

# EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTESTA SOCIAL DURANTE EL AÑO 2024: AVANCES E INCUMPLIMIENTOS

**L**a falta de garantías para ejercer el derecho a la protesta social en Colombia es un problema estructural no resuelto, que refleja formas de violencia estatal que buscan acallar las demandas de poblaciones históricamente marginadas, y perpetúa un sistema de exclusión, discriminación y criminalización de aquellos que se proponen transformaciones sociales y políticas o hacen parte de estas poblaciones.

Según el Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP) de la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas (CDLAT), en 2024 se documentaron más de cincuenta casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidos por miembros de la Policía Nacional, adscritos a la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), las cuales se concentraron especialmente en jóvenes: el 28,8% de las denuncias registradas en el SIAP corresponden a personas entre los 17 y 27 años. Asimismo, se evidencian once casos de violencias basadas en género y personas LGBTQ+: cuatro corresponden a violencias sexuales, uno a judicialización y estigmatización, y seis a violencia física intencionada y desproporcionada contra mujeres, motivada por su género. Por otro lado, se presentaron doce agresiones contra defensores de DDHH, y en total se reportaron 42 detenciones y 32 heridos en el marco de las movilizaciones del año 2024.

Asimismo, los relatos públicos y mediáticos acerca de la violencia institucional siguen siendo adversos para la protesta social, y en ellos se evidencian vacíos acerca de lo sucedi-

do en el estallido social (2019 y 2021) que dio impulso a las transformaciones en Colombia. A pesar del anuncio del presidente Gustavo Petro el 11 de mayo de 2024, sobre la creación de una Comisión de la Verdad para esclarecer los hechos ocurridos especialmente en Cali y el Valle del Cauca, al cierre de este informe aún no se ha expedido el decreto que oficialice su conformación.

En respuesta a la falta de justicia institucional, se han fortalecido procesos alternativos de verdad y memoria liderados por víctimas y organizaciones sociales. Ejemplo de ello son los Tribunales Populares de Siloé y Engativá, que buscan construir narrativas colectivas, exigir reparación y dignificar a las víctimas. Este escenario del esclarecimiento extrajudicial de lo ocurrido, es importante porque ayuda a la atribución de responsabilidades políticas y sociales, así como para reconocer los fenómenos y emitir recomendaciones de no repetición. Así mismo, la Directiva 0001 de 2024 de la Fiscalía General de la Nación representa un paso significativo al reconocer la protesta pacífica como derecho fundamental, diferenciándose de los actos delictivos, y al promover un enfoque investigativo contextual y diferencial que considera el entorno y las características de las personas involucradas.

Paralelo a esto, el acceso a la justicia para jóvenes detenidos durante el estallido social de 2021 continúa siendo escaso y enfocado en la criminalización del manifestante. Según cifras de la Fiscalía General de la Nación, se reportan 108 casos relacionados con estas movilizaciones, 71 personas continúan vinculadas a procesos, 32 han sido condenadas y

10 permanecen en prisión domiciliaria o bajo vigilancia (Canal Congreso Colombia, 2025). En concordancia con estos esfuerzos, y como parte del proceso de reforma a la Policía Nacional, que lleva varios años en curso, se creó el cargo de Inspector Delegado para la Protesta Social, formalizado por la Ley 2196 de 2022 bajo el gobierno de Iván Duque en un contexto de crisis nacional de derechos humanos, como resultado del tratamiento represivo del gobierno en contra de las manifestaciones que tuvieron lugar en el año 2021.<sup>61</sup> Esta figura tiene la función de vigilar desde una perspectiva disciplinaria la actuación policial durante las protestas, actuar ante denuncias o por iniciativa propia, y presentar informes públicos semestrales; pero hasta la fecha no se conocen los informes elaborados por esta inspección, como tampoco se ha obtenido una respuesta satisfactoria en cuanto a las quejas que han sido tramitadas por agresiones ocasionadas por agentes de la UNDMO, lo cual debilita el control civil sobre la institución.<sup>62</sup>

Respecto al uso de armas menos letales (AML), el decreto 1231 del 2024 define condiciones estrictas para su uso, condiciona la utilización de este tipo de dispositivos a una advertencia previa, y prohíbe que se accionen de manera indiscriminada, especialmente en zonas sensibles del cuerpo. El 20 de junio del presente año la Dirección General de la Po-

.....

