



## Estado de derecho, protesta social y fuerza pública

Las manifestaciones que se han venido realizando a lo largo de los últimos días, han puesto de presente la fragilidad de la fórmula de Estado Social de Derecho consagrada en la Constitución Política de Colombia de 1991, frente a la posibilidad de concretar la participación ciudadana, escuchar y tramitar sus demandas. También por la eventual estigmatización de los sectores sociales movilizados y la falta de garantías para el ejercicio de derechos (en particular el derecho a la protesta pacífica), en ocasiones vulnerados en ejercicio de la fuerza, como parte del monopolio estatal. Teniendo en cuenta lo anterior, hemos identificado 3 puntos centrales para abordar las acciones del presente eje, partiendo de la legitimidad e importancia de nuestra norma superior, conforme las reflexiones del eje *“Fortalecimiento de la democracia e implementación plena de la Constitución de 1991 como conquista democrática”*.

### 1. Reconocer la movilización y la organización social como formas de participación política legítimas, más allá de las formalidades legales y constitucionales.

Esto significa que el Estado reconozca que estos sujetos son interlocutores políticos válidos, que tienen demandas, reivindicaciones y propuestas sociales que deben ser escuchadas y, en la medida de lo posible, incorporadas en el diseño de las instituciones políticas y sociales.

Esto implica adelantar acciones para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz, en particular el punto 2.2.4. *“Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad”*. Al respecto, es fundamental retomar los avances registrados con la firma del *“Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica”*<sup>1</sup>. Es necesario que el gobierno nacional, en cabeza del ejecutivo y de las autoridades civiles municipales y departamentales, adopten e implementen estos avances.

En lo que atañe al *“Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”* [Decreto 003 del 5 de enero de 2021 (Ministerio del Interior)] (en lo sucesivo *el Estatuto*), no se debe pasar por alto la reacción de las organizaciones sociales, que han pedido la revisión de las directrices vigentes con fines de reestructuración (p.ej. las Resoluciones 2903 y 3002 de 2017 expedidas por el Director de la Policía Nacional). Es necesario resaltar de este marco jurídico los principios de respeto a la dignidad humana y la proporcionalidad en el uso de la fuerza, en el entendido que se debe tener en cuenta la intensidad y peligrosidad de la amenaza, la forma de proceder del individuo, las condiciones del entorno y los medios de los que disponga el funcionario para abordar la situación, eligiéndose el medio que menos lesione e interfiera los derechos fundamentales. Esto último acorde con la finalidad legítima en el uso de la fuerza, para la contención o el

---

<sup>1</sup> Importante advertir que el Protocolo no es una norma que regula el derecho a la protesta constitucionalmente consagrado, ya que esto sólo podría hacerse mediante una ley estatutaria



restablecimiento del orden público. Igualmente es importante la prohibición de estigmatización y el respeto por el marco constitucional, legal y reglamentario. Así, *el Estatuto* establece que el uso de la fuerza debe ser el último recurso físico para proteger la vida e integridad personal y esto debe ser acatado por la fuerza pública en cabeza del Ministro de Defensa.

Un elemento central establecido por *el Estatuto* es la instalación de una “*Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas, que sesionará al menos una vez al año y de manera extraordinaria cuando se considere necesario*”. La implementación de este mecanismo con integrantes de miembros del Ejecutivo, la Fuerza Pública, el Ministerio Público y organizaciones de la sociedad civil, es fundamental para el desescalamiento del conflicto a partir de la vigilancia y protección de los derechos humanos durante el ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

Ahora bien, el 19 de junio de 2021 el Ministerio del Interior anunció la modificación del *Estatuto* mediante otro Decreto para revisar la definición de “*movilización pacífica*”, excluyendo las acciones de bloqueos de carreteras y vías de transporte y las manifestaciones “que se convocan con fines ilegítimos, promuevan la violencia o la estigmatización” (El Nuevo Siglo, 22-06-2021, versión digital). Este anuncio, en lugar de avanzar en una concertación entre gobierno y manifestantes, ha incrementado las tensiones.

Con el fin de avanzar en un desescalamiento del conflicto, es necesario retomar los mecanismos y reconocer los consensos adquiridos en el Protocolo suscrito en el 2018, reconocer los principios del *Estatuto*, discutir las solicitudes realizadas por el Comité Nacional del Paro a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de: revisar el Decreto 575 de 2021 sobre asistencia militar en la protesta, el pre-acuerdo de garantías, la instalación de una comisión de expertos y expertas para revisar las violaciones a los derechos humanos, el cumplimiento de las sentencias judiciales sobre el ejercicio de la protesta, la implementación de los instrumentos del Acuerdo de Paz para el punto 2.2. Esto implica abordar la protesta superando la concepción de una amenaza al orden público e incorporar estos elementos en la política de seguridad ciudadana de los entes territoriales del nivel municipal.

