



Límites al ejercicio de la protesta social y los alcances de la competencia de los alcaldes en materia de orden público

Asocapitales

Luz María Zapata Zapata

Directora Ejecutiva

Equipo Técnico Asocapitales

Carlos Medina Ramírez

Director Convivencia, Seguridad y Justicia

José Manuel Díaz Soto

Consultor

Gabriela Baquero Ordoñez

Convivencia, Seguridad y Justicia

Lina María Chaparro M.

Comunicaciones

David Colmenares Cifuentes

Diseño Gráfico

Noviembre de 2024

Tabla de contenido

1 Introducción.....	4
2 Estándares convencionales sobre el uso de la fuerza en el ámbito de la protesta social	5
3 Estándares internos sobre la protesta social, los límites de dicho derecho y el uso de la fuerza.....	9
3.1 Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana.....	10
3.2 Instancias de coordinación y garantía de los derechos humanos.....	11
3.3 Actuaciones previas a la manifestación	11
3.4 Acciones concomitantes a las movilizaciones	12
3.5 Acciones posteriores a las movilizaciones.....	13
4 Conclusiones de los límites del uso de la fuerza en el marco del ejercicio de las movilizaciones sociales.	14
5 Recomendaciones	15

1. Introducción

En los últimos años, la protesta social en Colombia ha ganado terreno como un mecanismo de participación activa y democrática para la demanda de derechos colectivos y transformaciones sociales por parte de múltiples actores. De acuerdo con el Informe Anual de Conflictos Sociales Manifiestos de la Defensoría del Pueblo (2024)¹, en Colombia para el año 2022 se registraron en total 1427 conflictos sociales manifiestos y para el año 2023 un total de 2046, lo que representó un aumento del 43%. En este escenario, las ciudades capitales, se han convertido en lugares clave para la expresión y manifestación de estas demandas.

Desde Asocapitales, presentamos este documento que aborda los límites al ejercicio de la protesta social y los alcances de la competencia de los alcaldes en materia de orden público, de conformidad a los estándares internacionales de derechos humanos y el ordenamiento jurídico interno. A su vez, el documento identifica los instrumentos normativos, las instancias de coordinación y articulación para la atención de estos escenarios, y las acciones que deben realizar particularmente las alcaldías antes, durante y posterior a una protesta social, de conformidad al Decreto 003 de 2021.

Como insumo, se busca brindar elementos técnico jurídicos para las alcaldías y sus equipos de trabajo en la gestión y transformación de los conflictos a partir de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte del Estado.

¹ Defensoría del Pueblo. (2024). *Informe Anual de Conflictos Sociales Manifiestos: Enero – diciembre 2023*. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2709772/IN-FORME+ANUAL+CONFLICTIVIDAD+2023++28-02-24.pdf/a13fa8b8-11ce-950b-d1ce-7aaae565ead5?t=1709656842627>



2.

Estándares convencionales sobre el uso de la fuerza en el ámbito de la protesta social

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha reconocido y protegido el derecho de reunión pacífica y sin armas, el cual, solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley y a las condiciones que sean necesarias para salvaguardar la seguridad y los derechos de los demás miembros de la colectividad, tal como se desprende del artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018) – CIDH, en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*², estudió el uso de la fuerza por parte del Estado Mexicano y estableció que, si bien los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio, su poder no es ilimitado y deben actuar de manera proporcional y respetar los derechos humanos. Por su lado, el informe “Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal” (CIDH, 2019)³, indica que el uso de la fuerza debe ser considerado como un último recurso y limitado cualitativa y cuantitativamente para evitar hechos de mayor gravedad.

La CIDH destacó, en la decisión en cita, que **el Estado debe regular adecuadamente el uso de la fuerza, capacitar a sus cuerpos de seguridad en derechos humanos y establecer mecanismos de control y verificación. Además, se estableció los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad como criterios que deben cumplirse en el uso de la fuerza**, los que define así:

“Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.

Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.

Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente”.

Por ende, se establece que la discrecionalidad del Estado al evaluar el riesgo al orden público tiene límites y que las medidas adoptadas deben ser estrictamente necesarias y proporcionales, sin restringir innecesariamente el derecho a la reunión pacífica.