61 Año que destaca como pico creciente en cuanto al número de movilizaciones sociales con resonancia nacional, desde las cuales se posicionaron demandas y consignas de reforma social, democratización política e indignación colectiva, en un escenario que se caracterizó por la respuesta agresiva y violenta por parte del gobierno nacional y las fuerzas de policía, todo ello en el marco de un ciclo más amplio de movilizaciones sociales conocido como “Estallido Social” que van del año 2019 al año 2021.

62 Fuente de información suministrada por la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas, en la que se denuncia un caso de abuso policial cometido por la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden - UNDMO: <https://x.com/DefenderLiberta/status/1652092234504740864>

licía bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa, emitió la Resolución 01840 del 2025, que expide el “Manual de Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales y su clasificación técnica para la Policía Nacional”, donde se consignan una serie de lineamientos técnicos, operativos y protocolarios en cuanto al uso de Armas de Menor Letalidad o de Letalidad Reducida, concentrando especificaciones claras en cuanto al tipo de dispositivos que puede portar y accionar la Policía Nacional, así como una serie de indicaciones que en su especificidad buscan limitar el ejercicio abusivo e indiscriminado de la fuerza por parte de los agentes policiales, en contextos de protesta o en el marco de las actividades de policía regulares y cotidianas.

Es de destacar que esta resolución es el resultado de una serie de encuentros sostenidos desde el año 2023 entre organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio de Defensa y la UDMO, entre quienes se llevó a cabo un proceso de discusión, análisis y construcción que buscó recoger las recomendaciones propias de la sociedad civil en materia de derechos humanos, las exigencias de las víctimas de violencia policial, y los estudios e investigaciones propias en torno al tema, así como las recomendaciones que han emitido autoridades internacionales y nacionales en cuanto al uso excedido de la fuerza por parte de la policía, el uso irresponsable y letal de armas menos letales, y la necesaria transformación interinstitucional que implica un cambio de enfoque garantista de los derechos humanos al interior de la institución.

Es de resaltar que como organizaciones de la sociedad civil no avalamos el uso de armas de ningún tipo en contra de la ciudadanía, que ejerce y goza legítimamente de sus derechos; todo lo contrario, encontramos que la gravedad de las vulneraciones de derechos humanos en el país por parte de la Policía requiere de una veeduría imprescindible de la sociedad civil en cuanto al uso de la fuerza, exige una observancia detallada en cuanto al uso y

comercialización de armas, así como un seguimiento los protocolos de atención a víctimas y sanción de agentes involucrados en hechos de abuso policial. Es por ello que consideramos que la emisión de esta resolución era un paso necesario en cuanto a la delimitación del actuar policial, y al mismo tiempo, que la medida no es el fin sino un medio urgente, un momento de un proceso parcial e inacabado, para delimitar el uso de la fuerza y para activar y exigir mecanismos de formación, acción y sanción frente a los abusos que todavía se puedan presentar.

Así, se puede afirmar que, los datos y hechos descritos confirman que el derecho a la protesta sigue teniendo una problemática estructural en Colombia para su disfrute. Aunque se han promovido reformas y recibido recomendaciones internacionales, la impunidad prevalece frente a la violencia policial, el acceso a la justicia es limitado, y las transformaciones institucionales aún no abordan de forma integral las causas profundas de la violencia estatal, de la discriminación, de la falta de enfoque étnico-racial y de género, y de la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que son una constante. La protección de los derechos humanos y la justicia para las víctimas deben seguir siendo prioridades ineludibles del proceso de cambio.