## **2. Iniciar un proceso de reforma de la Policía Nacional, resaltando su carácter civil, y de revisión de los protocolos que rigen las intervenciones del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad)**

Como primer paso en este proceso debe hacerse el reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública y la decisión institucional de evitar excesos en la represión de la movilización social. Esto debe contar con el refuerzo del control disciplinario y penal, en caso de incumplimiento. Atendiendo a que algunas investigaciones ya se han iniciado, será importante que en materia de competencia se tengan en cuenta los límites para la activación del fuero penal militar, constatando el vínculo directo, próximo e inmediato de origen, entre la actividad del servicio y el delito, como recientemente lo reiteró nuestra Corte Constitucional (sentencia SU-190 de 2021). Sin este reconocimiento, cualquier intento de reforma estará desconociendo los problemas estructurales que deben ser resueltos dentro de esta institución y con la participación ciudadana. De igual forma, es



importante que se reconozcan los avances que se han intentado hacer dentro de la Policía Nacional en aras de incorporar el discurso de los derechos humanos (como se consagra en el artículo 6 del *Estatuto* y de establecer mejores canales de diálogo con la ciudadanía, así como las recomendaciones específicas que han formulado grupos de investigación y académicos expertos en el tema.

Es importante señalar que, previo al inicio de la protesta y movilización social, la actual Dirección de la Policía venía impulsando un conjunto de reformas para resolver, tanto problemas del funcionamiento interno y la situación de un grupo importante de policías, especialmente los del nivel ejecutivo, como situaciones relacionadas con la calidad del servicio y el respeto a los derechos humanos. Todas estas reformas, necesarias, urgentes, oportunas, han quedado incorporadas en los anuncios que ha hecho el gobierno y deberán hacer parte de la agenda legislativa que comienza el próximo 20 de julio. Sin embargo, y aunque hasta donde se conocen los contenidos estos son pertinentes, es evidente que se requiere abrirlos a la discusión no solo del Congreso, sino de la sociedad civil en su conjunto. Sin ello, dados los antecedentes de excesos en la represión - que incluso fueron recientemente condenados por la CIDH (comunicado de prensa 137/21) -, así sea aprobada no va a tener el efecto requerido.

Este efecto es nada menos que el de ayudar a superar la crisis de legitimidad y confianza de la ciudadanía en su Policía, asociada a violaciones de derechos humanos, pero también a la mala relación con algunas comunidades y, en particular, los jóvenes. Este es un reto complejo, pero la Policía ha vivido circunstancias parecidas en otros momentos. Una dificultad adicional aquí es la conducción civil que, desde el Gobierno Nacional, los ha puesto en primera fila y casi que como única respuesta ante la protesta y la movilización. En ello, sin embargo, los anuncios desde el alto gobierno pueden leerse como un paso en la dirección correcta.

Aunque para muchos de los sectores involucrados el desmonte del ESMAD se ha vuelto un propósito fundamental. Es importante señalar que, a nivel internacional, este tipo de grupos especializados se ha vuelto una opción para responder a manifestaciones que implican serias alteraciones a la convivencia y a la seguridad ciudadana. En tal sentido, es mejor tener algún cuerpo que tenga explícitamente la formación y capacidad para atender la protesta y la movilización, que dejarlo a una reacción por cuerpos no preparados para ello. Pero, claramente, es necesario avanzar en reformas sobre sus protocolos y límites para la operación, el uso de las denominadas armas no letales. Actualmente, se supone que operan acorde a los protocolos previstos por Naciones Unidas. Hay que revisar minuciosamente la aplicación de tales protocolos y sumar esta temática a la propuesta de reforma que se va a discutir.

### **3. Abrir canales de diálogo con diversos sectores movilizados que no se sienten representados por el comité del paro.**

Esto implica reconocer y hacer explícito que los manifestantes son sujetos políticos con capacidad de agencia (ellos han decidido participar de manera independiente), que tienen demandas, reivindicaciones y propuestas que se derivan de sus situaciones sociales, políticas y económicas. De esa forma, es



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

**PESQUISA**  
PUBLICACIÓN DE  
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA  
Y TECNOLÓGICA  
**Javeriana**

importante que el Gobierno nacional escuche a esos sectores y sea capaz de identificar los aportes que estos pueden hacer en la construcción de orden político nacional y local.

Es necesario activar espacios de diálogo micro-nivel, en los que se involucre a la policía que está en las calles durante las manifestaciones y a miembros del ESMAD, junto con sectores movilizados: estudiantes, jóvenes de primera línea, sectores sociales no organizados, movimientos de mujeres, sector transportador, periodistas y comunicadores, docentes.

-----

### **Autores**

- [Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Ph.D.](#) (vocero para medios)  
Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Correo: [andres.davila@javeriana.edu.co](mailto:andres.davila@javeriana.edu.co)
- [Marcela Ceballos Medina, Ph.D.](#)  
Profesora del Instituto Pensar
- [Norberto Hernández Jiménez, Ph.D.](#)  
Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas

El futuro se construye en diálogo con la academia y [Pesquisa Javeriana](#) está ahí para contarlo.