Junto con el Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana (2012)⁴; así como con el informe de la Comisión anteriormente mencionado, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha encargado de señalar que, además de las obligaciones al Estado ya enunciados y los principios que deben observarse en materia del uso de la fuerza, se deben respetar otros límites en esta materia dentro de los que resulta pertinente señalar los siguientes:

- a. Distinguir entre aquellas personas que representan una amenaza inminente y aquellas que no lo hacen, utilizando la fuerza sólo contra las primeras.
- b. Negociación y el uso progresivo de la fuerza, de acuerdo con las circunstancias.

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (18 de noviembre 2018). *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. (Serie C No. 371). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Septiembre 2019). *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. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas). (Serie C No. 251). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf



- c. Observancia de los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 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.
- d. Únicamente hacer uso intencional de armas letales cuando sea absolutamente inevitable para proteger una vida y siempre que las instituciones policiales no puedan reducir o detener la amenaza con medios no letales.
- e. El hecho de que algunos grupos o personas ejerzan violencia en una manifestación no vuelve violenta toda la protesta, no autoriza a disolver la protesta mediante uso de la fuerza, así como a la realización de detenciones indiscriminadas.
- f. Las restricciones al derecho de reunión deben estar prevista en la ley y perseguir un objetivo legítimo.
- g. Es pertinente tolerar cierto grado de perturbación que las protestas pueden causar a la vida cotidiana, como afectaciones al tráfico y las actividades comerciales.
- h. La gestión de los operativos de seguridad en protestas debe ser planificada cuidadosamente por personas con experiencia y capacitación específicas, y bajo protocolos de actuación claros.
- i. Los Estados tienen la obligación de proteger a los participantes de una manifestación contra la violencia física de terceros y actores no estatales.
- j. Las detenciones realizadas por las fuerzas de seguridad deben cumplir con los requisitos de las leyes internas y los estándares internacionales.
- k. No se deben practicar detenciones o traslados con la intención de castigar, reprimir o discriminar, y se deben garantizar los derechos de las personas vulnerables.
- l. La decisión de la dispersión o desconcentración forzada deben comunicarse de manera clara y ofrecer tiempo suficiente para que los manifestantes se dispersen sin recurrir a la fuerza policial.
- m. La persecución indiscriminada de los manifestantes después de la dispersión de una protesta no está justificada y contribuye a aumentar la tensión, sin cumplir con los criterios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza.

En el marco de las protestas sociales iniciadas el 28 de abril del 2021, motivadas por la demanda de reivindicaciones estructurales e históricas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), elaboró el documento de “Observaciones y recomendaciones” (2021)⁵, donde formuló recomendaciones en materia de uso de la fuerza y protesta social, de las cuales se hace referencia a lo siguiente:

Sobre el derecho a la protesta:

- 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.
- Los funcionarios deben 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.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Junio de 2021). *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf



Uso excesivo y desproporcionado de la fuerza

- Los operativos de seguridad deben ejecutarse con estricto apego a los protocolos del uso legítimo de la fuerza y observando los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.
- La prioridad del personal uniformado debe ser la protección de la vida y la integridad personal; así como que se debe prohibir de forma efectiva el uso de la fuerza letal y la no letal debe estar sometida a protocolos estrictos.
- Asegurar que el uso de medios no letales de control del orden público, esté sometidos a un protocolo estricto que prevenga y sancione su uso en grave afectación de la integridad y salud de personas manifestantes.

Violencia basada en género

- 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.
- 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.

Violencia basada en discriminación étnico-racial:

- Adoptar medidas 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.

Traslado por protección

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

Asistencia militar y aplicación de la jurisdicción penal militar

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



- 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

Cortes de ruta

- Reforzar y reestructurar los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo el enfoque diferencial, el respeto por los derechos, así como, las excepciones y limitantes del uso de la fuerza.
- 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.
- Crear un mecanismo permanente de diálogo en la estructura del Estado, conformado por negociadores entrenados en mediación de conflictos.

