

Bogotá, 20 de julio de 2020

Presidente

**LIDIO GARCIA TURBAY**

Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ del 2020 ***“Por la cual se regula el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones públicas”***

Respetado Señor Presidente:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de Ley cuyo objeto es regular el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional y sus grupos de apoyo, especializados, accidentales y temporales, que intervienen en contextos de manifestaciones públicas.

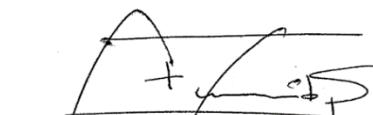
En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnética (CD).

De las y los Congresistas,



**IVAN CEPEDA**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**ANTONIO SANGUINO PAEZ**

Senador de la República  
Alianza Verde



**MARIA JOSÉ PIZARRO**

Representante a la Cámara  
Lista de la Decencia

## Proyecto de ley No. \_\_\_\_ de 2020 senado

### “Por la cual se regula el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones públicas”

#### CAPÍTULO I Generalidades

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto regular el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional y sus grupos de apoyo, especializados, accidentales y temporales, que intervienen en contextos de manifestaciones públicas.

**Artículo 2. Objetivos de la intervención policial en manifestaciones públicas.** Son objetivos fundamentales de la intervención policial durante manifestaciones públicas, el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los manifestantes y de la población que no participa en estas actividades. En el cumplimiento de estos objetivos, la actuación de la Policía Nacional estará encaminada a la protección de la vida, la integridad física, la dignidad humana, la propiedad privada, la libertad y los demás derechos fundamentales de todos los involucrados.

**Artículo 3. Principios de la intervención policial en manifestaciones públicas.** Las actuaciones de los cuerpos y unidades de Policía que intervengan en manifestaciones públicas se regirán por los siguientes principios:

- a. **Subordinación al poder civil:** La función de policía corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinado al poder civil y a la función de policía.
- b. **Respeto y garantía de derechos:** Toda intervención policial deberá estar encaminada a garantizar la manifestación pública como expresión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, el cual tiene una naturaleza disruptiva. El ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo.
- c. **Dignidad humana:** Las autoridades que intervengan en manifestaciones públicas desarrollarán sus funciones con observancia y respeto hacia la dignidad humana. Ninguna actuación u orden policial podrá ser interpretada de tal manera que resulte en un trato inhumano o degradante.
- d. **Enfoque Diferencial:** Toda intervención policial deberá reconocer, proteger y garantizar los derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población LGBTI, comunidades étnicas, personas mayores y en situación de discapacidad.
- e. **Legalidad:** La intervención policial solo será procedente cuando sea estrictamente necesaria, en una medida equivalente al acto que se pretende disuadir y utilizando los procedimientos y medios reconocidos legalmente.
- f. **Necesidad:** Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para conservar y restablecer de manera eficaz el orden

público y la manifestación pública. El uso de la fuerza tiene un carácter excepcional y solo podrá acudir al mismo cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de manera alguna el logro del resultado previsto.

- g. Proporcionalidad:** Las autoridades de Policía ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga. La intervención policial deberá garantizar la vida e integridad personal de los ciudadanos. Todo exceso esta proscrito.
- h. Racionalidad:** Las autoridades de Policía deberán establecer el nivel de fuerza que se requiere de acuerdo al nivel de afectación al orden público y la manifestación pública.

**Artículo 4. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

- a. Manifestación pública.** Es una expresión de los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública y pacífica, incluye la protesta y está cobijada por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. Así mismo excluye de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos. Estos derechos tienen una naturaleza disruptiva, un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (movilización pública).
- b. Espacio público.** Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional. En una sociedad democrática el espacio público no es solo un ámbito de circulación, sino también de participación.
- c. Orden público.** Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.
- d. Cuerpos policiales.** Para efectos de la presente ley se entenderá como cuerpos policiales todo grupo de apoyo, especializado, accidental o temporal de la Policía Nacional que actúe en concentraciones o manifestaciones públicas, entre ellos, la Fuerza Disponible y el Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD- de la Policía Nacional.
- e. 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.
- f. Uso diferenciado de la fuerza.** Criterio de aplicación gradual de la fuerza por parte de la Policía Nacional, con base en la aplicación de los principios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad, de conformidad con lo previsto en el Código Nacional de Policía y

Convivencia.

- g. Actos de violencia.** Debe entenderse por actos de violencia aquellos que se cometan de forma física, entendidos estos como la energía material aplicada a una persona con el fin de someter su voluntad; o de forma verbal, entendidos estos como la promesa real de un mal futuro dirigido contra una persona o alguna estrechamente vinculada a ella.
- h. Prevención policial.** Es el conjunto de medidas técnico operativas para incidir en forma temprana sobre los factores que favorecen la violencia y constituyen delitos que afectan el ejercicio de la manifestación pública, disminuyendo los riesgos y posibilidades de ocurrencia de los mismos.
- i. Disuasión.** Es la acción policial que se ejerce cuando ya se ha instalado una situación que afecta la seguridad ciudadana que puede derivar en acciones ilícitas que generen daños mayores. Previo al uso de la fuerza legítima, la policía deberá agotar los medios disuasivos adecuados que estén a su alcance, como el diálogo y la negociación con las personas involucradas.
- j. Intervención.** Es la acción policial que implica el uso de la fuerza física de forma necesaria, racional y proporcional, a los efectos de restablecer y garantizar el ejercicio de la manifestación pública que se haya visto alterado por una conducta ilícita.

## CAPÍTULO II

### Sobre el uso de la Fuerza

**Artículo 5. Uso de la fuerza.** El personal policial solamente podrá usar la fuerza legítima cuando sea estrictamente necesario y en la medida que se requiera por grave alteración del orden público, conforme a lo preceptuado en esta ley.

**Artículo 6. Principios que rigen el uso de la fuerza.** El uso de la fuerza, incluyendo el uso de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, debe regirse por los principios de legalidad, necesidad, racionalidad y proporcionalidad, considerando el riesgo a enfrentar y el objetivo legítimo que se persiga, según lo dispuesto en el artículo 3 de la presente ley.

**Artículo 7. Fases de la actuación policial.** La actuación de la Policía Nacional debe estar dirigida a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas tanto de manifestantes como de aquellos que no participan de ella. Las fases del accionar de la Policía Nacional son la prevención, la disuasión y, excepcionalmente, la intervención cuando sea necesaria para garantizar los derechos de los manifestantes y de quienes no participan en ella.

Consumada la fase de intervención, la cual debe ir dirigida restablecer el orden público y garantizar el derecho a la movilización pública, el uso de la fuerza debe cesar de inmediato. En caso de que se haga uso de la fuerza que cause daños a la vida, libertad o integridad personal a

algún ciudadano, se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.

**Parágrafo.** Se prohíbe a la Policía Nacional la disolución de facto de protestas pacíficas. Toda intervención que se realice, debe estar mediada por el acompañamiento del Ministerio Público y guiada por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad.

**Artículo 8. Presencia de los grupos de apoyo y especializados antidisturbios de la Policía Nacional en manifestaciones.** Los integrantes de la Fuerza Disponible de la Policía Nacional deberán estar ubicados de manera que su actuación pueda hacerse de forma oportuna, pero sin afectar el desarrollo de la movilización. Por su parte, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) estará ubicado a una distancia prudencial de los sitios de manifestación pública, entendiendo que su actuación responde a circunstancias excepcionales producidas por graves e inminentes alteraciones del orden público y de la seguridad ciudadana, y que el acompañamiento por parte de la fuerza policial en el ejercicio de la manifestación pública corresponde, en primera medida, a la Fuerza Disponible.

**Parágrafo 1.** Las Fuerzas Militares y otros organismos de seguridad del Estado no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de acompañamiento e intervención en manifestaciones públicas.

**Parágrafo 2.** En contextos rurales, en caso de presentarse manifestaciones públicas, las Fuerzas Militares que hagan presencia en el punto en el que éstas se desarrollan deberán retirarse preventivamente para que la actuación sea desarrollada únicamente por efectivos de la Policía Nacional.

