídico vigente, salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar."*

Que el artículo 166 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece que el uso de la fuerza es *"el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley."*

Que la Ley 2179 del 30 enero de 2022 "*Por la cual se crea la categoría de patrulleros de policía, se establecen normas relacionadas con el régimen especial de carrera del personal uniformado de la Policía Nacional, se fortalece la profesionalización para el servicio público de policía y se dictan otras disposiciones",* tiene como uno de sus objetos, dictar las disposiciones aplicables a los estudiantes y personal uniformado en servicio activo, relacionadas con la profesionalización para el servicio de policía y desarrollo policial con enfoque en derechos humanos.

Que el parágrafo 2 del artículo 98 ídem, determina que el personal uniformado de la Policía Nacional encargado de intervenir en el control de los hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, deberá certificarse anualmente en los cursos mandatorios de respeto y protección de los derechos humanos, uso legítimo, necesario y proporcional de la fuerza y mediación sin perjuicio de la certificación de los demás cursos mandatorios dispuestos por la Policía Nacional, cuando correspondan.

Que la Ley 2197 del 25 enero de 2022, *"Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana*", se estableció como un instrumento jurídico para fortalecer la Seguridad Ciudadana, introduciendo reformas al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal, al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al Código de Extinción de Dominio, al igual que se regulan las armas, elementos y dispositivos menos letales, y la sostenibilidad del Registro Nacional de Identificación Balística.

Que el Decreto 003 del 05 de enero de 2021, "*Por la cual se expide el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA",* establece las directrices para la actuación de las autoridades de policía en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas.

Que el Decreto 113 del 25 de enero de 2022, modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, en su artículo 2°, numeral 3, facultando al director general de la Policía Nacional de Colombia para expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para dirigir la Policía Nacional en todo el territorio nacional.

Que la Resolución 02903 del 23 de junio de 2017, *"Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional"*, determinó los criterios y las normas que orientan el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por parte de la Policía Nacional, en la prestación del servicio de policía.

Que el capítulo IV *ídem,* regula el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, en la prestación del servicio de Policía.

Que el artículo 17 regula el uso de armas, municiones, elementos, dispositivos menos letales, estableciendo los presupuestos que deben ser considerados al momento de su uso en la prestación del servicio de Policía.

Que el artículo 18 de la resolución en mención establece la clasificación de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales por la Policía Nacional, que se emplearan en el servicio de Policía.

Que la Resolución 01716 del 31 mayo del 2021 *"Por la cual se establece los parámetros del empleo de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales para la prestación del servicio de policía*", establece los principios, formación académica, parámetros de uso y características de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales empleadas para el ejercicio de la actividad de policía, con ocasión a la prestación del servicio para el cumplimiento de la misionalidad constitucional.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-223 del 20 de abril de 2017, se pronunció sobre el derecho de reunión y manifestación pública y su carácter de fundamental, la reserva legal de su reglamentación y reconocimiento de la interrelación y la interdependencia con otros derechos fundamentales, principalmente con la libertad de expresión y participación política.

Que en Sentencia de Constitucionalidad C-281 del 3 de mayo de 2017, esta alta corporación, nuevamente hizo referencia al derecho de reunión, manifestación y protesta, condiciones para su limitación, su carácter fundamental, exigencia de aviso previo para la realización de reuniones y desfiles públicos, juicio de razonabilidad, así como los límites que imponen a la libertad de configuración legislativa.

Que la Sentencia C-009 del 7 de marzo de 2018, determinó otros lineamientos jurisprudenciales sobre el derecho de reunión y manifestación pública y pacifica como pilares de la democracia participativa, su carácter fundamental, así como los estándares internacionales en la Libertad de Expresión.

Bajo estos preceptos y con el propósito de unificar parámetros frente a la gestión del servicio desarrollado por el personal adscrito a las diferentes unidades de policía, a partir de quienes se consolida una institución protectora del ejercicio de libertades y derechos fundamentales, en garantía de la convivencia y seguridad ciudadana, el Director General de la Policía Nacional, conforme a las atribuciones asignadas, y en especial procurando por la garantía del derecho a la manifestación pública y pacifica:

R E S U E L V E

ARTÍCULO 1°. EXPEDIR. El Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia, acorde a las nuevas disposiciones normativas, dinámicas y transformaciones sociales en el Estado colombiano; así como, el mejoramiento continuo del servicio de policía.

CAPÍTULO I.

GENERALIDADES

ARTÍCULO 2°. OBJETO. Reglamentar la actuación policial en procura de proteger el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica; así como establecer los lineamientos para la intervención ante hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, comisión flagrante de infracciones a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la Policía Nacional y terceras personas, todo ello enmarcado en la primacía del diálogo, el respeto por los Derechos Humanos, la normatividad vigente internacional, la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento jurídico interno y la reglamentación institucional.

ARTÍCULO 3°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente manual es de observancia y aplicación estricta por parte de todo el personal de la Institución, para la protección del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica; además, al momento de intervenir aglomeraciones de personas que generan infracciones a la Ley.

ARTÍCULO 4°. DE LA PRIMACÍA DEL DIÁLOGO. La comunicación, interlocución y diálogo en el servicio de policía será permanente, estará representado por una comunicación asertiva, respeto y confianza en las relaciones humanas, bajo los siguientes propósitos:

1. Facilitar el desarrollo de las manifestaciones públicas y pacíficas, a través del servicio de policía.
2. Establecer espacios y canales de comunicación asertivos.
3. Entablar un diálogo respetuoso con manifestantes, comisiones de verificación, instituciones del ministerio público y demás actores participantes de las manifestaciones públicas y pacíficas.

4. Coordinar escenarios de diálogo teniendo en cuenta a lideres sociales, poblaciones vulnerables, el enfoque diferencial, territorial, étnico racial y de género.
5. Reducir las acciones que den lugar al empleo de la fuerza como medio de policía.

PARÁGRAFO. La Policía Nacional propiciará primordialmente mecanismos de diálogo e interlocución a través de componentes de policía capacitados e identificados para tal fin, con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica; así como, para reducir el uso de la fuerza como medio material de policía, garantizando la convivencia y seguridad ciudadana.

El diálogo será de carácter permanente en los eventos previos, de desarrollo y finalización de la manifestación, salvo cuando las condiciones de modo, tiempo y lugar no lo permitan.

ARTÍCULO 5°. PRINCIPIOS DE LA ACTUACIÓN POLICIAL EN EL MARCO DEL SERVICIO DE ATENCIÓN A REUNIONES Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS Y PACÍFICAS Y CONTROL DE DISTURBIOS. El presente manual se soporta para su ejecución, en los siguientes principios:

1. **Dignidad Humana:** el desarrollo de las funciones del personal de la Policía Nacional en todo momento se realizará con observancia y respeto por los derechos humanos.

2. **Conocimiento:** el personal de la Policía Nacional en lo posible y cuando las condiciones lo permitan deberán conocer de manera general el contexto y motivos por los cuales se presenta el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, por parte de quienes se expresan de manera pública, teniendo presente condiciones territoriales, necesidades a que se enfrentan y su nivel económico, social, cultural, ideológico, religioso y educativo.

3. **Comunicación:** con base al conocimiento del contexto y motivos por los cuales se presenta el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, los funcionarios de policía podrán establecer canales de comunicación, interlocución y diálogo, con la finalidad de generar la aplicación de mecanismos alternativos en la resolución de conflictos.

4. **Facilitación:** La Policía Nacional adoptará todas las medidas razonables y necesarias, articulando las capacidades institucionales y adelantando acciones corresponsables con otras instituciones del Estado, líderes de las manifestaciones públicas, ministerio público, defensores de derechos humanos, entre otros actores, para brindar alternativas que generen espacios para la facilitación de las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, la labor periodística, la misión médica, la protección de los derechos de participantes y no participantes de estos eventos.

5. **Diferenciación:** el personal de la Policía Nacional estará en la capacidad de diferenciar determinados comportamientos ciudadanos, que afecten la tranquilidad y el goce de derechos, dentro de la manifestación pública, interviniendo especialmente aquellas personas que generen comportamientos contrarios a la convivencia e infracciones graves a ley penal o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, funcionarios de policía y terceras personas y en la medida de lo posible, permitiendo que los participantes pacíficos puedan continuar con la manifestación.

6. **No discriminación:** la actuación de la Policía Nacional estará orientada en la presunción de licitud e intención pacifica de los participantes de las reuniones y manifestaciones públicas, evitando generar situaciones discriminatorias por motivos de género, raza, color, origen étnico, edad, sexo, idioma, patrimonio, religión o creencias, opinión política, origen nacional, condición migratoria, el contenido de sus manifestaciones o de otra índole.

7. **Necesidad**: la Policía en manifestaciones públicas aplicará los medios consagrados en la ley indispensables, necesarios e idóneos para la efectiva protección y garantía de los derechos fundamentales, el restablecimiento del orden público y el mantenimiento de la convivencia con el fin de prevenir el escalamiento de los conflictos sociales, proteger las garantías de quienes se encuentren en riesgo determinable.

8. **Constitucionalidad y Legalidad**: la intervención de la Policía Nacional se realizará en cumplimiento a las normas adoptadas por el Estado colombiano, el derecho interno, la reglamentación y disposiciones institucionales.

9. **Proporcionalidad**: el personal de la Policía Nacional direccionará su actuación de forma moderada y en relación a la conducta del individuo, escogiendo entre los medios eficaces, aquellos que menos interfieran en la efectividad de los derechos fundamentales y causen menor daño a la integridad de la personas y sus bienes.

10. **Racionalidad:** es la capacidad de decidir cuál es la medida aplicable según el escenario que se interviene, de acuerdo con las normas vigentes.

11. **Precaución**: las actividades de mantenimiento del orden se planificarán y se llevarán a cabo tomando todas las precauciones necesarias para evitar o, al menos, minimizar el riesgo de que el personal de la policía y los particulares recurran a la fuerza, y para reducir al mínimo la gravedad de los daños que se puedan causar.