Misiones médicas

- 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

A manera de síntesis, conforme a lo establecido por **la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el Sistema Interamericano de Derechos Humanos establece tres principales obligaciones respecto a la protesta social, que se traducen en las obligaciones de respeto, protección y garantía.**

1. La obligación de **respeto** establece que el derecho a la protesta debe estar protegido dentro de un marco jurídico que incluya el principio de legalidad y el debido proceso. El derecho a la reunión pacífica es fundamental en una sociedad democrática y está vinculado al derecho a la libertad de expresión.
2. La obligación de **protección**, establece que el Estado tiene el deber de garantizar el orden público y la seguridad durante las protestas. El uso legítimo de la fuerza por parte de las autoridades debe ser necesario, proporcional y respetar los derechos humanos. De la misma manera, el Estado debe regular el uso de la fuerza, capacitar a sus cuerpos de seguridad y evitar violaciones a los derechos humanos.
3. En cuanto a la obligación de **garantía**, el Estado tiene la responsabilidad de implementar mecanismos que garanticen el ejercicio de los derechos durante las protestas. Se deben establecer controles sobre la actuación de las autoridades y asegurar el debido proceso legal y el acceso a la justicia.



3.

Estándares internos sobre la protesta social, los límites de dicho derecho y el uso de la fuerza

En el ordenamiento jurídico interno se consagra, bajo el artículo 37 de la Constitución Política, el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, sujeto a las limitaciones que establezca la ley. Ello, encuentra relación con otros artículos constitucionales como el 20, que protege la libertad de expresión y el derecho a la información; el 38, que garantiza el derecho de libre asociación; y el 56, que garantiza el derecho de huelga en los servicios públicos no esenciales, así como el 107 sobre la constitución de partidos políticos y la participación en eventos públicos.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, hito en materia de uso de la fuerza en el contexto de la protesta y manifestaciones, señaló 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”*. A su vez, esta misma Corporación indicó que las protestas intolerantes o violentas no se encuentran protegidas por las Constitución Política.

Adicionalmente, la Sala de Casación Civil en la sentencia en cita, se ocupó de advertir diversas situaciones que transgreden los límites del uso de la fuerza en el marco de las manifestaciones y protestas sociales, ordenando a las autoridades involucradas en el manejo de las movilizaciones sociales adoptar acciones para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica y no destructiva; implementar un procedimiento verificable para evaluar la situación y un plan de acción previo a la intervención; garantizar que el uso de la fuerza debe armonizarse con los principios de finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad; y, la suspensión del uso de las escopetas calibre 12.

Aunque en el ordenamiento jurídico interno no existe ley estatutaria que desarrolle el derecho a la reunión, protesta o manifestación, el legislador ha previsto normas relativas al uso de la fuerza que son aplicables a esos escenarios. Es así que, el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 4 de la Ley 2318 de 2023, define el uso de la fuerza como: *“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”*. Estableciendo la norma en cita, cinco (5) casos en los que puede ser empleada, a saber:

- a. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas.
- b. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia.
- c. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave.
- d. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública.
- e. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.



A nivel reglamentario, el Gobierno nacional, en cumplimiento de lo ordenado por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, adoptó el Decreto 003 de 2021, por el cual se establece el “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”, el cual, si bien no deroga expresamente la anterior regulación en la materia, contenida en la Resolución 1190 de 2018⁶, sí se ocupa de los puntos abordados en la Resolución y establece los principios, directrices e instancias que deben intervenir en los escenarios de reunión, manifestación o protesta, por lo que, para efectos del presente documento, se utilizará como parámetro de estudio el Decreto, dado que, resulta ser norma posterior y de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.

3.1 Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana

El Decreto 003 de 2021 contempla la primacía del diálogo y la mediación en las protestas, indicando al respecto que *“La 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”* (artículo 2). Adicionalmente, el artículo 3 establece los principios de las actuaciones de las autoridades de policía en manifestaciones públicas, de cuyo contenido es importante destacar que:

- a. El gobernador y alcalde son las primeras autoridades de policía en el departamento y municipio, por lo que la Policía debe cumplir con prontitud y diligencia las órdenes que éstos impartan a través del comandante de policía.
- b. Toda intervención debe buscar la garantía del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica.
- c. Las intervenciones en el acompañamiento de las manifestaciones deben hacerse con respeto de la dignidad humana.
- d. Cualquier intervención debe reconocer, proteger y garantizar los derechos observando el enfoque diferencial.
- e. Se reiteran los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza, ya abordados en el presente documento.
- f. Se establece el principio de finalidad legítima en el uso de la fuerza, bajo el entendido de que ésta será o estará dirigida a la protección y garantía de los derechos.
- g. Se contempla el principio de prevención, como el ejercicio de planeación y organización por parte de la Policía, para prevenir aquellas situaciones que puedan poner en peligro la vida, bienes e integridad de las personas.
- h. Las actuaciones de la Policía deben diferenciar quienes ejercen la actividad de manera pacífica, de quienes ejecuten actos de violencia.
- i. La Policía debe proteger a todas las personas sin discriminación y con imparcialidad.