**Artículo 9. Identificación y advertencia policial.** En las circunstancias establecidas en los artículos precedentes, el personal policial se identificará como tal y dará una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza, con tiempo suficiente para que los involucrados en actos de violencia depongan su actitud, salvo que exista inminente peligro para su vida o integridad física o para la de terceras personas.

### CAPÍTULO III

#### Sobre los agentes encargados de intervenir en manifestaciones

**Artículo 10. Identificación de integrantes de la Fuerza Pública.** Todos los miembros de la Fuerza Pública, sin excepción, deben portar su uniforme e identificación visible en todo tiempo, modo y lugar. Está prohibido el ocultamiento de esta.

**Parágrafo 1.** Los integrantes de la Fuerza Disponible y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional deberán estar identificados de forma clara y visible con su nombre, apellido y jerarquía, la cual no será removible.

Toda prenda de vestir que sea utilizado por los miembros de la Fuerza Pública, en el ejercicio de sus funciones, deberá llevar la identificación de su portador.

**Parágrafo 2.** Se prohíbe la presencia de miembros de la Fuerza Pública sin identificación visible en las manifestaciones. En ningún caso se permitirá la utilización de vehículos automotores sin los emblemas correspondientes a la institución a la que pertenecen.

**Artículo 11. Calidad de los integrantes de la Unidad Antidisturbios.** Ninguna persona condenada por violaciones a los Derechos Humanos puede hacer parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) o de otros grupos especializados, accidentales o temporales que intervengan en manifestaciones públicas.

En caso de estar vinculado a investigaciones penales o disciplinarias por violaciones a los Derechos Humanos o delitos de homicidio, lesiones personales, detenciones arbitrarias, torturas, tratos crueles o degradantes, abusos de autoridad, no participará en operativos de acompañamiento e intervención en manifestaciones públicas, hasta tanto se profiera decisión judicial absolutoria, teniendo en cuenta su posición de garante.

**Artículo 12. Uso de cámaras corporales para miembros de la Fuerza Pública.** Las autoridades deberán implementar el uso de cámaras corporales de grabación permanente para los miembros de la Fuerza Pública destinados a acompañar e intervenir en manifestaciones públicas. Como mínimo estas cámaras deberán llevarlas los uniformados encargados del porte y utilización de armas menos letales, específicamente agentes químicos irritantes, acústicas, lumínicas y lanzadores de munición. Así mismo, los vehículos automotores en los cuales se transporten detenidos o conducidos deberán tener una cámara que registre su interior.

## CAPÍTULO IV De las detenciones

**Artículo 13. De las detenciones en protestas.** Los cuerpos de policía, en el marco del ejercicio de manifestaciones públicas, solo podrán realizar privaciones de la libertad en los casos previstos por el artículo 28 y 32 de la Constitución Política, es decir, con una orden judicial previa o en flagrancia. En caso de realizarse traslados por protección o por procedimiento policivo, deberán desarrollarse estrictamente según los artículos 155 y 157 de la Ley 1801 de 2016. En cualquier caso, los detenidos y traslados sólo podrán ser conducidos en vehículos especificados para dicho fin.

**Artículo 14. Trato con la persona detenida o trasladada.** Está prohibido al personal policial utilizar palabras agraviantes o humillantes hacia la persona detenida o trasladada bajo los procedimientos establecidos en el artículo anterior, así como realizar agresiones verbales de connotación racista, sexual o sexista, acoso sexual, abuso sexual, o las amenazas de tales actos. Así mismo, queda prohibido al personal policial ejecutar acciones de coacción física ilegítima o maltrato psicológico con las personas detenidas o trasladadas.

**Artículo 15. Atención a personas bajo custodia policial.** El personal policial asegurará la plena protección de la salud e integridad física de quienes estén eventualmente bajo su custodia según lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley. En particular, tomará medidas inmediatas para

proporcionar atención médica y/o psicológica cuando sea necesario.

**Artículo 16. Del registro a personas.** La policía podrá realizar registros personales a personas detenidas o trasladadas según lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley, únicamente cuando exista flagrante actividad delictiva de la persona sometida a registro, o cuando, en el curso de un operativo policial debidamente dispuesto, existan motivos suficientes o fundados para dar cumplimiento a medidas de resguardo imprescindibles para garantizar la seguridad de cualquier persona involucrada en un procedimiento, incluida la del personal policial interviniente o de terceros.

**Parágrafo 1.** El registro personal deberá practicarse por un miembro policial del mismo sexo de la persona con el mayor cuidado y respeto hacia la dignidad humana. Las autoridades respetarán y actuarán de conformidad con las diversas manifestaciones de identidad de género de las personas.

**Parágrafo 2.** La policía no podrá desnudar a una persona detenida o conducida, ni revisar sus partes íntimas.

## CAPÍTULO V Prohibiciones

**Artículo 17. Prohibición de proyectiles de energía cinética.** Se prohíbe a la Fuerza Pública el uso de proyectiles de energía cinética (PECs) tipo *bean bag*, *power punch*, *flexible baton rounds* y similares para dispersar o intervenir manifestaciones públicas. El uso de alguno de estos proyectiles será causal de falta gravísima.

**Artículo 18. Prohibición de escopeta calibre 12.** Se prohíbe a la Fuerza Pública el uso de escopetas calibre 12 y similares para dispersar manifestaciones públicas. El uso de alguno de estos instrumentos será causal de falta gravísima.

**Artículo 19. Prohibición de lanzamiento directo a manifestantes.** Está prohibido el lanzamiento directo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, como agentes químicos, acústicas y lumínicas, directamente contra multitudes o de forma indiscriminada.

**Artículo 20. Prohibición de uso de la fuerza contra menores y adultos mayores.** Está prohibido a la Fuerza Pública utilizar la fuerza contra niños, niñas y adolescentes, personas mayores o personas en situación de discapacidad en el marco de las manifestaciones.

**Artículo 21. Prohibición del porte de armas de fuego.** Prohíbese portar armas o municiones de fuego a todo el personal policial o fuerzas de seguridad que por su función en el operativo pudiera entrar en contacto directo con los manifestantes. El personal de policía que intervenga en los operativos de acompañamiento e intervención de manifestaciones públicas no dispondrá de municiones de poder letal.

**Artículo 22. Prohibición del uso de la fuerza letal.** Prohíbese la utilización del uso de la fuerza letal en contra de manifestantes, a menos que esta sea empleada como último recurso para prevenir daños inminentes o graves a la vida de terceros. Para efectos de esta ley, se entiende como fuerza letal, aquella que una persona razonable consideraría probable que cause la muerte o daños corporales graves, incluyendo la descarga de un arma de fuego, maniobras que restringen el flujo de sangre u oxígeno al cerebro como estrangulamientos, restricciones de cuello, sujeciones de cuello y restricciones de la arteria carótida, y descargas múltiples de un arma de control electrónico.

**Parágrafo 1.** Se considerará como una falta disciplinaria gravísima la utilización de armamento o munición no provista por la institución correspondiente. Las municiones de goma sólo podrán ser utilizadas con fines defensivos en caso de peligro para la integridad física de algún miembro de las instituciones de seguridad, de manifestantes o de terceras personas. En ningún caso se podrá utilizar este tipo de munición como medio para dispersar una manifestación ni serán disparadas a la parte superior del cuerpo.

**Parágrafo 2.** Los agresivos químicos sólo podrán ser utilizados como última instancia y siempre previa orden del jefe del operativo. En tales casos, el empleo de la fuerza quedará restringido exclusivamente al personal especialmente entrenado y equipado para tal fin.

## CAPÍTULO VI Disposiciones varias

**Artículo 23. Responsabilidad de los jefes y otros superiores.** Además de otras causales de responsabilidad penal de conformidad con la Ley 599 de 2000 y la Ley 1952 de 2019, será responsable el jefe del operativo policial cuando uniformados bajo su mando y control efectivo cometan conductas consagradas como delitos, y:

- a. Hubiere sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que los agentes estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos;
- b. No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento; o
- c. Los crímenes guardaren relación con actividades bajo su responsabilidad y control efectivo.