12. **Rendición de cuentas:** la Policía Nacional registrará e informará las situaciones en que identifica la necesidad y justificación del uso de la fuerza a través de informes y comunicados a la opinión pública, con el propósito de fomentar el compromiso, responsabilidad y la transparencia de la institución y los profesionales de Policía.

13. **No estigmatización:** la Policía Nacional se abstendrá de realizar pronunciamientos o conductas que propicien prejuicios, discriminen, deslegitimen o descalifiquen a quienes ejercen su derecho a manifestarse pública y pacíficamente.

CAPÍTULO II.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ARTÍCULO 6°. NORMAS QUE FUNDAMENTAN LA ACTUACIÓN POLICIAL. Para el cumplimiento de lo establecido en el presente manual, el personal de Policía deberá observar y aplicar la normatividad que a continuación se relaciona, así como, cualquiera otra que sea ratificada por el Estado colombiano.

Normatividad Internacional.

Convencionales

1. **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)**

Artículo 2
1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:

a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación.

2. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)**

Artículo 21
Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)**

Artículo 2
Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

4. **Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), aprobada por la Ley 16 de 1972.**

Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

5. **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980.**

Artículo 2
Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.

6. **Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes (1984).**

Artículo 2
1. Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.

2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.

3. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.

7. **Convención sobre los Derechos del Niño (1989)**

Artículo 15
1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

8. **Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belém Do Para, Brasil, (1994).**

Artículo 2
Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Artículo 7
Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

Artículo 8
Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

c. Fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policía y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

9. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)

Artículo 1
1. Nadie será sometido a una desaparición forzada.

2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada.

10. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2008)

Artículo4
1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad.

11. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2021).

Artículo 13.
1. El derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares no será objeto de injerencia alguna.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 del presente artículo entraña obligaciones y responsabilidades especiales. Por lo tanto, podrá ser sometido a ciertas restricciones, a condición de que éstas hayan sido establecidas por ley y sean necesarias para:

a) Respetar los derechos o el buen nombre ajenos;

b) Proteger la seguridad nacional de los Estados de que se trate, el orden público o la salud o la moral públicas;

c) Prevenir toda la propaganda en favor de la guerra;

d) Prevenir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Artículo 26
1. Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a:

a) Participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;

b) Afiliarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente;
c) Solicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas.

2. El ejercicio de tales derechos sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás.

12. Los principios de Yogyakarta principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

Principio 20. El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, incluso con el fin de manifestarse de manera pacífica, con independencia de su orientación sexual o identidad de género. Las personas pueden crear reconocer, sin discriminación, asociaciones basadas en la orientación sexual o la identidad de género, así como asociaciones que distribuyan información a, o sobre personas de las diversas orientaciones sexuales e identidades de género, faciliten la comunicación entre estas personas y aboguen por sus derechos y hacer que dichas asociaciones les sean reconocidas.

Los Estados:

a. Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias a fin de asegurar los derechos a la organización, asociación, reunión y defensa pacíficas en torno a asuntos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género, así como el derecho a obtener reconocimiento legal para tales asociaciones y grupos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género;
b. Garantizarán particularmente que las nociones de orden público, moralidad pública, salud pública y seguridad pública no sean utilizadas para restringir ninguna forma de ejercicio de los derechos a la reunión y asociación pacíficas únicamente sobre la base de que dicho ejercicio afirma la diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género;
c. Bajo ninguna circunstancia impedirán el ejercicio de los derechos a la reunión y asociación pacíficas por motivos relacionados con la orientación sexual o la identidad de género y asegurarán que a las personas que ejerzan tales derechos se les brinde una adecuada protección policial y otros tipos de protección física contra la violencia y el hostigamiento;
d. Proveerán programas de capacitación y sensibilización para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y otros funcionarios o funcionarias pertinentes a fin de que sean capaces de brindar dicha protección;
e. Asegurarán que las reglas sobre divulgación de información referidas a asociaciones y grupos voluntarios no tengan, en la práctica, efectos discriminatorios para aquellas asociaciones o grupos que abordan asuntos relacionados con la orientación sexual o la identidad de género, ni para sus integrantes.

No convencionales:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 3.
Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 5.
Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 20
Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Artículo XXI. Derecho de Reunión
Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

3. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979. Organización de las Naciones Unidas

Conformado por ocho (8) artículos, dentro de los cuales tenemos enmarcados en función policial:
Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los Derechos Humanos de todas las personas.

Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Artículo 4. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Artículo 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Artículo 7. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Artículo 8. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

4. **Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Octavo Congreso de las Naciones Unidas, 1990.**

1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.

2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

3. Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo cuidado el uso de tales armas.

4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;

c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

6. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22.

7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.

9. 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.

10. En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

11. Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:

a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados; b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios; c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado; d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado; e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego; f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

18. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico.

19. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.

20. En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y Derechos Humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.

21. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones.

22. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos mencionados en los principios 6 y 11 f). Para los casos con respecto a los cuales se informe de conformidad con esos principios, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley asegurarán que se establezca un procedimiento de revisión eficaz y que autoridades administrativas o judiciales independientes estén dotadas de competencia en circunstancias apropiadas. En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.

24. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

25. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que no se imponga ninguna sanción penal o disciplinaria contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que, en cumplimiento del Código de conducta pertinente y de estos Principios Básicos, se nieguen a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego o denuncien ese empleo por otros funcionarios.

26. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que la orden de emplear la fuerza o armas de fuego, a raíz de la cual se ha ocasionado la muerte o heridas graves a una persona, era manifiestamente ilícita y tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirla. De cualquier modo, también serán responsables los superiores que dieron las órdenes ilícitas.

5. **Observación general número 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica. El derecho humano fundamental de reunión pacífica permite a las personas expresarse colectivamente y participar en la configuración de sus sociedades.**

6. **Orientación de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden.**

7. **Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.**

(...)

Reafirmando además que, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a lograr, en cooperación con las Naciones Unidas, la promoción del respeto y la observancia universales de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento u otra condición,
(...)

Reconociendo que las manifestaciones pacíficas pueden darse en todas las sociedades, incluso manifestaciones que sean espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas,
(...)

Recordando que los actos aislados de violencia cometidos por otros en el transcurso de una manifestación no privan a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación,
(...)

8. Exhorta a todos los Estados a que presten especial atención a la integridad de los periodistas y los trabajadores de los medios que dan cobertura a las manifestaciones pacíficas, teniendo en cuenta su función, exposición y vulnerabilidad específicas.

Las demás que versen sobre la materia y sean ratificados por el Estado colombiano.

Legislación Nacional.

La Policía Nacional tiene como misión constitucional contribuir al pleno ejercicio de derechos y libertades, entre ellos, el derecho a manifestarse pública y pacíficamente, expresarse libremente, respetar los derechos ajenos y no abusar de los suyos, aunado a la facultad excepcional de utilizar la fuerza para impedir la perturbación del orden social y para restablecerlo; al considerar la necesidad de emplear la fuerza o medios coercitivos aptos para el buen accionar policial en actividades de control, se deberá tener en cuenta la normatividad vigente al respecto como:

1. **Constitución Política de Colombia 1991**
2. **Ley 62 de 1993** ***"Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República".***
3. **Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal"**
4. **Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal"**
5. **Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".**
6. **Ley 1257 de 2008 Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.**
7. **Ley 1482 de 2011, por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones. Esta ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.**
8. **Ley 1801 del 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".**
9. **Ley 2179 de 2021 "por la cual se crea la categoría de patrulleros de policía, se establecen normas relacionadas con el régimen especial de carrera del personal uniformado de la policía nacional, se fortalece la profesionalización para el servicio público de policía y se dictan otras disposiciones".**
10. **Ley 2196 de 2022 "por medio de la cual se expide el estatuto disciplinario policial".**
11. **Decreto 003 del 05/01/2021 Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas,** ***concomitantes y posteriores, denominado "ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACIFICA CIUDADANA"***

A través del cual, se establecen las directrices para la actuación de las autoridades de policía en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas.

CAPÍTULO III.

DISPOSITIVOS DE POLICÍA PARA LA ATENCIÓN A LA REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN PÚBLICA Y PACÍFICA.

ARTÍCULO 7°. DISPOSITIVOS MÍNIMOS DE ATENCIÓN (DMA). Son aquellos dispositivos conformados con personal perteneciente a las Policías Metropolitanas, Departamentos de Policía, planas mayores y en especial por las Fuerzas Disponibles, no adscritos a la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), entrenados, capacitados y equipados, con el fin de atender el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, proteger bienes, facilitar el ejercicio de este derecho e intervenir hechos violentos que eventualmente lo afecten, comisión flagrante de infracciones graves a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, funcionarios de policía y terceras personas, todo ello enmarcado en la primacía del diálogo, el respeto por los Derechos Humanos, la normatividad internacional, la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento jurídico interno y la reglamentación institucional.

Los dispositivos mínimos de atención estarán conformados por:

- Un (1) Comandante
- Un (1) Operador de armas y municiones menos letales
- Dos (2) Policías con funciones de diálogo
- Dos (2) Policías para seguridad, captura y/o registro fílmico
- Nueve (09) Escuderos

PARÁGRAFO 1. Los dispositivos nombrados en este artículo para la atención de la reunión y manifestación pública y pacífica, en búsqueda de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, serán apoyados por los equipos de diálogo, los cuales estarán articulados con gestores de convivencia o quien haga sus veces dispuestos por la autoridad administrativa de policía, personal de la Policía Nacional con funciones de diálogo, Ministerio Público, comisiones de verificación de la sociedad civil, las unidades desconcentradas de Derechos Humanos de Policía Nacional, Gestores Comunitarios de la Policía Nacional y demás instituciones que cumplan estas funciones en el territorio.

La identificación del personal de diálogo de estos dispositivos, será reglamentada a través de acto administrativo que para tal fin expida el director general de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 2. Ante situaciones que ameriten intervenir en el control de hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, estos dispositivos podrán hacer uso de la fuerza conforme a los principios del presente Manual, los estándares de derechos humanos y los parámetros legales aplicables en la materia. Las funciones de operadores de armas y municiones menos letales, y policías para seguridad, captura y/o registro fílmico, serán desempeñadas por personal capacitado y entrenado para tal fin.