La protesta en Colombia, especialmente durante el Paro Nacional de 2021, evidenció no sólo un profundo malestar social frente a la desigualdad y la exclusión, sino también una preocupante respuesta por parte de la fuerza pública, en particular de la Policía Nacional, marcada por el uso excesivo de la fuerza y múltiples denuncias de violaciones a los derechos humanos. Estos hechos, ampliamente documentados por organismos nacionales e internacionales, pusieron en el centro del debate la necesidad de una transformación estructural de esta institución. Más allá de una respuesta puntual a los abusos cometidos, la ciudadanía ha exigido una reforma profunda que revise la formación, el enfoque militarizado, la rendición de cuentas

y el control civil sobre la Policía, con el fin de garantizar una actuación más acorde con los principios democráticos y el derecho internacional de los derechos humanos.

## **Reforma policial y derechos humanos en Colombia: avances, desafíos y tensiones (2024-2025)**

El gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez asumió el poder con un mandato de transformación centrado en la paz, la justicia social y la garantía de derechos humanos. Entre sus compromisos fundamentales se destacó la reforma estructural de la Policía Nacional, una institución ampliamente cuestionada por su rol en el uso excesivo de la fuerza en contextos de protesta social. Este documento resume los avances y desafíos de esta reforma entre 2024 y 2025, enfatizando los aspectos más relevantes desde una perspectiva de derechos humanos.

### ***Lineamientos normativos para la transformación policial.***

En respuesta a las recomendaciones de organismos internacionales como la CIDH y la ONU, y a la presión de las organizaciones de la sociedad civil, el Ministerio de Defensa expidió la Directiva 009 del 15 de junio de 2023, orientada a fortalecer el carácter civil de la Policía, y a profesionalizar su servicio. Esta directiva creó cuatro instancias para liderar, hacer seguimiento y asesorar el proceso de transformación de la institución policial, siendo la Mesa Asesora Externa (MAE) la única con participación de la sociedad civil, aunque con un carácter meramente consultivo, generando serias limitaciones en cuanto a sus aportes técnicos, de diagnóstico y de proyección en el proceso de transformación policial. En este sentido, la participación meramente consultiva de la sociedad civil ha dado como resultado un ejercicio infructuoso, sin desarrollos relevantes que destacar, pues hasta el momento en que se escribe este artículo no se ha emitido el primer concepto o re-

comendación sobre la transformación policial por parte de la Mesa Asesora Externa.

De manera complementaria, la creación del Centro de Estándares de la Policía Nacional permitió avanzar en la definición de criterios de formación, desempeño y evaluación, con énfasis en comunicación asertiva, derechos humanos, diálogo, uso de la fuerza y atención ciudadana; a lo cual se suman las resoluciones 2374 de 2023 y 1524 de 2024, que establecen lineamientos y competencias obligatorias para los uniformados, incluyendo la evaluación en derechos humanos y acondicionamiento físico. Pese a estos avances, persisten limitaciones: el proceso de formación mantiene un carácter hermético y poco transparente para la sociedad civil, tanto en lo que refiere a la formulación de los contenidos temáticos como en el proceso evaluativo que es obligatorio para sus miembros, dificultando el análisis independiente de sus componentes pedagógicos y del impacto real que tienen tales procesos formativos en las prácticas cotidianas de la Policía y en la unidades policiales de menor jerarquía, que en últimas son las que cotidianamente prestan el servicio de Policía de patrullaje y vigilancia. Esto último queda en evidencia con la continuidad de procedimientos policiales cuestionables en los que se podría considerar que existe un uso excesivo de la fuerza, ataques a personas pobres, estigmatización de manifestantes en contextos de protesta, y reproducción de prejuicios racistas y de género. Ejemplo de esto es lo ocurrido con Angie Rodríguez, una mujer asesinada el 22 de mayo de 2024 en Suba La Gaitana en medio de una requisa por parte de la Policía Nacional (El Espectador, 28, 05, 2025), con casos en que agentes de la Policía agreden ciudadanos cuando éstos documentan los actos arbitrarios de los uniformados (El Espectador, 2024).