**Artículo 24. Protección de grupos y poblaciones vulnerables.** Se velará por el respeto de grupos que se encuentren presentes o cercanos a la manifestación pública y que requieren de una protección especial de sus derechos, atendiendo los enfoques diferenciales, de acuerdo con lo estipulado por la legislación nacional y tratados internacionales, tales como niños y niñas, jóvenes, mujeres, ancianos, migrantes, pueblos originarios o personas con capacidades diferentes.

**Artículo 25. Respeto a la labor periodística.** La Fuerza Pública deberá respetar, proteger y garantizar la actividad periodística. Los periodistas, invocando su sola condición, incluyendo,

pero no limitándose a reporteros gráficos o camarógrafos, no podrán ser molestados, detenidos, trasladados o sufrir cualquier otra restricción de sus derechos por el sólo hecho de estar ejerciendo su profesión durante la realización de manifestaciones públicas. Asimismo, los cuerpos policiales no realizarán acciones que impidan el registro de imágenes o la obtención de testimonios en esas circunstancias.

**Artículo 26. Labor de acompañamiento, verificación y reporte de la Procuraduría.** La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su misión constitucional de velar por los derechos de la sociedad, y en su función disciplinaria, estará en la obligación de brindar acompañamiento y ejercer labores de verificación y reporte de las acciones de los miembros del cuerpo policial encargado de intervenir en manifestaciones públicas. Para ello deberá realizar informes de verificación y proceder con las respectivas acciones que considere pertinentes, para efectos de las debidas investigaciones que hubiere lugar.

**Artículo 27. Minutas de actuación de los cuerpos de policía encargadas de la intervención en manifestaciones públicas.** Los documentos que registren la actuación de los cuerpos de policía que intervienen en manifestaciones públicas, tales como bitácoras, minutas, libros de registro de operaciones y cualquier otro mecanismo de registro, serán llevados por la Oficina de Control Interno de la Policía Nacional y la autoridad civil local de la jurisdicción de actuación. La Procuraduría tendrá acceso a estos documentos.

**Artículo 28. Mecanismo de interlocución, comunicación y coordinación entre las autoridades civiles y de policía con las organizaciones de la sociedad civil.** Los alcaldes y gobernadores generarán espacios de dialogo e interlocución entre los cuerpos policiales, autoridades civiles y organizaciones de la sociedad civil para dar seguimiento a las disposiciones señaladas en la presente ley.

**Artículo 29. De la defensa de los derechos humanos durante manifestaciones públicas.** Las autoridades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, atendiendo a lo previsto en el artículo 38 de la Constitución Política, reconocen y protegen el derecho de la sociedad civil de organizarse, pacíficamente, por medio de Comisiones de Verificación e Intervención en contextos de manifestaciones públicas. Estas comisiones, se entenderán como órganos independientes que realizan observación y verificación de las condiciones de garantía y de protección de los derechos humanos en el marco de la movilización pública.

**Artículo 30. Reestructuración de la intervención policial.** El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Interior, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y representantes de organizaciones sociales y de Derechos Humanos, deberán en un plazo de seis (6) meses reformar, concertar, y aprobar los instrumentos normativos existentes que regulan la intervención policial en manifestaciones públicas, para que estén acordes a lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 31. Responsabilidades por incumplimiento.** El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley tendrá como consecuencia la aplicación de las sanciones administrativas y disciplinarias que correspondan, sin perjuicio de las responsabilidades penales

y/o civiles que puedan determinarse por la justicia. Específicamente, el incumplimiento de las normas de naturaleza prohibitiva acarreará sanciones disciplinarias.

**Artículo 32. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**IVAN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**ANTONIO SANGUINO PAEZ**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**MARIA JOSE PIZARRO**  
Representantes a la Cámara  
Lista de los Decentes

## Proyecto de ley No. \_\_\_\_ de 2020 senado

### “Por la cual se regula el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones públicas”

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde el año 2013 se ha venido presenciando un aumento sostenido y permanente de la movilización social en Colombia. Los paros estudiantiles (2011 y 2018), agrarios (2013, 2014, 2016), cafeteros (febrero y marzo de 2013), la Minga por la Vida, el Territorio, la Democracia y la Paz (2016, 2018 y 2019), el Paro Cívico de Buenaventura y Chocó (2017) y el reciente Paro Nacional que inicio el 21 de noviembre de 2019 y se extendió hasta el primer trimestre de 2020, son solo una muestra de la álgida movilización que ha tenido el país durante los últimos años.

Sin embargo, durante estas movilizaciones se evidenció un accionar desmedido y desproporcionado de la Policía Nacional, particularmente de su grupo especializado ESMAD. Algunas de estas actuaciones se constituyeron en conductas penales que fueron denunciadas ante las autoridades competentes. Sin embargo, la ausencia de una regulación de carácter legislativo sobre los alcances del accionar de la Policía en contextos de manifestaciones públicas y pacíficas, ha permitido una ambigüedad en la interpretación de los instrumentos, resoluciones, manuales, entre otros, por parte de los agentes de policía; esta situación amerita que el Congreso de la República expida una ley que permita abordar de forma clara e integral los límites del accionar de la fuerza pública en contextos de protesta social.

#### I. Antecedentes y justificación

El derecho a la protesta se encuentra reconocido en el artículo 37 de la Constitución Política, además, abarca simultáneamente el ejercicio de otros derechos constitucionales como la libertad de expresión (artículo 20), el derecho de petición (artículo 23), el derecho de asociación (artículo 38), la libertad de locomoción (artículo 24), el derecho de participación (artículo 40) y el derecho a la huelga (artículo 56). De igual forma, la protección del derecho de reunión pacífica también está prevista en instrumentos internacionales aplicables a Colombia<sup>1</sup>.

Pese a ello, la regulación sobre el uso de la fuerza y la intervención de cuerpos policiales especializados en protestas sociales no ha sido objeto de regulación legal, por lo que se ha realizado bajo el amparo de instrumentos normativos de rango menor expedidos por los Ministerios de Interior y de Defensa, y en algunos casos, por autoridades distritales y departamentales.

Con motivo del Paro Nacional Agrario desarrollado en el país en el 2013, y la violencia institucional que en este se ejerció, el 15 de noviembre de ese año se realizó en el Congreso de la República la audiencia pública “*Tratamiento de la fuerza pública a la movilización social*” citada por el entonces Representante a la Cámara, Iván Cepeda. Producto de los casos allí presentados y de la violencia presenciada en la ciudad de Bogotá, la Alcaldía Mayor del Distrito

---

<sup>1</sup> Véase el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 21 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 5 d) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y el artículo 15 de la Convención sobre los derechos del Niño

Capital inició un proceso de diálogo entre sociedad civil y autoridades que conllevó a que el 21 de diciembre de 2015 se expidiera el Decreto 563: *"Protocolo de Actuación para Las Movilizaciones Sociales en Bogotá: Por El Derecho a la Movilización y la Protesta Pacífica"*.

Con esta norma se integraron los lineamientos administrativos, procedimentales, metodológicos y operativos para la gestión de las movilizaciones sociales en el Distrito Capital, estableciendo las garantías que deben regir para el derecho a la protesta pacífica de las personas, atendiendo a los mecanismos para el mantenimiento del orden público y la garantía de derechos de los ciudadanos y las ciudadanas.

Posteriormente, en el marco del Proceso Nacional de Garantías, las organizaciones sociales y de derechos humanos exigieron al gobierno nacional iniciar un proceso que permitiera adoptar una norma de carácter similar al decreto distrital, dados los efectos positivos que había traído en el desarrollo de movilizaciones públicas en la capital. Para ello, se realizaron sesiones de trabajo encaminadas en dicho objetivo que contaron con la asesoría y acompañamiento de la comunidad internacional. Consecutivamente, el Acuerdo de Paz reconoció que la protesta social es un elemento que *"enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de la Nación"*.