PARÁGRAFO 3. En plena observancia del principio de facilitación, para la atención de reuniones y manifestaciones públicas y pacificas, la Policía Nacional articulará sus capacidades (especialidades y modalidades del servicio de policía) para adelantar acciones propias de su misionalidad, que permitan salvaguardar las garantías constitucionales de quienes participan en los escenarios de manifestación pública y de las que no. Estos funcionarios deberán contar con capacitación para la atención de este tipo de eventos, además de equipamiento adecuado y establecido para la intervención de posibles hechos de violencia, para la protección de los derechos de las personas participantes, personal de la Policía Nacional y no participantes de la reunión.

ARTÍCULO 8°. EQUIPO PARA EL SERVICIO DEL DISPOSITIVO MÍNIMO DE ATENCIÓN (DMA). Son los elementos mínimos utilizados por el personal de la policía independiente de su grado y cargo, con el fin de proteger su integridad física durante el desarrollo de los procedimientos de policía, estos elementos serán adquiridos y dotados de acuerdo con el Manual para la Administración de los Recursos Logísticos de la Policía Nacional, así:

PRINCIPALES	ACCESORIOS
a. Protector corporal b. Casco antimotín c. Escudo antimotín d. Prenda de protección balística e. Esposas policiales	a. Chaleco multipropósito b. Sistema de grabación de video

f. Extintor g. Bastón tipo tonfa	

ARTÍCULO 9°. ARMAS, MUNICIONES, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES QUE EMPLEARÁN LOS DISPOSITIVOS MÍNIMOS DE ATENCIÓN (DMA). Son aquellos medios de carácter técnico y tecnológico para la prestación del servicio, empleados por el personal de los dispositivos mínimos de atención, entre estos tenemos:

1. Mecánicas Cinéticas

a. Fusil lanza gas

2. Agentes Químicos

a. Granadas con Carga Química CS, OC
b. Granadas Fumígenas
c. Cartuchos con Carga Química CS, OC

3. Acústicas y lumínicas

a. Granadas de Luz y Sonido

4. Dispositivos de Control Eléctrico y Auxiliares

a. Bastón Policial
b. Vehículos Antimotines Antidisturbios
c. Dispositivos Lanza Agua

PARÁGRAFO 1. Estos elementos serán adquiridos y dotados de acuerdo al Manual para la Administración de los Recursos Logísticos y el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 2. Las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, podrán ser utilizados por personal de la Policía Nacional, conforme lo establecido en los parámetros legales y reglamentarios.

CAPITULO IV.

DISPOSITIVOS DE POLICIA PARA EL CONTROL DE DISTURBIOS

ARTÍCULO 10°. DISPOSITIVOS ESPECIALIZADOS DE INTERVENCIÓN (DEI). Son aquellos dispositivos móviles de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), conformados por personal de la Policía Nacional, entrenados, capacitados y equipados, encargados de realizar intervenciones a aglomeraciones de personas causantes de disturbios, asonadas, motines, comisión flagrante de infracciones graves a la ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, funcionarios de policía y terceras personas y demás actividades que alteren el orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana, en plena observancia de los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, racionalidad y diferenciación, previo agotamiento del diálogo y la generación de métodos que faciliten la solución de conflictos a través del personal de la policía dispuesto para tal fin.

Para el servicio, estos dispositivos especializados de intervención contarán como mínimo, con el siguiente personal:

- Un (1) Comandante
- Dos (2) Comandantes de escuadra
- Dos (2) Policías con funciones de diálogo
- Dos (2) policías de registro fílmico y apoyo
- Cinco (5) Policías con funciones de seguridad, protección e intervención (SPI)
- Cinco (5) Operadores de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales
- Diez (10) Escuderos

PARÁGRAFO 1. Los dispositivos de policía nombrados en este artículo estarán conformados por un equipo de diálogo (EDI) integrado por 2 policías adscritos a la Unidad de Diálogo y Mantenimiento

del Orden (UNDMO), quienes se encargarán de propiciar escenarios de diálogo e interlocución con los líderes de las reuniones y manifestaciones públicas y pacificas cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo permitan; y un equipo móvil de intervención (EMI) integrado por 25 policías, quienes se encargarán de intervenir ante aglomeraciones de personas causantes de disturbios, asonadas, motines, hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, comisión flagrante de infracciones graves a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas, todo ello enmarcado en la primacía del diálogo, el respeto por los Derechos Humanos, la normatividad internacional, la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento jurídico interno y la reglamentación institucional.

PARÁGRAFO 2. La intervención de los dispositivos relacionados en este artículo será ordenada exclusivamente por los comandantes de región de policía, policía metropolitana o departamento de policía, a excepción de los casos donde ante comisión flagrante de infracciones graves a la Ley o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas. Los integrantes del Dispositivo Especializado de Intervención deberán actuar de manera inmediata para proteger los derechos de todas las personas, siempre bajo la supervisión y control del comandante del DEI y en observancia de los principios establecidos en este manual.

PARÁGRAFO 3. El comandante del Dispositivo Especializado de Intervención (DEI), posterior a recibir la orden de intervención y al estar ubicado en el terreno, realizará una valoración táctica de riesgos y amenazas, a partir de la cual, tomará decisiones sobre los niveles de respuesta policial a emplear, privilegiando el diálogo, y determinando si requiere apoyo de dispositivos mínimos de atención (DMA) o dispositivos especializados de intervención (DEI), para restablecer el orden público, la convivencia y seguridad ciudadana.

PARÁGRAFO 4. En el desarrollo de los procedimientos de control de disturbios, el Dispositivo Especializado de Intervención (DEI) se apoyará con personal de Policía Judicial adscrito a las Seccionales de Investigación Criminal (SIJIN) de las respectivas jurisdicciones; para que, en caso de ser necesario, apoyen los procedimientos de captura de personas que afecten el derecho a la manifestación pública y pacifica o la huelga.

PARÁGRAFO 5. Los dispositivos de policía nombrados en este artículo estarán integrados por 01 Oficial, 04 Mandos del Nivel Ejecutivo y 30 Patrulleros del Nivel Ejecutivo o Patrulleros de Policía, dependerán de los grupos de diálogo y mantenimiento del orden, los cuales estarán conformados por mínimo tres (03) dispositivos especializados de intervención; para el servicio, los Dispositivos Especializados de Intervención contarán con mínimo 01 Oficial, 02 Mandos del Nivel Ejecutivo y 24 Patrulleros del Nivel Ejecutivo o Patrulleros de Policía.

ARTÍCULO 11°. EQUIPO PARA EL SERVICIO DEL DISPOSITIVO ESPECIALIZADO DE INTERVENCIÓN (DEI). Son los elementos mínimos utilizados por los integrantes del Dispositivo, con el fin de proteger su integridad física durante el desarrollo de los procedimientos de policía en el cumplimiento de su misionalidad, estos elementos serán adquiridos y dotados de acuerdo con el Manual para la Administración de los Recursos Logísticos, así:

Elementos empleados por el Equipo de Diálogo (EDI)

PRINCIPALES	ACCESORIOS
a. Casco de Brigadista b. Uniforme con características retardantes al fuego c. Prenda de protección balística interna d. Protección de codos y rodillas internas. e. Botas tácticas media caña	a. Chaleco de identificación

Elementos empleados por el Equipo Móvil de Intervención (EMI)

PRINCIPALES	ACCESORIOS
a. Protector corporal b. Casco antimotín	a. Morral botiquín primeros auxilios b. Morral táctico de transporte

c. Escudo antimotín d. Escudo balístico e. Uniforme con características retardantes al fuego f. Guantes anti trauma, anti corte e ignifugo g. Máscara táctica antigas h. Pasamontañas ignifugo i. Braga anti corte j. Prenda de protección balística interna k. Botas tácticas media caña l. Esposas policiales m. Megáfono n. Extintor o. Cámara de video p. Bastón tipo tonfa	c. Chaleco multipropósito d. Morral de hidratación e. Gafas tácticas (opcional)

ARTÍCULO 12°. ARMAS, MUNICIONES, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES QUE EMPLEARÁN LOS DISPOSITIVOS ESPECIALIZADOS DE INTERVENCIÓN (DEI). Son aquellos medios de carácter técnico y tecnológico para la prestación del servicio, utilizados por el personal de los Dispositivos Especializados de Intervención (DEI) para el restablecimiento y preservación del orden, ante disturbios, asonadas, motines, hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, la comisión flagrante de infracciones graves a la ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas, así:

1. **Mecánicas Cinéticas**

   a. Fusil lanza gas
   b. Lanzador de munición esférica
   c. Munición de goma y cinética
   d. Cartuchos de impacto dirigido
   e. Cartuchos impulsores

2. **Agentes Químicos**

   a. Granadas con carga química CS, OC
   b. Granadas fumígenas
   c. Cartuchos con carga química CS, OC
   d. Cartuchos fumígenos
   e. Aspersores de gas pimienta

3. **Acústicas y Lumínicas**

   a. Granadas de aturdimiento
   b. Granadas de luz y sonido
   c. Cartuchos de aturdimiento
   d. Dispositivos acústicos largo alcance y nominal

4. **Dispositivos de Control Eléctrico y Auxiliares**

   a. Lanzadores múltiples eléctricos
   b. Pistolas de disparo eléctrico o dispositivos de control eléctrico
   c. Bastón policial
   d. Vehículos antimotines antidisturbios
   e. Dispositivo lanza agua

PARÁGRAFO 1. Estos elementos serán adquiridos y dotados de acuerdo al Manual para la Administración de los Recursos Logísticos y el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 2. La utilización de estos elementos deberá obedecer a las instrucciones del fabricante y a la reglamentación interna expedida por la Policía Nacional, alineada a los principios del uso de la fuerza (legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad) en su despliegue táctico y operacional.

PARÁGRAFO 3. Las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, que a futuro sean adquiridas y no fueron enunciados en el presente artículo, podrán ser utilizados por personal de la Policía Nacional, una vez se tenga el estudio técnico, autorización, reglamentación, capacitación y entrenamiento, y de acuerdo al Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales.