⁶ Por la cual se estableció el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”



- j. “Las autoridades de policía deben abstenerse de realizar pronunciamientos o conductas que propicien prejuicios, discriminen, deslegitimen o descalifiquen a quienes ejercen su derecho a manifestarse pública y pacíficamente”

3.2 Instancias de coordinación y garantía de los derechos humanos

El Decreto 003 de 2021 también se ocupa de establecer los lineamientos de las acciones que deben emprenderse, antes, durante y después de la manifestación, así como las reglas relativas al uso de la fuerza en ese contexto y las instancias para la coordinación de acciones y la garantía de los derechos, a saber:

- a. Convocatoria presidencial:** El presidente de la República, cuando lo considere necesario, podrá convocar los comités, mesas de coordinación, comisiones de verificación, Puesto de Mando Unificado u otras instancias de articulación, con el fin llevar a cabo los procesos de diálogo y toma de decisiones que permitan resolver las situaciones que se presenten en el desarrollo de la manifestación pública. (Artículo 7)
- b. Puestos de mando unificado – PMU:** Constituye una instancia de coordinación interinstitucional y tiene por objeto articular, coordinar y tomar las acciones necesarias para garantizar los derechos tanto que participan como no lo hacen en la manifestación. Su duración es antes, durante y después de la manifestación (artículo 8).
- c. Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas:** Se trata de una instancia para la evaluación de los escenarios de manifestación para proponer acciones que conlleven a la garantía efectiva de ese derecho (Artículo 9). Su composición y funciones se encuentran desarrollados en los artículos 10 y 11 del Decreto 003 de 2021
- d. Mesa de coordinación:** Los gobiernos de las diferentes entidades territoriales deben convocar y conformar una mesa de coordinación en su jurisdicción, previo a cualquier jornada de manifestación, con el objeto de sugerir las decisiones pertinentes a la primera autoridad de Policía para proteger los derechos individuales y colectivos (Artículo 12). El artículo 16 del Decreto 003 de 2021 establece que esta instancia debe *“mantener un diálogo permanente con las organizaciones de Derechos Humanos, que realizan la función de observación en las manifestaciones públicas y pacíficas”*.
- e. Comisión de verificación de la sociedad civil.** Deben estar conformadas por organizaciones de derechos humanos o que propendan por su promoción y protección en la manifestación pacífica. Durante las manifestaciones deben estar identificadas mediante distintivo visible (Artículo 17). Sus funciones en términos generales, se encuentran enmarcadas en servir de facilitadores del diálogo, las cuales se encuentran desarrolladas en el artículo 18 del Decreto 003 de 2021.

3.3 Actuaciones previas a la manifestación

Previo a la realización de cualquier manifestación, el Decreto 003 de 2021 dispone una serie de acciones que deben emprenderse, dentro de las que resulta pertinente destacar:



- a. Una vez se informe a la alcaldía de la realización de una manifestación, se debe proceder a comunicar de la situación a la Procuraduría y Defensoría del Pueblo *“para que activen sus protocolos internos de acompañamiento”*. Igualmente se debe informar a las entidades que se estimen pertinentes de conformidad al objeto de la manifestación (Artículo 22).
- b. El Ministerio Público, por iniciativa propia o a solicitud de parte, podrá realizar verificación previa de la identificación y elementos de dotación de los policías asignados para el acompañamiento de la movilización (Artículo 19).
- c. En los casos donde se requiera la participación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden-UNDMO, unidad que remplazó al ESMAD, deberá entregar al Defensor del Pueblo, con antelación, el listado de los comandantes o jefes de unidad del personal asignado; así como designar un superior que sirva de enlace entre los agentes y la Defensoría (Artículo 20).
- d. Aunque el artículo 21 del Decreto 003 de 2021 establece el proceso de aviso de la realización de una protesta o movilización, el parágrafo 2 de la misma norma contempla que no es una condición necesaria para el ejercicio de la protesta. Dentro de las obligaciones específicas de las alcaldías en la materia se encuentra la de publicar en sus medios de comunicación el correo electrónico donde se puede notificar sobre la realización de éstas.
- e. En desarrollo del principio de prevención, la Policía Nacional en coordinación con la primera autoridad de policía de la jurisdicción realizarán la planeación del servicio de policía que acompañará la movilización (Artículo 23).
- f. Durante todas las etapas de la movilización *“las autoridades de policía garantizarán el ejercicio periodístico en los escenarios de manifestación para el acceso a información pública de hechos que se desarrollen durante la misma. De igual manera, las personas tienen el derecho a registrar y documentar los hechos”* (Artículo 15).