Con estos fundamentos, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1190 de 2018 por medio de la cual se adopta el *"Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica"*, incorporando los estándares internacionales en la materia. Esta Resolución, pese a ser de carácter nacional, requiere para su implementación la adopción de la misma por los gobiernos locales, lo cual solo ha sucedido en el departamento de Nariño y la ciudad de Barranquilla.

La protesta social y pacífica es fundamental en las democracias deliberativas ya que promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones que les afectan, se expresa el disenso a sectores que no tienen acceso a las esferas de poder, se exige la satisfacción de derechos individuales y colectivos y se manifiestan distintas posiciones políticas e ideológicas especialmente de sectores minoritarios. La Constitución de 1991 da un papel predominante al derecho a la protesta que deriva en el deber de protección por parte del Estado.

El país ha venido dando pasos importantes en la protección de este derecho, como lo demuestran las dos normas anteriormente citadas. No obstante, existe la necesidad de desarrollar una normativa de rango legal que incorpore los principios internacionales sobre el uso de la fuerza en contextos de movilización social y pacífica, pues ello permitiría tener un criterio unificado sobre los límites a la actuación policial en escenarios de protesta social.

Por ello, en su último informe, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) recomendó *"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"*<sup>2</sup> (énfasis agregado).

---

<sup>2</sup> A/HRC/43/3Add.3 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Colombia, 26 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>

## II. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto desarrollar en el ordenamiento interno los estándares internacionales recogidos en los “*Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*”, el “*Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*”, la “*Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer - Convención de Belém Do Pará*” y otras recomendaciones dadas por organismos internacionales frente al uso de la fuerza en contextos de movilizaciones públicas y pacíficas. Esta propuesta fue trabajada conjuntamente en una Mesa de Trabajo conformada por diversas organizaciones sociales y de derechos humanos.

Así mismo, pretende implementar el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC-EP, en especial, lo dispuesto en el punto 2.2.2. sobre garantías para la movilización y la protesta pacífica.

## III. Historia del ESMAD y la necesidad de regular el uso de la fuerza

El accionar de la Policía Nacional, y en particular del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), es un problema recurrente y un serio motivo de preocupación en materia de derechos humanos. La ACNUDH en Colombia ha detectado “*deficiencias a nivel estratégico, operacional y táctico*” en las actividades de control de manifestaciones públicas y pacíficas por parte de esta institución, así como “*problemas de mando y control antes, durante y después del uso de la fuerza; falta de disciplina táctica; e incumplimiento de las normas internacionales relativas al uso de armas de fuego, lo que ha dado lugar a presuntas violaciones de los derechos humanos*”<sup>3</sup>.

El ESMAD se creó inicialmente como una medida transitoria en 1999 luego de las marchas cocaleras al sur del país, y según la Policía Nacional, “*ante la necesidad imperiosa de controlar en forma profesional y adecuada los eventos entorno a manifestaciones, disturbios y espectáculos públicos*”<sup>4</sup>. Dos meses después de su creación, el Escuadrón se convirtió en una fuerza pública permanente dentro del Estado colombiano.

En ese sentido, el Escuadrón Móvil Antidisturbios se crea mediante la Resolución 01363 del 14 de abril de 1999 como una fuerza debidamente entrenada en el uso de armamento no letal y en el manejo adecuado de marchas, paros y en general todo lo relacionado con la atención de multitudes.

El 5 de noviembre de 2009, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se expidió la resolución No. 03514 mejor conocida como Manual para el Servicio de Policía en Atención a Multitudes firmada por el entonces ministro de defensa nacional, Gabriel Silva Luján, y el director general de la policía nacional, Mayor General Oscar Adolfo Naranjo Trujillo.

Tres años después, mediante la Resolución 02686 del 31 de julio de 2012 firmada por el general José León Riaño fue reglamentado el uso de armas llamadas de “letalidad reducida”. Esta

---

<sup>3</sup> A/HRC/25/19/Add.3 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en Colombia, 24 de enero de 2014, disponible en: <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2013.pdf>

<sup>4</sup> Policía Nacional. “RESEÑA HISTÓRICA - Escuadrón Móvil Antidisturbios” (2002). Citado en: Temblores ONG. *Silencio Oficial*. Bogotá, 2019: Temblores. Disponible en: <https://www.temblores.org/silencio-oficial>.

resolución, permitió la utilización de agentes químicos y descargas eléctricas, entre otro tipo de armas que, dependiendo de su uso, pueden llegar a ser letales.

De acuerdo a lo establecido en el Manual para el Servicio de Policía en la Atención, Manejo y Control de Multitudes, el ESMAD es un grupo especializado conformado por personal uniformado de la Policía Nacional, estratégica y operativamente organizado, capacitado, entrenado y dotado de equipos necesarios para desempeñar procedimientos específicos en atención, manejo y control de multitudes, que ocasionalmente puedan desembocar en alteraciones del orden público.

En ese sentido, se describen como funciones del ESMAD:

- Apoyar a las Policías Metropolitanas y Departamentos de Policía en el control y manejo de multitudes y conciliación de masas, cuando su capacidad haya sido rebasada en talento humano y medios materiales.
- Adelantar procesos de capacitación a las unidades operativas del país y escuelas de formación policial, con el fin de estandarizar los procedimientos en el control y manejo de multitudes.
- Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la ley y los reglamentos que redunden en beneficio de la seguridad ciudadana.

Ahora bien, los Escuadrones Móviles Antidisturbios tienen como misión apoyar las unidades policiales a nivel nacional, en el manejo y control de multitudes, con personal altamente capacitado en conciliación de masas, protección de los derechos fundamentales y procedimientos especiales de policía que permitan restablecer el orden, la seguridad y la tranquilidad de los habitantes de Colombia. Estos escuadrones móviles antidisturbios actuarán como unidades desconcentradas de la Dirección de Seguridad Ciudadana, con dependencia operativa de los comandos de Región a los que hayan sido asignados de acuerdo con lo contemplado en la Resolución No. 02292 del 29 de julio de 2009.

Según el manual para el control de multitudes, el objetivo del ESMAD es contribuir con pautas para contrarrestar los *“desórdenes públicos generados por diferentes grupos sociales”* mediante la aplicación de procedimientos establecidos, transparentes, buen uso y administración del material de guerra y equipo antidisturbios de la Policía Nacional, restableciendo la convivencia y seguridad ciudadana en la jurisdicción afectada.

A pesar de que los miembros del ESMAD están autorizados para hacer uso de las armas no letales para el “control de disturbios”, antes de usarlas deben agotar siempre como mecanismo preventivo la conciliación. Sin embargo, las denuncias que se han registrado evidencian que el ESMAD ha intervenido en varias ocasiones sin que existiera un diálogo previo, o razón legítima para la disolución de la protesta.

Es por ello que, teniendo en cuenta que los miembros de la fuerza pública tienen a su cargo el mandato de conservar el orden público, deben actuar siempre de acuerdo con los principios constitucionales que les impone estar al servicio de la comunidad y ejercer sus funciones

estrictamente en la forma prevista en la constitución y la ley. Doctrinalmente, la actuación de la fuerza pública debe estar regida por los siguientes principios<sup>5</sup>:

- **Finalidad:** el fin buscado por la fuerza pública es prevenir la comisión de un hecho punible o detener al infractor. Una desviación en la finalidad podría conducir al uso desmedido del poder.
- **Necesidad:** la conducta realizada por la fuerza pública debe ser necesaria, es decir debe ser la única posible para lograr la finalidad.
- **Debida motivación:** las razones que llevan a la fuerza pública a actuar deben ser objetivas, claras y determinadas.
- **Proporcionalidad:** las medidas deben ser proporcionales a la conducta de la persona perseguida y las circunstancias de tiempo, modo y lugar.
- **No discriminación:** la fuerza pública debe tratar a todas las personas por igual.
- **Excepcionalidad del uso de la fuerza:** el uso de la fuerza es solo para situaciones excepcionales.

Por su parte, el artículo 3 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de Naciones Unidas establece que, *“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”*. De lo que dice este artículo se deduce que:

- a. El uso de la fuerza debe ser excepcional y darse solo cuando razonablemente sea necesario
- b. No se autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionada con respecto al objetivo que se desea obtener.