PARÁGRAFO 4. El profesional del policía previo a ser dotado con estos elementos, deberá contar con la debida capacitación y certificación, para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales.

PARÁGRAFO 5. Los lanzadores múltiples eléctricos deberán ser utilizados de acuerdo a lo establecido en la Resolución 01716 del 31 de mayo de 2021 o actos administrativos que la modifiquen, y será el último medio material de la Institución para el uso de la fuerza ordenado por el comandante del Dispositivo Especializado de Intervención.

ARTÍCULO 13º. PARÁMETROS DE EMPLEO DEL DISPOSITIVO ESPECIALIZADO DE INTERVENCIÓN (DEI). Para el empleo de este dispositivo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros de actuación, así:

El Equipo de Diálogo (EDI), ejecutará su actividad teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Las actividades de comunicación, interlocución y diálogo, que sean desplegadas por personal de la Policía Nacional, deberán ser articuladas con gestores de convivencia dispuestos por la autoridad de policía del lugar, ministerio público, comisiones de verificación de la sociedad civil, las Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos de la institución, gestores comunitarios de la Policía Nacional y demás instituciones que cumplan estas funciones en los territorios, conforme a lo establecido en los parámetros legales.

2. El Equipo de Diálogo (EDI) en cumplimiento de sus funciones, actuará en actividades propias del servicio como protestas, huelgas y demás acciones que deriven una reunión o manifestación pública y pacífica, siempre y cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo permitan.

3. Su método de trabajo se orientará en un enfoque de construcción de confianza entre los diferentes actores o participantes que ejercen el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente con quienes cumplan la actividad de diálogo e interlocución, cuyo fin primordial serán los caneles de facilitación y compromiso en el conocimiento de la identidad social.

El Equipo Móvil de Intervención (EMI), ejecutará su actividad teniendo en cuenta lo siguiente:

1. El personal estará ubicado en sitios estratégicos que permitan una acción oportuna ante la presencia de disturbios, asonadas, motines, hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, comisión flagrante de infracciones graves a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas, a fin de restablecer el orden público, la convivencia y seguridad ciudadana.

2. La intervención del dispositivo especializado deberá considerarse como última instancia para el restablecimiento de las condiciones de orden público, convivencia y seguridad ciudadana. Antes de su intervención, deberán agotarse las instancias de diálogo y comunicación en articulación con los gestores de convivencia o quien haga sus veces dispuestos por la autoridad de policía del lugar, ministerio público, comisiones de verificación de la sociedad civil, las Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos de la institución, gestores comunitarios de la Policía Nacional y demás instituciones que cumplan estas funciones en los territorios, excepto, en caso de inminente peligro sobre la integridad de personal de la Policía Nacional o terceros o se obre por la necesidad de proteger un bien jurídico tutelado propio o ajeno contra injusta agresión o peligro inminente, donde se deberá actuar con base en el mandato constitucional, legal y reglamentario como funcionario encargado de hacer cumplir la ley.

3. El Equipo Móvil de Intervención actuará bajo órdenes de sus comandantes directos, los cuales estarán entrenados, capacitados y certificados en el uso de la fuerza, cualquier instrucción u orden relativa a la intervención deberá ser transmitida a través de los mismos.

4. El uso de la fuerza deberá realizarse de acuerdo con los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad como último recurso.

5. Se deberá informar a las personas que incurran en actos de violencia que pueden provocar, lesiones, la muerte o daños graves a los bienes, sobre la intención de emplear la fuerza como medio de policía, a través del medio más idóneo, excepto en el caso de comisión flagrante de infracciones graves a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas.

6. Las intervenciones serán apoyadas y registradas por medios técnicos y tecnológicos *(armas, dispositivos, y municiones menos letales, vehículos antidisturbios, motocicletas, y cámaras de video, fotográficas, aeronaves remotamente tripuladas, entre otras respectivamente)*; siempre y cuando, las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo permitan.

7. En el evento de realizarse capturas, traslados por protección o para procedimiento de policía, se deberá garantizar y respetar en todo momento los Derechos Humanos, mandatos Constitucionales, legales y los reglamentarios expedidos por la Institución frente a la materia. En los casos antes descritos, deberá informarse de manera inmediata al ministerio público los datos de identificación de la persona, el lugar al que será conducido y el medio de transporte utilizado.

8. En caso de presentarse personas heridas, el personal de la Policía Nacional coordinará la atención y prestación de los primeros auxilios o su traslado a centros asistenciales lo antes posible.

9. Los medios técnicos, tecnológicos y vehículos antimotines blindados tipo tanqueta, estarán bajo las órdenes, supervisión y control del comandante del dispositivo especializado de intervención.

10. Cuando las condiciones de orden público, convivencia y seguridad lo ameriten, se podrá articular las capacidades con los Dispositivos Mínimos de Atención que se encuentren en el sitio.

11. Quien dirigió o coordinó el uso de la fuerza deberá presentar un informe detallado de actividades al superior jerárquico, indicando fecha, hora y lugar de la intervención, justificación del uso de la fuerza y novedades suscitadas durante el servicio. En caso de presentarse personas lesionadas o daños colaterales remitirá copia del informe al Ministerio Público. En todo caso, se deberá tener en cuenta los parámetros establecidos en los actos administrativos para tal fin.

12. El equipo móvil de intervención en cumplimiento de sus funciones, intervendrá en actividades propias del servicio como apoyo a la erradicación de cultivos ilícitos, asonadas, operaciones contra la minería ilegal, motines en centros de privación temporal o permanente de la libertad y demás acciones que generen un disturbio.

ARTÍCULO 14°. PARÁMETROS DE IDENTIFICACIÓN. La Policía Nacional definirá los parámetros de identificación para el personal de la Policía Nacional y elementos dispuestos en el presente manual, la cual deberá ser clara y visible en todo momento.

Los integrantes o delegados del Ministerio Público en el marco de sus competencias constitucionales y legales podrán por iniciativa propia o a solicitud de la Policía Nacional, realizar las verificaciones previas de la identificación de los elementos de protección y elementos dotados para el servicio con los que cuentan los policías que integren estos dispositivos.

ARTÍCULO 15°. MEDIOS DE APOYO PARA EL SERVICIO. Son aquellos medios técnicos, tecnológicos y logísticos que permitan a los dispositivos mínimos de atención y dispositivos especializados de intervención referidos en este manual, atender y desplegar el servicio de policía en reuniones y manifestaciones púbicas y pacíficas, así como para intervenir disturbios, estos son:

1. Medios de comunicación audiovisuales, radiofónicos, impresos y digitales *(radios, intercomunicadores, avanteles, celulares, etc.)*.
2. Dispositivos remotamente tripulados *(aéreos, terrestres y/o marítimos)* como medio de monitoreo y seguridad, para la protección y desarrollo de las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas. Estos elementos, también permitirán realizar grabaciones que sirvan como sustento probatorio ante un hecho delictivo o comportamiento contrario a la convivencia.
3. Equipos fotográficos y fílmicos.
4. Kit de apoyo para el desbloqueo de vías *(cizalla, motosierras, guayas, palas, planta generadora de energía, ganchos)*.
5. Vehículos en general *(camionetas, camiones, motocicletas, buses, busetas)* para el trasporte del personal de la Policía Nacional.
6. Vehículos Blindados tipo tanquetas antimotines y de seguridad y protección.
7. Aeronaves de ala rotatoria. podrán emplearse en el marco del servicio de policía, como medio

de monitoreo y seguridad, para la protección y desarrollo de las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, o como medio de transporte de los dispositivos de policía, abastecimiento logístico, extracción de heridos, entre otras, cuando las circunstancias de modo, tiempo y lugar así lo requieran.

PARÁGRAFO. Estos elementos serán debidamente dotados por la Policía Nacional y en ningún caso podrán ser utilizados contra las personas.

ARTÍCULO 16°. DIRECCIONAMIENTO DEL SERVICIO. De acuerdo a las características, la magnitud del evento y la influencia a nivel nacional, regional, departamental, municipal o local del mismo, el servicio podrá ser direccionado en el marco de las actividades expuestas en este acto administrativo, por parte del:

- Director y Subdirector General Policía Nacional.
- Jefe Nacional Servicio de Policía.
- Comandantes de Regiones de Policía, Policías Metropolitanas y Departamentos de Policía.
- Comandante, Subcomandante y Coordinador Operativo de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden o quien haga sus veces.
- Jefe del Servicio, nombrado mediante acto administrativo de la Policía Nacional.

ARTÍCULO 17°. MANDO Y CONTROL DE LOS DISPOSITIVOS. La intervención de los dispositivos relacionados en este capítulo, será ordenada exclusivamente por los comandantes de región de policía, policía metropolitana o departamento de policía quienes responden y asumen como comandantes del dispositivo policial. De igual forma dispondrán de un oficial que en todo caso corresponderá a la categoría de oficial superior como jefe del servicio.

El comandante del dispositivo deberá analizar y ponderar la actuación de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar para su ejecución.

Ante la necesidad de intervenir hechos violentos que afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, comisión flagrante de infracciones graves a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas, estos dispositivos realizarán su intervención bajo el direccionamiento de sus comandantes directos, de acuerdo a los parámetros legales y reglamentarios establecidos para el uso de la fuerza y la formación policial impartida a través de los cursos de habilidades y mandatorios.

ARTÍCULO 18°. APOYOS A UNIDADES OPERATIVAS. En caso de requerirse apoyo del dispositivo especializado de intervención (DEI), en la erradicación de cultivos ilícitos, minería ilegal, operaciones contra el contrabando, registro a establecimientos penitenciarios y carcelarios y otros lugares de privación temporal de la libertad entre otros escenarios que afecten la tranquilidad y seguridad ciudadana, previamente se deberá solicitar la autorización del Jefe Nacional del Servicio de Policía o quien haga sus veces, para que de conformidad con las condiciones de orden público, convivencia seguridad ciudadana del país y disponibilidad del personal, se establezcan las capacidades que puedan ser destinadas para el apoyo de policía.