3.4 Acciones concomitantes a las movilizaciones

Para el desarrollo de la movilización, el Decreto 003 de 2021 ha establecido dentro de los parámetros que deben observarse los siguientes:

- a. La primera autoridad de policía de la entidad territorial respectiva debe disponer que la Policía Nacional y gestores de convivencia o funcionarios delegados para promover el diálogo acompañen la movilización o concentración con el objeto de generar comunicación y articulación con las autoridades y evitar escenarios de conflicto durante el desarrollo de la actividad (Artículo 26).
- b. Es pertinente anotar que el artículo 31 del Decreto 003 de 2021 establece que *“Se entenderá agotada la etapa de diálogo cuando, pese a los constantes esfuerzos de quienes organizan la protesta, las Comisiones de Verificación y los equipos de diálogo no se hayan superado las dificultades y se presenten actos de violencia”*.
- c. Cuando se presenten actos de violencia que alteren el orden público y convivencia, la actuación de la Policía Nacional debe observar los principios de necesidad, gradualidad, proporcionalidad y racionalidad (Artículo 27).
- d. La primera etapa para la atención de protestas es el diálogo, interlocución y mediación, de conformidad a

los parámetros que establece el artículo 28 del Decreto 003 de 2021.

- e. Se debe realizar aviso previo del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional frente actos de violencia. Se exceptúa aquellos casos de inminente infracción penal o policiva (Artículo 29).
- f. El uso de la fuerza constituye el último recurso para proteger la vida e integridad física de las personas. La Policía Nacional *“solo podrá hacer uso de las armas, dispositivos y elementos menos letales, entregados como dotación por parte de la Institución”* (Artículo 32). Su ejercicio debe estar precedido por orden del comandante del dispositivo policial, salvo inminente infracción penal o policiva.
- g. La fuerza disponible de la Policía Nacional debe estar ubicada de forma que puedan intervenir oportunamente, pero sin interferir en el desarrollo de la manifestación. El personal debe estar dotado de cascos y escudos y no podrá portar armas de fuego (Artículo 33).
- h. Se establece prohibición expresa del uso de armas de fuego en la prestación del servicio de manifestaciones públicas y pacíficas (Artículo 35).
- i. El artículo 36 del Decreto 003 de 2021 establece la prohibición de que las Fuerzas Militares intervengan en operativos de control y contención en las manifestaciones. Con excepción de que se aplique la asistencia militar en los términos dispuestos en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016.

3.5 Acciones posteriores a las movilizaciones

El proceso de la atención de las movilizaciones no se agota con su terminación por decisión propia o por haber sido disuelta. Posterior a ello, se encuentra previsto el despliegue de acciones por parte de las autoridades:

- a. Las autoridades de policía desplegarán acciones para garantizar los derechos fundamentales, la convivencia y el orden público, de conformidad a los hechos presentados durante la manifestación. Para tal fin, el artículo 39 del Decreto 003 de 2021 establece que la Policía Nacional puede hacer uso de los medios de policía que se requieran, bajo la observancia de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- b. Terminada la manifestación, los comandantes de las unidades deben rendir un informe ante su superior inmediato, así como tramitar los del personal bajo su mando, en el que se informe *“las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su actuación, las órdenes recibidas e impartidas, los motivos de policía atendidos y los medios de policía y medidas correctiva aplicadas”* (Artículo 39), ello debe estar acompañado de los informes y trámites que se adelantaron ante la autoridad policiva o judicial por capturas o traslados por protección. Esta información según corresponda debe ser remitida a las instancias de control pertinentes.
- c. Las autoridades administrativas y de policía deben analizar, verificar y hacer seguimiento de los resultados de las movilizaciones y las acciones desplegadas. Los resultados del análisis deben ser remitidos a la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para las manifestaciones públicas (Artículo 40).
- d. El Puesto de Mando Unificado – PMU, sólo puede ser levantado cuando la manifestación termine. En caso de haber perturbación al orden durante la movilización, este sólo puede finalizar hasta que se reestablezcan las condiciones de convivencia y las personas en proceso de judicialización o traslado por protección hayan sido identificadas y comunicadas con familiares o organizaciones de derechos humanos, así como que las personas heridas hayan recibido atención (Artículo 41).