De otro lado, el Código Nacional de Policía establece como deberes de las autoridades de Policía, evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario (Art. 10 Num. 11).

La regulación del uso de la fuerza es fundamental para entender las condiciones que deben darse para que una reunión pueda ser disuelta y la forma en la que se debe realizar su disolución. Según el Protocolo Nacional para la Coordinación de las Acciones de Respeto a la Protesta Pacífica, *“[l]a actuación de la Policía ante la ocurrencia de hechos que perturben el desarrollo del ejercicio del derecho de manifestación y movilización o la protesta pacífica debe estar orientada a la garantía del derecho a la reunión pacífica de los ciudadanos que no participen de dichos hechos violentos”*<sup>6</sup>. Esto significa que la ocurrencia de hechos violentos (o de otra índole similar) en el marco de la manifestación, no habilita inmediatamente para su disolución. Cuando surjan hechos violentos es deber de la Fuerza Pública *“neutralizar el foco de violencia con el fin de evitar la dispersión de las demás personas”*<sup>7</sup>. En otras palabras, la garantía del derecho a la

<sup>5</sup> Uprimny Yepes Inés Margarita. Límites de la fuerza pública en la persecución del delito. Defensoría del Pueblo. Serie textos de divulgación. No. 12. p. 21

<sup>6</sup> Ministerio del Interior. Resolución 1190 de 2018. Publicado el 3 de agosto de 2018. Disponible en: [https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/resol-1190-18-adopta\\_protocolo\\_protesta\\_pacifica.pdf](https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/resol-1190-18-adopta_protocolo_protesta_pacifica.pdf). Pág. 21, numeral 7.

<sup>7</sup> Ibídem.

protesta pacífica y de los derechos asociados al mismo implica que *“las fuerzas de seguridad deben tratar de identificar a las personas violentas y aislarlas del resto de los participantes en la reunión, y distinguir entre las personas que actúan con violencia y el resto de los participantes”*<sup>8</sup>.

Entre las denuncias más frecuentes ha estado el uso de armas de letalidad reducida de manera indiscriminada y sin apego a los protocolos previstos para accionarlas, incluso cuando las manifestaciones han sido mayoritariamente pacíficas.

Producto de esta situación, la Procuraduría General de la Nación solicitó el pasado 14 de enero de 2020 a la Policía Nacional la suspensión inmediata de la Escopeta calibre 12, -relacionada como un arma mecánica cinética-, en el control de disturbios por representar *“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”*<sup>9</sup>.

En este sentido, la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Colombia-OACNUDH en su informe anual de 2019<sup>10</sup>, señaló que en el marco de las movilizaciones del Paro Nacional que empezó el 21 de noviembre de 2019: *“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”*, además, señaló que, durante las protestas de noviembre de 2019, se denunciaron hechos de la Policía Nacional que podrían llegar a constituir malos tratos y/o tortura, como amenazas de muerte con matices racistas y repetidas golpizas.

Por su parte, el 10 de marzo de 2020, Human Right Watch publicó el informe *“Colombia: Abusos policiales en el contexto de manifestaciones multitudinarias”*<sup>11</sup> en el que señaló que, en el marco de las movilizaciones del Paro Nacional, caracterizadas por ser en su mayoría pacíficas, la Policía Nacional empleó la fuerza de manera excesiva contra los manifestantes, incluidos casos de golpizas y uso indebido de armas “menos letales” durante operaciones antidisturbios.

El porte de armas de fuego para intervenir en asuntos relacionados con la protesta y la movilización social en Colombia se encuentra prohibido y su uso fuertemente restringido. Como respuesta a esto, la Policía Nacional, siguiendo una tendencia mundial, utiliza armas potencialmente letales, también conocidas como menos letales o de letalidad reducida<sup>12</sup>. Según *Physicians for Human Rights* y la *Red Internacional de Organizaciones por los Derechos Civiles*,

---

<sup>8</sup> A/HRC/31/66. 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. Publicado el 4 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf> Párr. 61.

<sup>9</sup> Procuraduría General de la Nación. Procuraduría pide a la Policía suspensión inmediata del uso de Escopeta calibre 12 utilizada por el Esmad para disolver disturbios y bloqueos de vías. Publicado el 14 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-pide-a-la-Policia-suspension-inmediata-del-uso-de-Escopeta-calibre-12-utilizada-por-el-Esmad-para-disolver-disturbios-y-bloqueos-de-vias.news>

<sup>10</sup> A/HRC/43/3Add.3 Ibidem.

<sup>11</sup> HRW, *Colombia: Abusos policiales en el contexto de manifestaciones multitudinarias*, informe del 10 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/10/colombia-abusos-policiales-en-el-contexto-de-manifestaciones-multitudinarias>

<sup>12</sup> Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), “Armas menos letales en América Latina y el Caribe. Retos y Oportunidades”

pese a que estas armas se comercializan como “*menos letales que las convencionales, que minimizan los riesgos de lesiones graves o muerte a la vez que son efectivas para mantener el orden público*”<sup>13</sup>, su uso “*para reprimir protestas sociales alrededor del mundo ha traído aparejados frecuentes casos de lesiones, discapacidad y muertes*”<sup>14</sup>.

Además del uso de bastones o “bolillos”, en el marco de las protestas la Policía Nacional puede utilizar un abanico amplio de armas llamadas potencialmente letales, de letalidad reducida o menos letales. Según el Ministerio de Defensa, estas se pueden dividir en cuatro tipos: mecánicas cinéticas; agentes químicos; acústicas y lumínicas y, dispositivos de control eléctrico y auxiliares.<sup>15</sup>

Los proyectiles de energía cinética (PECs) son municiones diseñadas para generar un traumatismo contuso (que no es penetrante), a diferencia de la munición convencional de las armas de fuego, con el objetivo de neutralizar o incapacitar temporalmente objetivos en situaciones de riesgo medio. Sin embargo, múltiples artículos científicos publicados en los últimos 30 años han documentado diversos efectos mortales e incapacitantes del uso de estos en la población civil. Son numerosos casos reportados en la literatura médica sobre laceraciones, hematomas e incluso heridas penetrantes en pecho, abdomen y extremidades, producidas por los proyectiles tipo *bean bag*.

En 2004, el Instituto Nacional de Justicia de Estados Unidos publicó un estudio sobre el impacto de las municiones menos letales, en el cual revisó 373 lesiones causadas por este tipo de proyectiles<sup>16</sup>. El 65% de todas las lesiones fueron producidas por un impacto de PECs tipo *bean bag*. Se registraron ocho muertes, una relacionada con una herida penetrante en el cuello. El resto de las muertes fueron por lesiones torácicas.

De forma más reciente, la revista científica *British Journal of Medicine*, publicó un estudio titulado “*Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: a systematic review*” (Muerte, lesiones y discapacidad por proyectiles de impacto cinético en contexto de control de multitudes: una revisión sistemática)<sup>17</sup>. De acuerdo a esta investigación, los PIC han causado una mortalidad y morbilidad significativa durante las últimas tres décadas, especialmente en razón a heridas penetrantes y traumatismos a nivel de la cabeza, el cuello y el torso.

Frente a los agentes químicos, investigaciones científicas han documentado que personas expuestas a irritantes químicos han sufrido discapacidades permanente como ceguera, estado vegetativo por lesiones cerebrales, amputaciones y pérdidas de funciones en las extremidades,

---

<sup>13</sup> Letalidad encubierta. Efectos en la salud del uso de las armas “menos letales” en las protestas. Buenos Aires: 2016. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/12/Letalidad-encubierta.pdf>

<sup>14</sup> Ibidem. Pág. 14.

<sup>15</sup> Ministerio de Defensa, Resolución 2903 de 2017, art. 18.