En todo caso, la unidad que solicite el apoyo o prestación del servicio, deberá realizar los actos administrativos, que soporten la actuación e intervención de estos dispositivos, coordinando el componente de transporte y movilidad del personal.

PARÁGRAFO 1. El desarrollo del apoyo a los amotinamientos en centros penitenciarios y carcelarios, se deberá realizar conforme a los parámetros establecidos en la ley y en ningún caso se hará uso de agentes químicos CS de manera interna.
PARÁGRAFO 2. En caso de requerirse el apoyo del Dispositivo Especializado de Intervención (DEI) para el acompañamiento al personal de la Policía Nacional que custodia salas temporales de privación de la libertad, el dispositivo se ubicará estratégicamente con el fin de disuadir posibles actos de amotinamiento. Se prohíbe que el personal del grupo especializado realice registro a personas y a los lugares donde estas se encuentran privadas de la libertad.

PARÁGRAFO 3. En caso de que las capacidades propias de la Unidad sean rebasadas, el comandante de región de policía, policía metropolitana o departamento de policía, coordinará a través de la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, el apoyo de personal uniformado y medios logísticos de acuerdo a las necesidades del servicio.

CAPITULO V.

PARÁMETROS PARA LA ATENCIÓN A REUNIONES Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS Y PACÍFICAS Y CONTROL DE DISTURBIOS.

ARTÍCULO 19°. PARÁMETROS PARA LA ATENCIÓN E INTERVENCIÓN. Son las actividades con las cuales se busca planificar, organizar y direccionar la prestación del servicio, para la atención de reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, así como, para la intervención y control de disturbios, los cuales estarán definidos a través de cinco etapas, enmarcadas dentro de un antes, durante y después del servicio, así:



PARÁGRAFO 1. El despliegue de cada una de estas etapas podrá realizarse de forma independiente, teniendo como base la existencia o no, del aviso de una actividad de reunión o manifestación pública y pacífica o ante la infracción a la ley, a raíz de la aglomeración de personas.

PARÁGRAFO 2. La Policía Nacional promoverá en el cumplimiento de las etapas antes descritas, la articulación y coordinación con las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, responsables de mantener y reestablecer el orden público según lo establecido en la Constitución y la Ley.

ARTÍCULO 20°. ANTICIPACIÓN: Son las actividades del servicio de policía, que permiten recolectar información para prevenir posibles hechos que afecten el derecho a manifestarse pública y pacíficamente, al igual que proteger los derechos de aquellos que no participan de estos escenarios.

Las actividades para desarrollar esta etapa son:

No	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1	Recolectar Información y presentar productos de inteligencia	Desplegar acciones que propendan por la recolección de información, para mitigar hechos que afecten el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica; así como, los derechos de las otras personas, a través de la elaboración y presentación de productos de inteligencia que faciliten la gestión y toma de decisiones en el marco de la actuación de policía para la atención de las jornadas de manifestación pública y pacífica.	Comandantes de Policía Metropolitana o Departamento de Policía, a través de los Jefes Regionales o Seccionales de Inteligencia.
2	Presentar y Analizar la Información en reuniones de coordinación	Presentar a través de reuniones de coordinación institucional e interinstitucional, los productos de inteligencia y gestionar la toma de decisiones, para adelantar las acciones que permitan prevenir y contrarrestar posibles afectaciones en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas en cada jurisdicción.	Comandantes de Policía Metropolitana o Departamento de Policía.
3	Realizar Actividades de Investigación Criminal	Desarrollar actividades propias del proceso de investigación criminal, que permitan evitar la materialización de hechos que afecten la manifestación pública y pacífica, así como, los derechos de quienes no participan de la misma.	Jefe Regional o Seccional de Investigación Criminal.
4	Activación de Instancias de Coordinación Interinstitucional y Diálogo	Promover a nivel regional, departamental y municipal, la realización de comités de orden público y consejos de seguridad y convivencia, así como, instaurar espacios de diálogo e interlocución con líderes de las movilizaciones y sociedad civil, en procura de facilitar y promover acciones de común acuerdo.	Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito, Estación de Policía y Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 1. Podrán integrarse a esta etapa, las demás actividades que permitan anticipar posibles afectaciones al derecho de reunión y manifestación pública y pacífica.

PARÁGRAFO 2. Las actividades adelantadas por la Policía Nacional frente a la recolección de información se ajustarán estrictamente al cumplimento de los deberes constitucionales, normas nacionales y doctrina institucional, por lo cual, no deben ser utilizadas para generar intimidación, perfilamiento, hostigamiento o para inhibir a las personas participantes en las manifestaciones.

ARTÍCULO 21°. PLANEACIÓN. Son las actividades del servicio de policía, establecidas para la toma de decisiones, con las cuales se podrán definir los medios y modos para atender o mitigar las causas que puedan afectar el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el orden público, la convivencia y seguridad ciudadana, en coordinación y corresponsabilidad con las autoridades de policía, entes de control y la sociedad civil.

Las actividades para desarrollar en esta etapa son:

No	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1	Coordinación y articulación de capacidades institucionales para atender el servicio	Se adelantarán las coordinaciones institucionales lideradas por la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, con las Direcciones de la Policía Nacional, y de manera interna en cada Región de Policía, Policía Metropolitana y Departamento de Policía, a fin de verificar las necesidades *(humanas, logísticas, tecnológicas, de infraestructura, entre otras),* de acuerdo al nivel de complejidad del evento	Jefatura Nacional del Servicio de Policía, Comandantes de Región de Policía, Policía Metropolitana y Departamento de Policía.
2	Proyección de Dispositivos de Policía	Proyectar la cantidad de dispositivos de policía a utilizar para la atención del servicio, para lo cual se deberá realizar un análisis situacional y de factores de atención que puedan afectar la manifestación pública y pacífica o la huelga. De ser necesario y si las condiciones de orden público lo requieren o ameritan, dentro de la planeación del servicio de policía, se designará un componente operativo, que tenga capacidad de controlar una amenaza armada, de conformidad con los principios internacionales sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego. Estos dispositivos, podrán contar con el acompañamiento de otras especialidades y modalidades del servicio de policía como apoyo en el ejercicio de la actividad.	Jefatura Nacional del Servicio de Policía, Comandantes de Región de Policía, Policía Metropolitana y Departamento de Policía.
3	Participación en Mesas de Coordinación	Participar de las mesas de coordinación convocadas y conformadas por los gobiernos Departamentales, Distritales y Municipales, las cuales fungen como instancia de articulación de manera previa, concomitante y posterior entre las autoridades del orden ejecutivo, la Policía Nacional, los representantes u organizadores de la manifestación pública.	Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito y Estación de Policía.
4	Brindar Instrucción y desplegar acompañamiento en materia de Derechos Humanos	Brindar instrucción de manera permanente al personal que integra los diferentes dispositivos de policía que despliegan el servicio de atención a manifestaciones públicas y control de disturbios, en temas de derechos humanos, uso adecuado de la fuerza, diálogo, mediación policial, entre otros. Estas actividades estarán a cargo de las Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos de las Policías Metropolitanas y	Comandantes de Policía Metropolitana y Departamento de Policía, a través de las Unidades Desconcentrados de Derechos Humanos de la Policía.

		Departamentos de Policía, quienes de igual manera deberán responsabilizarse del acompañamiento a la verificación de los elementos asignados para el servicio, en compañía de los comandantes de los Dispositivos Mínimos de Atención y los Dispositivos Especializados de Intervención	
5	Coordinar el acompañamiento del Ministerio Público y Gestores de Convivencia para la prestación del servicio	Registrar en las actas de reuniones de coordinación interinstitucionales o realizar solicitud escrita para el acompañamiento del Ministerio Público y gestores de convivencia o quien haga sus veces, en procura de garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas durante el desarrollo de la manifestación; así como, la verificación de los elementos asignados para el servicio del personal comprometido en el mismo.	Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito, Estación y Unidades desconcentradas de Derechos Humanos de la Policía.
6	Desplegar Planes Operativos para contrarrestar delitos	Proyectar la ejecución de planes operativos para mitigar riesgos y contrarrestar delitos que afectan el derecho a la reunión y manifestación pública y pacífica, de conformidad con los análisis de información realizados en la etapa de anticipación.	Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito y Estación, Seccional de Investigación Criminal.
7	Documentar el despliegue del servicio	Soportar el servicio mediante la elaboración de directivas, órdenes de servicio, y demás documentos que soporten la actividad de policía.	Jefe Nacional del Servicio de Policía, Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito y Estación de Policía.
8	Desplegar la Actuación Jurídica	Notificar a quienes por su cargo y función acompañarán las acciones de asesoría jurídica, gestión documental, defensa judicial, con el fin de asesorar en materia de seguridad y convivencia e inicio de las acciones legales en contra de quienes afecten la integridad de los policías o bienes de la institución.	Secretaría General, Comandantes de Región de Policía, Policía Metropolitana y Departamento de Policía.
9	Puesto de Mando Institucional - PMI	Activar el PMI de acuerdo con los parámetros definidos por la institución, atendiendo las características del evento en tiempo, modo y lugar.	Jefe Nacional del Servicio de Policía, Comandantes de Región de Policía, Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito y Estación de Policía.
10	Puesto de Mando Unificado - PMU	Participar de este espacio convocado por las autoridades administrativas de la jurisdicción que corresponda, con la participación de representantes o delegados de las entidades e instituciones del Estado situadas en la ciudad o municipio, entre las cuales se encuentra la Policía Nacional.	Comandantes de Región de Policía, Policía Metropolitana y Departamento de Policía.
11	Listado de Enlaces y Mandos Policiales	La Policía Nacional de manera previa, deberá poner a disposición del Defensor del Pueblo el listado de los comandantes o jefes de las Unidades que participaran en el servicio de policía.	Comandantes Policía Metropolitana, Departamento de Policía y Dispositivos de Policía.

PARÁGRAFO. Podrán integrarse a esta etapa, las demás actividades que permitan anticipar posibles afectaciones al derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, al igual que, los demás derechos de terceras personas.