### ***Reforma a la policía y nuevos marcos normativos sobre el uso de la Fuerza.***

En el plano normativo, aunque se han expedido decretos con avances importantes, su implementación sigue siendo parcial. Uno

de los hitos más relevantes fue la salida del Decreto 1231 del 3 de octubre de 2024, el cual reglamenta el uso diferenciado, proporcional y racional de la fuerza por parte de la Policía Nacional, estableciendo como prioridad el uso de mecanismos preventivos como el diálogo, la mediación y la persuasión, antes de recurrir a la fuerza. Asimismo, prohíbe expresamente el uso de armas letales para proteger bienes materiales, subrayando la supremacía del derecho a la vida; y también contempla obligaciones claras para todos los niveles institucionales, exige formación continua en derechos humanos, y establece la obligación de rendir cuentas mediante informes anuales sobre el uso de la fuerza. Este principio transforma el enfoque de seguridad y abre espacio a una vigilancia ciudadana más activa sobre la acción policial, tanto en protestas como en la vida cotidiana.

A esto hay que añadir que la resolución 01840 del 2025 que regula el uso de Armas Menos Letales, ya mencionado, se encuentra articulada con los lineamientos que presenta el decreto 1231 sobre el uso de la fuerza, y en tal sentido ambos son dos momentos de un mismo proceso en el cual la sociedad civil y sus distintas organizaciones asumieron un lugar crítico y propositivo poniendo en el centro del debate el tema de la defensa y garantía de los derechos humanos en el proceso interinstitucional de reforma, transformación y renovación de la institución policial luego de los graves hechos ocurrido en el Estallido social (2019-2021).

### ***Desafíos y tensiones institucionales***

Aunque se han dado pasos importantes, los retos siguen siendo sustanciales. Las medidas adoptadas todavía no se traducen en una transformación operativa profunda, y la falta de transparencia, la persistencia de abusos y la debilidad del control civil sobre la formación y evaluación policial son elementos que limitan el impacto de la reforma.

La continuidad del proceso también se ve amenazada por la inestabilidad en el liderazgo

go del Ministerio de Defensa. El reemplazo de un ministro civil con trayectoria en derechos humanos por un exmilitar ha generado preocupación entre las organizaciones sociales, al tiempo que se percibe una desaceleración en los compromisos asumidos en materia de reforma institucional.

En el último año (2024-2025) no existió por parte del gobierno ninguna iniciativa legislativa orientada en buscar transformaciones estructurales en temas de importancia como la eliminación del fuero penal militar, el avance en los debates sobre su traslado ministerial,<sup>63</sup> o la limitación a las amplias facultades discrecionales del código de Policía en cuanto a la imposición de multas y comparendos, entre otros.

A modo de conclusión, la reforma policial en curso constituye un esfuerzo valioso para reorientar el uso de la fuerza en Colombia desde una perspectiva de derechos humanos. No obstante, su éxito dependerá de la voluntad política, la participación efectiva de la sociedad civil y la adopción de mecanismos de seguimiento transparentes e independientes. En un país con profundas heridas sociales y un largo historial de violencia institucional, transformar la Policía no puede limitarse a ajustes formales; se requiere una apuesta decidida por una institución moderna, humanista y democrática, capaz de garantizar la vida, la dignidad y los derechos de la ciudadanía.

La urgencia de una reforma estructural a la Policía Nacional exige establecer un marco legal claro y garantista para el ejercicio de la

protesta social en Colombia. Las reiteradas denuncias por uso excesivo de la fuerza durante manifestaciones evidencian no solo fallas en los protocolos policiales, sino también la necesidad de una normativa que regule, proteja y reconozca la protesta como un derecho fundamental. En este sentido, una ley estatutaria sobre la protesta social permitiría definir responsabilidades, límites y garantías tanto para la ciudadanía como para la fuerza pública, promoviendo un equilibrio entre el mantenimiento del orden y el respeto a las libertades democráticas. Así, la reforma policial y esta ley deben ir de la mano como parte de un mismo esfuerzo por fortalecer el Estado de derecho y la legitimidad institucional frente a la movilización social.