<sup>16</sup> Ken Hubbs, *Impact munitions use: Types, targets, effects* (US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of ..., 2004). Citado en: Franklin Castañeda y otros. *Acción de tutela por las prácticas policiales sistemáticas que amenazan y vulneran la protesta social, integridad personal, debido proceso y otros derechos fundamentales de las personas manifestantes*. Bogotá: 16 de diciembre de 2019, disponible en: <http://comitedesolidaridad.com/es/content/presentamos-acci%C3%B3n-de-tutela-para-que-se-proteja-el-derecho-la-protesta-social-y-otros>

<sup>17</sup> HAAR, Rohini J., et al. *Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: a systematic review*. *BMJ open*, 2017, vol. 7, no 12. Disponible en: <https://bmjopen.bmj.com/content/7/12/e018154.abstract>

secuelas psiquiátricas que incluyen estrés postraumático, complicaciones respiratorias permanentes incluyendo asma, y condiciones dermatológicas crónicas, y en algunos casos, la muerte<sup>18</sup>.

#### IV. Uso arbitrario de la fuerza y otras violaciones a los derechos humanos en manifestaciones públicas.

En los últimos años, las organizaciones de defensa de los derechos humanos han advertido la creciente violación de los derechos fundamentales de las personas que ejercen su derecho a la movilización y protesta. Desde el 7 de agosto de 2018 hasta el 30 de junio de 2020, la campaña “Defender la Libertad Asunto de Todas” ha recopilado en el Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social 269 casos de agresiones a la protesta social en todo el país<sup>19</sup>. Muchos de estos, aunque se siguen repitiendo, permanecen en la impunidad<sup>20</sup>. Solo en 2019 la Policía Nacional adelantó 2.327 investigaciones por uso excesivo de la fuerza, de las cuales solo 69 han concluido con fallos condenatorios, siendo sancionadas 86 personas<sup>21</sup>.

Las agresiones documentadas por la Campaña Defender la Libertad durante los últimos dos años han dejado las siguientes consecuencias:

**Tabla 1.** Víctimas de uso excesivo y arbitrario de la fuerza desde el 7 de agosto de 2018 al 30 de junio de 2020

<b>Detenidos arbitrariamente</b>	2.331
<b>Heridos</b>	733
<b>Homicidios</b>	15
<b>Lesiones oculares</b>	27

**Fuente:** Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social de la Campaña Defender la Libertad: Asunto de Todas

Pese a la narrativa que asegura que la intervención del ESMAD obedece al nivel de “agresividad” y “violencia” ejercido por los manifestantes, es importante resaltar que, según cifras oficiales, las protestas pacíficas son una mayoría. Según las cifras de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito Capital, durante todo el año 2019 se realizaron 797 movilizaciones o manifestaciones, de las cuales, **únicamente 95 se tornaron violentas, es decir solo el 11,9%. A**

<sup>18</sup> HAAR, Rohini J., et al. Health impacts of chemical irritants used for crowd control: a systematic review of the injuries and deaths caused by tear gas and pepper spray. *BMC public health*, 2017, vol. 17, no 1, p. 831. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1186/s12889-017-4814-6>. Citado en: Franklin Castañeda y otros. Ob. Cit.

<sup>19</sup> Ver: Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social, disponible en: <https://defenderlalibertad.com/sistema-de-informacion-de-agresiones-a-la-protesta-social-siap/>.

<sup>20</sup> Cero Setenta –Uniandes, “Las cuestionables prácticas del ESMAD repite en impunidad”, 4 de diciembre de 2019, disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/las-cuestionables-practicas-del-esmad-repite-en-impunidad/>

<sup>21</sup> RCN Radio, “Investigan a 2.327 miembros del Esmad por supuestos excesos en marchas”, 30 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/investigan-2327-miembros-del-esmad-por-supuestos-excesos-en-marchas>.

pesar de ello, entre el 21 de noviembre y el 19 de diciembre (27 días), el ESMAD realizó 111 intervenciones<sup>22</sup>.

**Tabla 2.** Número de intervenciones del ESMAD en Bogotá del 21 de noviembre al 19 de diciembre de 2019

Fecha	Número de intervenciones
21 de noviembre	33
22 de noviembre	36
23 de noviembre	13
24 de noviembre	1
26 de noviembre	10
27 de noviembre	7
4 de diciembre	1
6 de diciembre	1
8 de diciembre	1
10 de diciembre	4
13 de diciembre	2
16 de diciembre	1
18 de diciembre	1
19 de diciembre	3
<b>Total</b>	<b>111</b>

**Fuente:** Coadyuvancia de concejales a tutela presentada por organizaciones sociales frente al accionar del ESMAD

Las respuestas de las autoridades distritales muestran que las acciones violentas durante las protestas realizadas en el 2019 en Bogotá son mínimas, en comparación con el número total de las protestas realizadas ese año en la ciudad (95 de 797). A pesar de ello, en los 27 días del Paro Nacional, el ESMAD intervino 111 veces, es decir que solamente en 27 días intervino más veces que en el número total de las protestas violentas de todo el 2019.

Esta situación de continuo uso de la fuerza en movilizaciones públicas, pese a su carácter pacífico y su prohibición en protocolos sobre la materia, ha sido constante en la historia del país. Un informe de la ONG Temblores documentó 34 homicidios en contra de la ciudadanía que se encontraba en el ejercicio de la protesta social o transitando cerca de una movilización social durante los últimos 20 años (1999 – 2019). Durante lo que va del 2020, han fallecido otras cuatro víctimas en circunstancias similares<sup>23</sup>, lo que significaría 38 presuntos homicidios en 21 años, es

<sup>22</sup> Concejo de Bogotá. “Concejales de Bogotá apoyan tutela en contra de la violencia policial”. Publicado el 9 de marzo de 2020. Disponible en: <http://concejodebogota.gov.co/concejales-de-bogota-apoyan-tutela-en-contra-de-la-violencia-policial/cbogota/2020-03-09/084507.php>

<sup>23</sup> Los cuatro casos son: i) El 2 de febrero de 2020, en el consejo comunitario Río Mejicano en Tumaco (Nariño) se desarrolló una protesta para impedir las labores de erradicación de cultivos de coca. Un campesino resultó herido con un arma de fuego presuntamente disparada por el ESMAD, y falleció. Otros seis más fueron heridos; ii) El 22 de

decir que, en promedio, dos personas fallecen por el accionar de la Policía Nacional en contextos de protesta social cada año.

Según el informe de Temblores, el primer crimen ocurrido por el ESMAD fue a un año de su creación. En el año 2000, **Mauricio Octavio Fonseca** un habitante de calle de 24 años, murió por el impacto de una recalzada en medio del desalojo progresivo que ocurrió en *El Cartucho* en Bogotá. Un año después, **Carlos Giovanni Blanco**, se convirtió en el primer estudiante asesinado por el ESMAD, en el marco de una movilización pacífica en contra de la guerra en Afganistán, en el año 2001 en Bogotá. Después de Carlos, se documenta por la ONG Temblores la muerte de cerca de 32 personas; quienes fueron víctimas del uso desmedido de la fuerza y de la trasgresión a sus derechos humanos, por parte de este escuadrón policial.

Otro de los asesinatos reprochables y que merece toda la condena, ocurrió en el año 2005 durante el Carnaval de Barranquilla; el joven **Harold Muñoz** de veinte (20) años, fue asesinado por un agente del ESMAD quien le disparó con un arma de fuego, como respuesta a una polvareda de harina que recibió por parte del estudiante. Harold falleció por ese disparo; evidenciándose una respuesta desproporcionada de un miembro del ESMAD, que acabó con la vida y esperanzas de un joven.

Para el 2001, el ESMAD contaba con 350 hombres, 200 en Bogotá y 150 en Cali y tenía un presupuesto de COP\$12.611.324.115. Recientemente, según información dada por la Policía Nacional en diciembre de 2019, el ESMAD cuenta con cerca de 3.876 integrantes (3.770 hombres y 106 mujeres) en las principales ciudades de Colombia, con un presupuesto anual que asciende a los 490.000 millones de pesos anuales. Evidenciándose que el Gobierno Nacional gasta en el ESMAD diariamente, la suma de 1.340 millones de pesos.