- e. Dentro de los tres (3) meses siguientes el alcalde o gobernador, según corresponda, deben dar una explicación pública de las actuaciones administrativas adelantadas por ellos, así como de del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional cuando se hayan causado daños a la vida o la integridad personal en el marco de las protestas; y de las investigaciones penales y disciplinarias iniciadas (Artículo 42).
- f. Las autoridades de policía deben realizar difusión de canales de denuncia frente a presuntos excesos de la fuerza pública y orientar a las víctimas (Artículo 42).
- g. La Inspección General de la Policía Nacional, en la rendición de cuentas anual, deberá indicar las quejas recibidas, tramitadas y sanciones por las actuaciones en el marco de las manifestaciones (Artículo 44).

4.

Conclusiones de los límites del uso de la fuerza en el marco del ejercicio de las movilizaciones sociales

La revisión de los parámetros del Derecho Internacional de los derechos humanos y del derecho colombiano frente al uso de la fuerza en el marco de la protesta social permiten concluir, de forma brevísima, que:

- a. El derecho a la protesta debe ser garantizado, lo que no implica la tolerancia frente a hechos violentos.
- b. El diálogo constituye el factor preponderante para gestionar, tratar y transformar los conflictos en el marco de las manifestaciones.
- c. El uso de la fuerza constituye un instrumento para garantizar los derechos de todas las personas, así como la convivencia y el orden público.
- d. El uso de la fuerza debe darse bajo la estricta observancia de los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y diferenciación. Así como observar la finalidad legítima, esto es, que sea usado para garantizar los derechos de los ciudadanos, la convivencia y el orden público.
- e. El uso de armas de fuego en el marco de la protesta se encuentra prohibido.
- f. Debe existir rendición de cuentas frente a las actuaciones desplegadas.
- g. Se debe investigar y sancionar los posibles excesos del uso de la fuerza en el marco de las movilizaciones.
- h. Las actuaciones policivas por hechos que revisten connotación penal o policiva deben observar todas las garantías previstas en la ley.
- i. Se debe garantizar el ejercicio periodístico, así como de veeduría por parte de las organizaciones de derechos humanos.
- j. La formación del personal uniformado para intervenir en la protesta social bajo parámetros de derechos humanos es de especial relevancia.
- k. Resulta importante la existencia de instancias e instituciones que supervisen el uso de la fuerza para garantizar su ejercicio dentro del marco de los derechos humanos.

5. Recomendaciones

En el marco de las competencias, recursos y capacidades institucionales de los alcaldes y alcaldesas en la materia, y del contexto específico de cada entidad territorial, se recomienda:

- Generar y aplicar herramientas de diagnóstico de cara a **la construcción de un protocolo municipal** para la atención, seguimiento y transformación de las conflictividades sociales.
- Identificar y analizar los **actos administrativos locales asociados con la gestión de las conflictividades sociales** y revisar si estos requieren modificaciones, ajustes o adiciones en el marco de la garantía y respeto del derecho fundamental a la protesta social establecido en el marco del orden jurídico nacional.
- **Implementar mecanismos colaborativos** de construcción y elaboración de estrategias y programas asociados a la garantía del derecho a la protesta junto con organizaciones de la sociedad civil y víctimas, así como actores institucionales competentes, que brinde legitimidad a los procesos y así obtener un mayor grado de gobernabilidad frente a las demandas ciudadanas.
- Promover oportunamente **escenarios para la rendición de cuentas** sobre los escenarios de conflictividad social que permitan brindar información relevante de calidad a la ciudadanía, asociadas a la protesta social.
- Crear, fortalecer y capacitar (según aplique) a un **grupo de funcionarios o gestores de convivencia** en el municipio que promuevan la convivencia y la seguridad ciudadana a través del diálogo, la interlocución y la mediación para generar comunicación y articulación entre las autoridades y los actores sociales con el fin de evitar el escalamiento de las conflictividades sociales.

www.asocapitales.co