ARTÍCULO 22°. ATENCIÓN. Son las actividades del servicio de policía, que permiten atender el

desarrollo del ejercicio del derecho que tiene toda persona a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente.

Las actividades para desarrollar esta etapa son:

No	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1	Brindar Instrucción al Personal antes de salir al servicio	Instruir al personal comprometido en el servicio de policía, *(recordar las garantías respecto a los Derechos Humanos, las condiciones para el uso de la fuerza, la correcta utilización de los elementos para el servicio, seguridad operacional, entre otras)*, a través de formaciones antes de salir al servicio, dejando constancia a través de actas de instrucción o videos en la que se deje claro el servicio, los asistentes, la fecha y lugar. Quien incumpla estas instrucciones podrá ser objeto de acciones disciplinarias o penales según el caso y bajo el respeto del debido proceso y la presunción de inocencia.	Jefe del servicio y comandantes de Dispositivos Mínimos de Atención.
2	Articulación de las Capacidades para la prestación del servicio	Desplegar las capacidades institucionales de acuerdo con la misionalidad de cada área, grupo, especialidad o modalidad del servicio, con las que cuenta la unidad de policía donde se presenta la manifestación. Ubicar los dispositivos de policía cumpliendo con lo dispuesto en la planeación del servicio y con lo establecido en la normatividad, para la atención a manifestaciones públicas y pacíficas. En caso de reuniones y manifestaciones espontaneas, se dispondrán los dispositivos de policía necesarios, que atiendan la manifestación pública y con ello proteger los participantes y no participantes de esta actividad. Estas acciones por su naturaleza, no se considerarán por sí mismas, como una alteración a la convivencia.	Jefatura Nacional del Servicio de Policía Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito y Estación de policía, Jefe del servicio.
3	Verificación de la Identificación y elementos para el servicio	Permitir en todo momento al Ministerio Público, el acompañamiento para realizar la verificación de la identificación y elementos de dotación para el servicio. Ante la ausencia de las entidades que hacen parte de Ministerio Público, la actividad deberá efectuarse por Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos o comandantes de dispositivo, dejando como soporte actas con registros fotográficos o fílmicos. En todo caso, el Ministerio Público tendrá acceso a esta información.	Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Jefe del servicio, Comandantes de Dispositivos de Policía, Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos de la Policía Nacional.
4	Realizar el registro de las actuaciones que se efectúen en el marco del servicio	Registrar el servicio en documentos de carácter físico o sistemas de información diseñados para recolectar información cuantitativa y cualitativa que soporte la actividad de policía.	Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito y Estación de Policía, Jefe del servicio, Comandantes de los Dispositivos de Policía.

5	Acciones de Diálogo y Comunicación.	Ante la presencia de conflictos y amenazas que afecten el derecho a reunirse y manifestarse, primarán mecanismos como el diálogo, resolución pacífica de conflictos, estudio comportamental de las multitudes, técnicas de persuasión y diálogo, los cuales se desplegarán en coordinación con el Ministerio Público, gestores de convivencia o cualquier instancia competente para tal fin. Ante la respuesta negativa de las acciones de diálogo en el marco de las afectaciones al derecho de reunión y manifestación, se realizará la intervención por orden del comandante de la Policía Metropolitana o Departamento de Policía, jefe del servicio o de oficio, de acuerdo con el mandato constitucional y legal en garantía de la preservación del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana.	Jefe del Servicio, Comandantes Dispositivos de Policía, Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos de la Policía y Policías con funciones de Diálogo.
6	Actuación y Procedimiento	El acompañamiento a la manifestación pública debe ser, en lo posible discreto, para que la presencia del personal de la Policía Nacional no sea aprovechada por la aglomeración de personas para incitar al odio. El personal de la Policía Nacional no debe marchar junto a los manifestantes, no deben ser apostados de manera inerme en lugares donde puedan ser objeto de ataques. Ante la ocurrencia de hechos violentos que afecten el desarrollo de la reunión y manifestación pacífica o la huelga, se realizará la intervención de los dispositivos mínimos de atención de manera focalizada y diferenciada, respetando los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad. La intervención inicial será de los Dispositivos Mínimos de Atención (DMA) especialmente conformados por las Fuerzas Disponibles, dando aplicabilidad a las normas aplicables en materia penal y de policía. Las intervenciones de los Dispositivos Mínimos de Atención, deben ser autorizadas por los comandos de Región de Policía, Policía Metropolitana o Departamento de Policía, Jefe del servicio, comandante del dispositivo, conforme a la capacitación e instrucción brindada para su despliegue táctico y bajo el concepto de unidad de grupo. El empleo de cualquier medio de policía debe quedar soportado bajo los formatos, informes, anotaciones o reportes, que sustenten su aplicación, en estricto cumplimiento de los parámetros normativos. Estos dispositivos también intervendrán de manera inicial en otros escenarios entre ellos tenemos: • **Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público o perturbación de servicio de transporte público, colectivo u oficial:**	Comandantes de Región de Policía, Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Jefe del Servicio, Dispositivos Mínimos de Atención – DMA, y en general todo funcionario de policía.

		Su actividad se encaminará a acompañar a las autoridades político administrativas o al ministerio público quienes serán los encargados de dialogar. Podrán restablecer el orden utilizando la fuerza, en caso que la perturbación elimine la posibilidad de circulación de personas por la ausencia de otras vías de movilización vehicular o que la obstrucción atente contra la vida la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el trabajo. • **Enfrentamiento de Barras Organizadas de Hinchas de Futbol:** Su actividad se encaminará a atender inicialmente el enfrentamiento, tratando de evitar que alcance altos niveles de agresividad. Cuando se presenten desplazamientos de hinchas se deberá coordinar en lo posible la presencia de estos dispositivos. • **Riñas Colectivas:** Su actividad se encaminará a atender inicialmente el enfrentamiento, tratando de evitar que alcance altos niveles de agresividad, donde se deberá aplicar los medios de policía establecidos en la Ley 1801 de 2016 y ante la presencia de conductas punibles, dar aplicación a la Ley Penal en materia de capturas en flagrancia. • **Motines en establecimientos Penitenciarios o Carcelarios:** La intervención de estos dispositivos deberá ser en la parte externa de dichos establecimientos, para brindar seguridad y restablecer orden. En este tipo de situaciones no se hará uso de agentes químicos CS, ni desplegarán actividades de diálogo por parte de los DMA y DEI. • **Usurpación de inmuebles o tierras:** Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándose por vías de hechos, se deberá impedir o expulsar a los responsables, dentro de las 48 horas siguientes a la ocupación *(acción preventiva por perturbación conforme a lo establecido en el artículo 81 de la ley 1801 del 2016)*. La actuación tiene por finalidad el desalojo del ocupante de hecho. El desalojo se deberá efectuar dentro de las 24 horas siguientes a la orden, debiéndose actuar inicialmente a través de los Dispositivos Mínimos de Atención (DMA).	
7	Realizar monitoreo y seguimiento al	Monitorear el desarrollo del servicio de Policía, a través de herramientas tecnológicas disponibles,	Comandantes de Policía

	desarrollo del motivo de policía	(cámaras, drones, transmisiones *streaming*) coadyuvando en la toma de decisiones en cuanto a la orientación de las capacidades institucionales. Al mismo tiempo, a través de esta actividad se podrá obtener información que pueda ser aportada a procesos judiciales, disciplinarios o administrativos, que deriven de esta actividad y a su vez, permitan evidenciar la legalidad y necesidad de los procedimientos de policía.	Metropolitana, Departamento de Policía, Seccionales de Inteligencia e Investigación Criminal, Dispositivos Mínimos de Atención – DMA y en general todo funcionario de policía.
8	Presentar Informes del Servicio	Elaborar informe ejecutivo del servicio, en el cual se indique las capacidades desplegadas para la prestación del mismo y las acciones implementadas para el ejercicio de la actividad de policía. En los casos en donde se hizo uso de la fuerza, se elaborará un informe, describiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como, la justificación de la necesidad de hacer uso de este medio material de policía. Cuando producto del uso de la fuerza se desprendan daños colaterales, se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.	Jefe del Servicio, Dispositivos Mínimos de Atención.

PARÁGRAFO 1. Podrán integrarse a esta etapa, las demás actividades que permitan anticipar posibles afectaciones al derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, al igual que, a los demás derechos de terceras personas.

PARÁGRAFO 2. El personal de la Policía Nacional deberá cooperar en todo momento con quienes presten asistencia médica y facilitar su labor, así como velar por la protección del derecho a la libre expresión, facilitando la labor de periodistas, camarógrafos, reporteros gráficos y demás personas que deseen registrar a través de cualquier medio tecnológico el procedimiento de policía. El personal de la policía podrá hacer sugerencias en materia de seguridad a las personas que se encuentran realizando estas actividades, con el único propósito de salvaguardar su integridad física.

PARÁGRAFO 3. Sólo en situaciones excepcionales se puede dispersar una reunión. En los casos donde en una reunión pacifica se presenten obstrucciones de vías, solo se podrá dispersar esta reunión, si estas obstrucciones causan una perturbación **"grave y sostenida"** que afecten de manera grave los derechos humanos de las personas participantes y de quienes no participan. Incluso en ese caso se propenderá por utilizar la fuerza mínima necesaria.

PARÁGRAFO 4. Cuando los Dispositivos de policía desplegados para la atención a las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, no puedan conjurar las posibles situaciones de alteración al orden público, la convivencia y seguridad ciudadana, que sean generadas por grupos de personas infractoras, se deberá pasar a la aplicación de la etapa de intervención a través de los Dispositivos Especializados de Intervención, acorde a su disponibilidad.

ARTÍCULO 23°. INTERVENCIÓN. Son las actividades del servicio de policía desplegadas para intervenir ante la presencia de disturbios, asonadas, hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, comisión flagrante de infracciones graves a la Ley, o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas, todo ello enmarcado en la primacía del diálogo, el respeto por los Derechos Humanos, la normatividad vigente internacional, la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento jurídico interno y la reglamentación institucional y los principios establecidos en este manual para tal fin.