Uno de los últimos casos de homicidio por parte de agentes del ESMAD se presentó durante el desarrollo del último Paro Nacional en el país, la víctima fue Dilan Cruz. El joven de 18 años fue herido de gravedad el 23 de noviembre de 2019 y murió dos días después. Según el Instituto de Medicina Legal, la autopsia del joven reveló como causa del fallecimiento “*homicidio o muerte violenta*”. Este estudiante, quien falleció el mismo día en que debía darse su grado de bachiller, se convirtió en el símbolo de las protestas del Paro Nacional. La muerte de Dilán Cruz ocasionó el impacto de un proyectil tipo “*beanbag*” (una tela que envuelve balines), la cual se incrustó en su cabeza, causándole heridas mortales. De acuerdo a la reconstrucción de los hechos, el Capitán del ESMAD accionó su arma a una distancia menor de la permitida y apuntando directo a la cabeza del joven.

---

abril de 2020, campesinos de la vereda el Cedro en Tumaco (Nariño) la fuerza pública respondió con disparos de ráfagas de fusil ante una protesta por la erradicación forzada, dejando como consecuencia la muerte de Ángel Artemio Nastacuas Villareal; **iii**) El día 22 de abril, en medio de una protesta en la que exigían alimentos en el municipio de Codazzi (Cesar), la Policía, realiza disparos de armas de fuego hiriendo de muerte al joven Jaider Antonio Brochero Hernández de 17 años; y **iv**) El 25 de junio de 2020 se llevó a cabo un desalojo de comunidades asentadas en ciudadela Sucre, de Soacha; ante el desalojo la comunidad protestó, sin embargo la utilización de la fuerza por parte del ESMAD fue desproporcionada, resultando en el asesinato del joven de 15 años Duván Mateo Aldana, a causa de un impacto efectuado presuntamente por el ESMAD.

A la fecha no se conoce con claridad las medidas adoptadas contra los miembros de este grupo que transgreden derechos fundamentales. El informe *“Elogio a la bulla. Protesta y Democracia en Colombia”* publicado por Dejusticia, señala la dificultad para obtener datos sobre los procesos disciplinarios y penales que se adelanten contra miembros del ESMAD. Situación que no permite conocer con claridad el trámite dado a las denuncias ciudadanas por el uso excesivo de la fuerza y el abuso policial de ese grupo.

## V. Experiencia comparada de cuerpos policiales especializados en movilizaciones públicas.

De forma reciente, en distintas partes del mundo se ha evidenciado la necesidad de reformar los protocolos y normas que rigen la actuación de los cuerpos policiales en movilizaciones públicas, particularmente de los cuerpos especializados o antimotines. A continuación, se presenta una serie de situaciones y recomendaciones dadas por organismos nacionales e internacionales en otros países del mundo.

### a. Chile:

Human Rights Watch se reunió con el presidente Sebastián Piñera el 26 de noviembre de 2019 para hacerle entrega de un informe que incluye evidencia sólida de uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y transeúntes, y recomendaciones orientadas a prevenir abusos de Carabineros y a fortalecer sus mecanismos de supervisión. Desde que comenzaron las manifestaciones y hasta el 21 de noviembre de 2020, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) presentó ante el Ministerio Público 442 querellas en representación de víctimas de presuntas lesiones, tratos crueles, torturas, abusos sexuales, homicidios y tentativas de homicidios atribuibles a fuerzas de seguridad.

*“Hay centenares de preocupantes denuncias sobre uso excesivo de la fuerza en las calles y abusos contra detenidos tales como golpizas brutales y abusos sexuales que no pueden quedar impunes y deben ser pronta y rigurosamente investigadas y sancionadas”,* expresó José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch. *“Factores como el uso indiscriminado e indebido de armas y escopetas antidisturbios; abusos contra personas detenidas y sistemas de control interno deficientes facilitaron que se produjeran graves violaciones de los derechos de muchos chilenos. Es justamente por ello que las autoridades deben impulsar una reforma policial urgente”*<sup>24</sup>.

La escopeta antidisturbios fue la principal causante de más de 220 lesiones oculares documentadas por el INDH. El 17 de noviembre, el Ministerio de Salud reportó que 16 personas habían perdido la visión total en un ojo y que 34 habían sufrido heridas graves en un ojo que podrían resultar en pérdida de visión total o parcial, de acuerdo con su evolución en los siguientes tres meses.

---

<sup>24</sup> Humans Rights Watch. (2019). Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>

El 19 de noviembre, Carabineros suspendió en forma provisoria el uso de escopetas antidisturbios durante manifestaciones, mientras no se determine la composición de los perdigones. Debido a la falta de precisión propia de estas armas, su impacto indiscriminado y las pruebas de las graves lesiones que han causado, su uso debería suspenderse en forma indefinida en todas las circunstancias, hasta que autoridades idóneas e independientes lleven a cabo una amplia auditoría para determinar los riesgos que entrañan, sostuvo Human Rights Watch<sup>25</sup>.

## b. Estados Unidos

En Estados Unidos no existe un escuadrón antidisturbios establecido, pero está el Grupo de Respuesta Estratégica (GRE) adscrito al Departamento de Policía, que fue creado en el 2015. Sin embargo, la violencia policial en este país ha sido reconocido por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, particularmente por la violencia desproporcional que se ejerce hacia personas afro, como fue aquella que ocasionó la muerte de George Floyd.

En el Congreso de Estados Unidos se ha generado una iniciativa liderada por los Senadores Bernie Sanders y Edward Markey, llamada *No Tear Gas or Projectiles Act*. En esta iniciativa se busca prohibir el uso excesivo de la fuerza de los policías prohibiendo el uso de balas de caucho, el gas lacrimógeno y el gas pimienta, así como otro tipo de fuerza letal que afecta la oxigenación al cerebro y puede ocasionar la muerte<sup>26</sup>.

## c. Francia

El Esquema Nacional de Intervención Policial o Schéma National d'Intervention (SNI), está concebido para responder tanto a situaciones de urgencia, como a amenazas terroristas multiformato<sup>27</sup>. Ahora bien, el Plan de Intervención Nacional, define y organiza las unidades de intervención de acuerdo con diferentes niveles de dificultad que van desde la intervención primaria, asignada a todos los policías y gendarmería, hasta la intervención especializada, que es responsabilidad de las fuerzas de intervención<sup>28</sup>.

Según Amnistía Internacional, los agentes de la policía francesa han sido denunciados por graves violaciones de derechos humanos entre las que figuran abusos de motivación racista, uso excesivo de la fuerza, palizas y homicidios ilegítimos.

Más de 1.800 personas se han dirigido a las autoridades francesas preocupadas por los abusos policiales en este país e instándoles a implementar medidas para que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas e independientes. Las firmas de estas personas han contribuido a incrementar la presión para que el Gobierno francés tenga en cuenta las peticiones y

<sup>25</sup> Humans Rights Watch. (2019). Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>

<sup>26</sup> Recuperado de <https://www.commondreams.org/news/2020/06/11/we-must-act-now-sanders-demands-congressional-ban-police-use-tear-gas-and-rubber>

<sup>27</sup> Díez, O. (Marzo 9, 2019). *Francia: Sistema Nacional de Intervención Policial*. Recuperado de <https://www.defensa.com/en-abierto/francia-sistema-nacional-intervencion-policial>

<sup>28</sup> Ministère de L'Intérieur. (2016). *Schéma National D'Intervention*. Recuperado de [http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/Schema\\_national\\_d\\_intervention.pdf](http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/Schema_national_d_intervention.pdf)

recomendaciones de Amnistía Internacional que continuará trabajando y pidiendo que no queden impunes las violaciones de derechos humanos a manos de agentes de policía como abusos de motivación racista, uso excesivo de la fuerza, palizas y homicidios ilegítimos<sup>29</sup>.

#### **d. Hong Kong**

Durante el mes de junio de 2019, miles de manifestantes en Hong Kong salieron a la calle alrededor de la sede del gobierno de la ciudad para reclamar que el gobierno de Hong Kong retire las reformas propuestas a la ley de extradición. La policía empezó a dispersar manifestaciones a primeras horas de la tarde, utilizando gas lacrimógeno y pulverizadores de pimienta y, en algunos casos, munición tipo cartuchos de perdigones y balas de goma. Los agentes también detuvieron a cientos de manifestantes.