Las actividades para desarrollar esta etapa son:

No	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1	Brindar Instrucción al Personal	Instruir al personal comprometido en el servicio de policía, *(recordar el respeto a los Derechos Humanos, uso de la fuerza, correcta utilización de los elementos para el servicio, seguridad operacional, entre otras)*, a través de formaciones antes de salir al servicio dejando constancia a través de actas de instrucción, videos o anotaciones en los libros del servicio de policía, que permitan establecer la fecha, hora y los asistentes. Quien incumpla estas instrucciones podrá ser objeto de acciones disciplinarias o penales según el caso y bajo el respeto del debido proceso y la presunción de inocencia.	Jefe del Servicio y Comandantes de Dispositivos Especializados de Intervención.
2	Articular las Capacidades desplegadas para el servicio	Desplegar las capacidades institucionales de acuerdo con la misionalidad de cada área, grupo, especialidad o modalidad del servicio, con las que cuenta la unidad. Ubicar los Dispositivos Especializados de Intervención en sitios estratégicos, a través de los cuales se pueda brindar respuesta inmediata ante la comisión de delitos o comportamientos contrarios a la convivencia.	Comandantes de Región de Policía, Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito, Estación de Policía, Jefe del Servicio y Dispositivos Especializados de Intervención.
3	Verificación de la Identificación y Elementos de Dotación	Coordinar con el Ministerio Público el acompañamiento, para realizar la verificación de la identificación y elementos de dotación para el servicio. Ante la ausencia de las entidades que hacen parte de Ministerio Publico, deberá hacerse por las Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos o comandantes de dispositivo, dejando como soporte alguna de las siguientes acciones: registros fotográficos, fílmicos, anotaciones en libros de servicio, informes, actas o reportes en la central de radio.	Unidades Desconcentradas de Derechos Humanos de las Unidades y Comandantes de Dispositivos Especializados de Intervención.
4	Realizar el registro del Servicio en los documentos y medios digitales establecidos	Registrar el servicio en documentos de carácter físico o sistemas de información, diseñados para recolectar información cuantitativa y cualitativa que soporte la actividad de policía; esta función se debe hacer de manera permanente antes, durante y después del servicio.	Comandantes de Policía Metropolitana, Departamento de Policía, Distrito, Estación de Policía y Dispositivos Especializados de intervención.
5	Primacía del diálogo y comunicación en las intervenciones	Se privilegiará el diálogo como elemento determinante y principal dentro de la intervención del personal de la Policía Nacional. Este será permanente, aun cuando otros medios de policía se consideren agotados y se proceda al uso de la fuerza conforme a la normatividad vigente.	Dispositivos Especializados de intervención, Policías de Diálogo.
6	Actuación y procedimiento	Ante la ocurrencia de hechos contrarios a la convivencia y la ley, se realizará la intervención por parte de los Dispositivos Especializados de Intervención, de manera focalizada y diferenciada, especialmente sobre aquellas personas que generen comportamientos contrarios a la	Comandantes de Región de Policía, Policía Metropolitana, Departamento de Policía,

		convivencia e infracciones a ley penal o situaciones que pongan en inminente peligro la vida y la integridad de las personas participantes, personal de la policía y terceras personas y en la medida de lo posible, permitiendo que los participantes pacíficos puedan continuar con la manifestación. aplicando los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad, que enmarcan la actividad de policía siempre encausado en el respeto a los Derechos Humanos. El medio material uso de la fuerza debe ser considerado el último recurso de intervención por parte de la Policía Nacional, en la medida de la posible y si las circunstancias lo permiten se emplearán mecanismos de diálogo e interlocución antes de la intervención. Se privilegiará la conformación de recciones motorizadas las cuales permitan intervenir de manera oportuna ante la necesidad de conjurar graves alteraciones al orden público, la seguridad y la convivencia por la comisión de conductas punibles o comportamientos contrarios a la convivencia. Se dará previo aviso de la intención de hacer uso de la fuerza; excepto en caso de inminente infracción penal o policiva, donde se deberá actuar con base en el mandato constitucional, legal o reglamentario. En todo momento el comandante de los Dispositivos Especializados de Intervención deberá tener contacto con el Puesto de Mando Institucional y Unificado. El empleo de cualquier medio de policía debe quedar soportado bajo los formatos, informes anotaciones o reportes, que justifiquen la necesidad de utilizarlo, al igual que aplicaciones de la ley penal.	Dispositivos Especializados de Intervención u otras especialidades del servicio.
7	Registro Fílmico de Procedimiento de Policía	En la medida de lo posible, realizar el registro fílmico de la intervención de policía, a través de herramientas tecnológicas disponibles (cámaras, drones, transmisiones streaming) como medio de monitoreo y seguridad, para la protección y desarrollo de las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas. Al mismo tiempo, a través de esta actividad se podrá obtener información que pueda ser aportada a procesos judiciales, disciplinarios o administrativos, que deriven de esta actividad y a su vez, permita la transparencia y necesidad de los procedimientos de policía.	Cualquier policía.
8	Atención a Personas Lesionadas	En caso de presentarse personas heridas, el personal de la policía, tomará medidas inmediatas para coordinar la atención médica cuando se precise.	Cualquier policía.
9	Capturas y Aprehensiones	Las personas capturadas o aprehendidas, deberán ser tratadas de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley y conforme	Dispositivos Mínimos de Atención, Dispositivos

		a lo reglamentado en los documentos doctrinales emitidos por la institución.	Especializados de Intervención y en general todo funcionario de policía.
10	Traslados para Procedimiento Policivo y Traslado por Protección	Los procedimientos de captura deberán realizarse con estricto apego a los procedimientos establecidos por la ley y conforme a lo reglamentado en los documentos doctrinales emitidos por la institución. Las personas capturadas y aprendidas deberán ser tratadas con dignidad y respetando sus derechos humanos	Dispositivos Mínimos de Atención, Dispositivos Especializados de Intervención y en general todo funcionario de policía.
11	Presentar Informes del Servicio	En los escenarios en donde se hizo uso de la fuerza, se elaborará un informe detallado, describiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como, la justificación de la necesidad de hacer uso de este medio material de policía. Teniendo en cuenta los parámetros que se establezcan en la materia. En casos en los que como resultado del empleo de la fuerza se causen daños colaterales (personas heridas, afectaciones a bienes civiles o propiedad privada) se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.	Jefe del Servicio, Dispositivos Mínimos de Atención, Dispositivos Especializados de Intervención y en general todo funcionario de policía que dirija o coordine el uso de la fuerza.

PARÁGRAFO 1. Podrán integrarse a esta etapa, las demás actividades que permitan intervenir las acciones contrarias a la ley penal o policiva derivadas de disturbios, siempre y cuando estén enmarcadas en las leyes y reglamentos, así como, el respeto por los Derechos Humanos.

PARÁGRAFO 2. Las detenciones en el marco de las reuniones y manifestaciones públicas y pacificas deberán ser excepcionales, por un periodo no superior al absolutamente necesario y siguiendo estrictamente las disposiciones contenidas en las Leyes 1801 de 2016 y 599 de 2000. En los casos de actos de violencia, las técnicas policiales para lograr la aprehensión y captura, deberán dirigirse sobre los generadores de violencia, evitando con esto capturas masivas e indiscriminadas.

ARTÍCULO 24°. EVALUACIÓN. Son las actividades con las cuales se busca evaluar el cumplimiento de las etapas ejecutadas, siendo este un canal para la mejora del servicio, permitiendo identificar y ponderar el desempeño de la actividad de policía.

Las actividades para desarrollar esta etapa son:

No	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE
1	Informe de Aciertos y Desaciertos	Presentar un informe de aciertos y desaciertos donde se identifiquen los aspectos que contribuyan a la mejora del servicio. Cuando exista orden de servicios, este informe será el establecido en dicho documento de planeación.	Jefe del Servicio.
2	Propuestas para la Mejora	A partir del informe de aciertos y desaciertos e informe del servicio, proyectar acciones tendientes al fortalecimiento y mejora continua.	Comandante de Región de Policía, Policía Metropolitana y Departamento de Policía.
3	Presentar denuncias ante afectaciones al personal o bienes	Ante afectaciones a la integridad personal y bienes institucionales, se deberán presentar las denuncias formales.	Comandante de Policía Metropolitana, Departamento de Policía y en general todo

			el personal de la policía.
4	Balance general del servicio	Luego de finalizada una jornada de manifestación donde se hizo uso de la fuerza, se deberá presentar un balance de las acciones desplegadas en coordinación con las autoridades territoriales conforme las atribuciones establecidas en la normatividad vigente.	Comandante de Policía Metropolitana y Departamento de Policía a través de las Oficinas de Comunicaciones Estratégicas.

PARAGRAFO: Para el cumplimiento de todas las etapas definidas en el presente manual, los comandantes de policía metropolitana y departamentos de policía, elaborarán la Orden de Servicios u otro acto administrativo, según cada caso, el cual podrá ser objeto de revisión por parte del Ministerio Público.

CAPÍTULO VI.

EMPLEO DE ARMAS, MUNICIONES, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES Y ARMAS DE FUEGO

ARTÍCULO 25°. PARÁMETROS PARA EL EMPLEO DE ARMAS, MUNICIONES, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES. El personal de la Policía Nacional que preste el servicio de atención a manifestaciones públicas y control de disturbios, deberán emplear las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, conforme a los estándares internacionales de uso de fuerza, los criterios y parámetros establecidos en los actos administrativos vigentes en la institución sobre la materia.

ARTÍCULO 26°. EMPLEO DE ARMAS DE FUEGO. En el marco de la atención a manifestaciones pacíficas, **se prohíbe el porte de armas de fuego con munición letal**, por parte del personal de la Policía Nacional que integra los dispositivos de policía para la atención de reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas y control de disturbios.

Los comandantes de región de policía, policía metropolitana y departamento de policía avizorando ataques letales contra el personal de la policía, contemplarán dentro de la planeación del servicio, la seguridad de los grupos antidisturbios y/o unidades de policía que intervienen en estos eventos.