En respuesta al uso de la fuerza contra manifestantes, Man-Kei Tam, director de Amnistía Internacional Hong Kong, señaló:

*“Las terribles escenas de la policía utilizando gas lacrimógeno y pulverizadores de pimienta contra manifestantes principalmente pacíficos son una violación del derecho internacional. La policía tiene el deber de mantener el orden público, pero, al hacerlo, sólo puede usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario. La policía de Hong Kong ha incumplido hoy esta norma”<sup>30</sup>.*

### **VI. La protesta social y la consolidación de la paz**

Con la suscripción del Acuerdo de Paz y las reivindicaciones de diversos derechos y libertades de los ciudadanos, la protesta social se convirtió en uno de los mecanismos de participación de mayor importancia en el posconflicto. Situación que conlleva a evaluar el accionar de la fuerza pública durante la intervención en protestas sociales, y particularmente del ESMAD.

El Acuerdo de Paz, en su punto 2 sobre participación política, establece que la construcción de la paz requiere de la movilización en los asuntos de interés público. Bajo este postulado, en el punto 2.1.2.2. sobre las garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de DD.HH, se contempla la adecuación normativa e institucional sobre las garantías para la movilización y la protesta social, incluyendo la revisión del marco normativo.

De igual forma, se contemplan en el punto 2.2.2, las garantías para la movilización y la protesta pacífica, teniendo en cuenta que en el escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas. Así mismo, se contempla la revisión y, de ser necesaria, modificación de las normas que se aplican a la protesta social.

Frente a las denuncias por exceso en el uso de la fuerza e incluso los asesinatos cometidos por este cuerpo policial, el Acuerdo reitera en su punto 5.2.3, la adopción de medidas y ajustes normativos necesarios para dar garantías plenas en la movilización y protesta social.

---

<sup>29</sup> Amnistía Internacional. (s.f). FRANCIA: ¡HAY QUE INVESTIGAR Y PONER FIN A LOS ABUSOS POLICIALES!. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/francia-hay-que-investigar-y-poner-fin-a-los-abusos-policiales/>

<sup>30</sup> Amnistía Internacional. Hong Kong: La policía debe poner fin a la fuerza excesiva contra unas protestas principalmente pacíficas. Publicado el 12 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/06/hong-kong-extradition-protest-excessive-force/>

## VII. Fundamento jurídico

La Constitución Política, en su artículo 2, dispone que son fines esenciales del Estado *“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”*.

Asimismo, en el artículo 37 se establece el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, al consagrar 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.”*

Sobre este precepto, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho de reunión *“ha sido concebido como una libertad pública fundamental pues constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos. Esta libertad es la base de la acción política en las campañas electorales y también de los movimientos cívicos y otras manifestaciones legítimas de apoyo y protesta,”*<sup>31</sup> siendo reconocido además *“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 que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”*.<sup>32</sup>

En ese sentido, el mandato constitucional que protege el derecho a la manifestación pública es claro en tanto existe reserva legal para limitar este derecho, lo que se traduce en que todos los casos en los cuales una reunión pueda ser disuelta o impedida deben estar expresamente señalados en la ley, y por tanto, ni la policía ni ninguno de sus cuerpos operativos, ni ningún otro funcionario encargado de hacer cumplir la ley puede disolver una reunión, si el caso no está expresamente contemplado por el legislador. Ni siquiera bajo estados de excepción, donde el margen de configuración del legislador permite mayores limitaciones, puede éste impedir de manera general el ejercicio de este derecho. En efecto, en la sentencia C-179 de 1994 la Corte Constitucional sostuvo que en desarrollo de las facultades que se desprenden de la declaratoria del estado de conmoción interior, el Gobierno no puede tipificar como delito los actos legítimos de protesta social.

Por su parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera reconoce que la movilización y la protesta pacífica *“enriquece[n] la inclusión política y forja[n] una ciudadanía crítica, dispuesta al dialogo social y a la construcción colectiva de nación”*, al tiempo que advierte que en *“un escenario de fin del conflicto se deben*

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, MP. Alejandro Martínez Caballero

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle

*garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica*”<sup>33</sup>.

De forma paralela, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, mediante su resolución A/HRC/25/L.20 del 24 de marzo de 2014, ha exhortado a los Estados a velar por la promoción y protección de los derechos en el contexto de las reuniones y manifestaciones pacíficas. Así mismo, ha sido enfático al instar a los Estados a que *“eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado*”<sup>34</sup>.

En su Informe anual 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o la Comisión), recordó lo irreversible de las consecuencias que pueden derivarse del uso de la fuerza, particularmente en contextos de movilización social y pacífica. Razón por la cual ésta se 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 satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad*”<sup>35</sup>.

La jurisprudencia nacional<sup>36</sup> e internacional ha entendido dichos principios de la siguiente manera:

- **Principio de legalidad:** Obligación estatal de expedir un marco regulatorio con jerarquía de ley<sup>37</sup>, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia, en el que se contemple la forma de actuar en casos de uso de la fuerza, y se señale que ésta debe estar dirigida a lograr un objetivo legítimo<sup>38</sup>.
- **Principio de absoluta necesidad:** Refiere a la posibilidad de recurrir a *“las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante*”<sup>39</sup>.
- **Principio de proporcionalidad:** Entendido como el criterio de moderación en el actuar de los agentes del orden, en aras de hacer un *“uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda*”<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. Punto 2.2.2., pág. 44.

<sup>34</sup> A/HRC/25/L.20. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Publicado el 24 de marzo de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/123/37/PDF/G1412337.pdf?OpenElement>.

<sup>35</sup> CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>37</sup> CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 97.

<sup>38</sup> Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C N° 292, párr. 265.

<sup>39</sup> CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 116.

<sup>40</sup> CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 119

En virtud de lo anterior, la Comisión ha señalado que:

*“Es necesario que los Estados avancen en regulaciones sobre su accionar y en especial sobre el uso de la fuerza y de la actuación policial en los contextos específicos de protesta. Los objetivos de estas regulaciones deben incluir tanto la prevención y prohibición de violaciones mediante el abuso de armas de fuego, o armas y elementos menos letales, mediante detenciones ilegales, golpes o cualquier forma de abuso de la fuerza que puede verse comprometida en una manifestación, así como el modo de utilización de la fuerza para proteger derechos comprometidos en una protesta social mediante acciones que faciliten el derecho a manifestarse, prevengan e impidan lesiones a la integridad u otros derechos, de los manifestantes o terceros producidos por actores estatales o no estatales”<sup>41</sup>.*

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que **“la policía tiene prohibido recurrir al uso de la fuerza para el restablecimiento del orden público. La policía tiene una obligación de constante comunicación con los organizadores del evento. Esta labor conjunta busca mantener el estado pacífico de la reunión, evitando que la aglomeración se torne violenta. Solo hasta que se torne violenta, será admisible una decisión legítima [que obedezca a criterios de necesidad y proporcionalidad] (...) para la disolver la marcha usando la fuerza”<sup>42</sup>** (resaltado propio).

Aunado a lo anterior, 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 se debe a que *“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”<sup>43</sup>.*

En el marco de estas tensiones naturales, el Legislador debe expedir normas que regulen el accionar del Estado en la materia sin que ello implique la anulación de los derechos consagrados en el artículo 37 superior.

## VIII. Conclusiones

En atención a lo expuesto anteriormente, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley: **“Por la cual se regula el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones públicas”**, para que sea tramitado y con el apoyo de las y los Congresistas sea discutido y aprobado.

---

<sup>41</sup> 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. 113. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-233 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

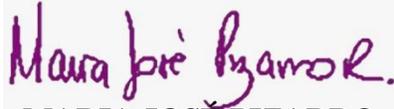
<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa.



**IVAN CEPEDA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo



**ANTONIO SANGUINO PAEZ**  
Senador de la República  
Alianza Verde



**MARIA JOSÉ PIZARRO**  
Representante a la Cámara  
Lista de la Decencia