Los referentes internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del Sistema de Naciones Unidas como criterios orientadores, al respecto son entre otros, el "Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979", y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990". En este orden de ideas, debe seguir lo dispuesto en el principio básico 14, el cual señala: *"Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9."* Por tanto, el uso de arma de fuego no puede sobrepasar el principio de proporcionalidad.

Principio 9 *"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."*

CAPÍTULO VII.

CAPACITACIÓN

ARTÍCULO 27°. EDUCACIÓN DEL PERSONAL UNIFORMADO. A través de la Dirección de Educación Policial, se desarrollará, ofertará y dirigirá los programas académicos y de extensión dirigidos a formar, capacitar y entrenar al personal de la institución, con especial énfasis en la protección de los derechos humanos, uso legítimo de la fuerza, prevención de violencias basadas en género, atención a poblaciones vulnerables, en especial de niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTIQ+, diálogo, resolución de conflictos y procedimientos de policía, entre otras temáticas que buscan generar la cultura de cero tolerancia a la violencia sexual y basada en género.

El personal de la Policía Nacional encargado de intervenir en el control de los hechos violentos que eventualmente afecten el derecho a la manifestación pública y pacífica, deberá certificarse en los cursos mandatorios de respeto y protección de derechos humanos, uso legítimo, necesario y proporcional de la fuerza y mediación, sin perjuicio de la certificación de los demás cursos mandatorios dispuestos por la Policía Nacional cuando corresponda.

La Jefatura Nacional del Servicio de Policía en coordinación con la Dirección de Talento Humano, y la Dirección Nacional de Educación Policial, estudiará, revisará y evaluará de manera permanente, las necesidades de capacitación y entrenamiento requeridas para cada unidad, así como, la consecución de medios logísticos a través de la Dirección Logística y Financiera.

Se podrá coordinar con el Ministerio Público, Gobernaciones, Alcaldías, Instituciones educativas, Organismos Internacionales y Organizaciones no Gubernamentales, entre otros, el apoyo en los aspectos referentes a la capacitación y fortalecimiento de las competencias del personal de la Institución.

Como un todo, serán referente para la capacitación, la jurisprudencia nacional e internacional sobre uso de la fuerza y derechos humanos, proferidas por los Organismos Internacionales competentes y la rama judicial de Colombia, en aras de materializar el respeto y garantía de los derechos de las personas"

CAPÍTULO VIII.

ARTÍCULO 28°. GLOSARIO. Las definiciones que se incluyen en el presente manual deberán aplicarse en la ejecución de la actividad de policía, así:

1. **Aviso previo.** Comunicación que emiten los organizadores de las manifestaciones pacíficas, a las autoridades, con el fin de tomar medidas administrativas y logísticas, conducentes, para garantizar el derecho constitucional de reunión y manifestación pública y pacífica. Los avisos previos no son una condición para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación.

2. **Convivencia**. Es la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico. *"Definición Ley 1801 artículo 5".*

3. **DEI.** Dispositivo Especializado de Intervención, encargados de realizar intervenciones a aglomeraciones de personas causantes de disturbios, asonadas, motines y demás actividades que alteren el orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana, previo agotamiento del Diálogo y la generación de métodos que faciliten la resolución de conflictos a través del personal de la Policía Nacional dispuesto para tal fin.

4. **DMA.** Dispositivo Mínimo de Atención, encargados de acompañar y prevenir, posibles afectaciones al derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, proteger bienes e intervenir hechos contrarios a la Ley. En el despliegue de su actividad, primará el diálogo en procura de la resolución pacífica de conflictos.

5. **Diálogo.** Consiste en acciones pacíficas, que privilegian la interlocución verbal, respetuosa y constante entre las autoridades, los organismos de control y los manifestantes, para la solución de los conflictos y desacuerdos, así como para la prevención de hechos de violencia y la contención del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional. *"Definición decreto 003 artículo 4".*

6. **Disturbio.** Se entiende como el conflicto por lo general en espacio público, donde un grupo o aglomeración de personas a través comportamientos contrarios a la convivencia o actos delictivos alteran el orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana.

7. **EDI.** Equipo de Diálogo, encargado de propiciar escenarios de diálogo cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo permitan.

8. **EMI.** Equipo Móvil de Intervención, encargado de intervenir ante situaciones de alteración al orden público, la seguridad y la convivencia, generados por la comisión de conductas punibles o comportamientos contrarios a la convivencia que se deriven de la aglomeración de personas.

9. **Motín.** Movimiento desordenado de una muchedumbre, por lo común contra la autoridad constituida *"definición diccionario de la lengua española Real Academia Española – RAE"*.

10. **Escuderos**. Es el rol asignado al personal de la Policía Nacional previamente capacitados en el empleo de equipo antimotín, cuya función principal es acompañar o contener una aglomeración de personas. Para tal fin generalmente se utilizan dispositivos de protección personal consistentes en una lámina elaborada con materiales debidamente autorizados por la Institución, el cual se apoya en el brazo; tiene como objeto cubrir y resguardar al personal que conforma el dispositivo mínimo de intervención de lesiones causadas por objetos contundentes, lanzados por personas infractoras, así como de químicos, líquidos inflamables y explosivos que son utilizados en este tipo de actos.

11. **Mediación**. La mediación permite que el mediador escuche a las personas que se encuentran en situación de conflicto de convivencia y facilite un camino para encontrar una solución equitativa. De realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de mediación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, la cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo, en los términos del artículo 233 de la Ley 1801 de 2016.

12. **Mediación Policial**. Es el instrumento que nace de la naturaleza de la actividad de policía, cuyas principales cualidades son la comunitariedad y la proximidad, a través del cual la autoridad es el canal para que las personas en conflicto decidan voluntariamente resolver sus desacuerdos armónicamente, en los términos del artículo 154 de la Ley 1801 de 2016.

13. **Operador de Armas Menos Letales**. Es el rol asignado a personal de la Policía Nacional entrenado y capacitado en el manejo de armas menos letales. Son ubicados en sitios estratégicos dentro de la sección de acuerdo con las diferentes situaciones de tiempo, modo y lugar.

14. **Orden Público.** Es un conjunto de condiciones de interés general, de seguridad pública, tranquilidad pública y sanidad medioambiental, cuyo ámbito se determina, en virtud del principio constitucional de separación entre lo público y lo privado. "*Definición sentencia C-204 del 15 de mayo de 2019*".

15. **Puesto de Mando Institucional – PMI.** Es el escenario temporal, flexible y de carácter institucional, creado para el asesoramiento en la toma de decisiones por parte del mando institucional, frente a hechos que afectan la convivencia y seguridad ciudadana.

16. **Puesto de Mando Unificado – PMU**. Es el convocado por la autoridad administrativa del departamento, distrito o municipio, previo a la realización de la manifestación pública y pacífica, el cual, es considerado como una instancia de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo articular, supervisar, tomar las acciones que considere necesarias para la garantía de los derechos ciudadanos tanto de aquellos que realizan manifestaciones pacíficas como de aquellos que no participan de ella, deberá permanecer en el antes, durante y después de la manifestación. La participación de la Policía Nacional en todo caso será obligatoria

17. **Reunión y Manifestación Pública y Pacífica.** Es el ejercicio del derecho que toda persona tiene a reunirse y manifestarse de manera pacífica, con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religiosos, social o de cualquier otro fin legítimo. Puede desarrollarse en una dimensión estática o dinámica.

18. **UNDMO.** Unidad de diálogo y mantenimiento del orden encargada de atender las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, protestas y huelgas cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo ameriten; así como intervenir ante situaciones de alteración del orden público tales como, motines, disturbios, asonadas o cualquier otra actividad delictiva, violenta o contraria

a la convivencia, derivada de la aglomeración de personas en espacios públicos o privados del territorio nacional, para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas.

19. **Policías de Seguridad, Protección, Intervención – SPI**. Es el rol asignado a hombres y mujeres que llevan casco y bastón de mando, no portan escudo, quienes reúnen cualidades físicas como velocidad y fuerza, y son los encargados de realizar las capturas, evacuar heridos y retirar barricadas cuando estas se presenten. Deben portar esposas, extintor pequeño, botiquín, armas menos letales y demás elementos asignados.

20. **Uso de la Fuerza.** Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas, incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley, en los términos del artículo 166 de la Ley 1801 de 2016.

21. **Uso Diferenciado de la Fuerza.** Se presenta de acuerdo a los niveles de resistencia que puede ejercer la persona intervenida en un procedimiento, el uso diferenciado de la fuerza debe ser entendido de forma dinámica, pudiendo escalar o desescalar de acuerdo al nivel de resistencia. Su aplicación gradual se hará con base en los principios de legalidad, necesidad, racionalidad y proporcionalidad. *"Definición decreto 003 articulo 4 literal C"*

22. **Violencia.** Debe entenderse por violencia aquella que: (i) Es de carácter físico, es decir la energía material aplicada por uno o más infractores o trasgresores del ordenamiento jurídico a una o más personas, con el fin de someter su voluntad (ii) lesione o ponga en peligro la vida, integridad, libertad o seguridad de las personas; o (iii) dañe gravemente los bienes públicos o privados.

ARTÍCULO 29°. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la Resolución 03002 del 29 de junio de 2017 y demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE. 31 MAR 2023

Dada en Bogotá, D. C., a los

General **HENRY ARMANDO SANABRIA CELY**
Director General de la Policía Nacional de Colombia

Elaborado Por: SI. Diego Alfonso Correa León / JESEP – UNDMO
CT. Francisco Alberto Pacheco Pérez / JESEP – UNDMO
Revisado Por: CT. Diana Andrea Chacón Gómez / JESEP – ASJUR
MY. Yaneth Bocanegra Ramírez / JESEP – PLANE
CR. Luis Fernando Arcos Álvarez / OFPLA – JEFAT
BG. Hernán Alonso Meneses Gelves / SEGEN - JEFAT
BG. José Luis Ramírez Ariestroza / JESEP – UNDMO
BG. Tito Yesid Castellanos Cuay / JESEP - JEFAT
Fecha de elaboración: /03/2023
Ubicación: D:\2023\Actualizacion Resoluciones