## El Camino del Proyecto de Ley Estatutaria de Protesta (2023-2024/2024-2025)

El Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) No. 270 de 2023, “Por medio de la cual se establecen garantías al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el 4 de octubre de 2023 en la Cámara de Representantes por Congresistas de la Coalición Pacto Histórico y del Partido Verde, luego de un proceso participativo de meses (al menos desde junio de 2023) y de trabajo colaborativo, articulado en la Mesa Técnica del PLE de Protesta, conformada por diferentes plataformas, organizaciones, movimientos sociales, unidades de trabajo legislativo (UTL) de algunos Congresistas y el gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Interior. El PLE 270 de 2023 se constituyó como un esfuerzo significativo para fortalecer la democracia y promover la participación ciudadana, al asegurar y proteger de manera integral el derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública en Colombia; representó un hito importante en el reconocimiento de un derecho fundamental que ha sido históricamente ejercido por la ciudadanía en un esfuerzo por expresar sus

63 Actualmente la Policía está adscrita al Ministerio de Defensa, y su traslado es una de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil y uno de los puntos que hacen parte las recomendaciones de organismos internacionales como la CIDH luego de los abusos ocurridos entre los años 2019- 2021, re-situando la institución policial en un Ministerio que tenga la misión no ya de la seguridad nacional, sino de atender el campo conflictivo de los derechos y deberes que corresponden a la sociedad civil.

demandas y preocupaciones, surgió a partir de las lecciones aprendidas de proyectos anteriores presentados ante el Congreso de la República, y se basa en recomendaciones formuladas en el contexto de compromisos internacionales y responsabilidades derivadas de sentencias judiciales.

Luego de su radicación, el 10 de octubre de 2023 fue presentado en la Cámara de Representantes por parte de Congresistas del Partido Conservador otro proyecto, el PLE No. 275 de 2023, “Por el cual se regula el artículo 37 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”, y un mes después, cuando se iniciaba el trámite de discusión, se informó que ambos proyectos de ley estatutaria serían acumulados y se buscaría llegar a un acuerdo para lograr radicar una ponencia conjunta para primer debate, mediante el establecimiento de una Mesa de Ponentes que permitiera acercar los planteamientos de ambos; y que se realizaría una Audiencia Pública sobre los proyectos acumulados, concertada por los Coordinadores Ponentes, los Representantes Andrés Felipe Jiménez Vargas del Partido Conservador, y Edward Giovanni Sarmiento Hidalgo del Pacto Histórico, la cual se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2023.

El 2 de abril de 2024 se radicó la ponencia conjunta para primer debate y el 30 de abril el PLE así acumulado, titulado “Por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones”, estaba programado en el orden del día de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para ser debatido; pero el pleno de dicha Comisión aprobó retirar todos aquellos proyectos que, por cuestiones de tiempo, no lograrían hacer un tránsito legislativo adecuado en la legislatura 2023-2024, y no logró continuar, pues para ser aprobado necesitaba completar cuatro debates antes del 20 de junio de 2024.

Dicho texto acumulado, convertido en el PLE 166 de 2024 con el mismo título citado,

fue radicado el 6 de agosto de 2024 en la Cámara de Representantes por Congresistas del Pacto Histórico, las CITREP y los Partidos de la U, Liberal y Conservador, y en todo caso refleja un esfuerzo por conciliar las diferencias de los proyectos originales, pues los ponentes de ambos proyectos manifestaron su voluntad de alinear el proyecto con los estándares internacionales respaldados por la OACNUDH, en aras de lograr en el Congreso un acuerdo multipartidista que permita reglamentar la garantía y protección del derecho a la reunión, manifestación y protesta social para toda la sociedad colombiana.

El 19 de septiembre de 2024 se radicó la ponencia para primer debate y solo hasta el 1 de abril de 2025 estuvo programado en el orden del día de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para ser debatido, pero no se alcanzó a discutir. Nuevamente estuvo agendado el 29 de abril y allí, otra vez, se aprobó retirar nueve proyectos de ley estatutaria que, por cuestiones de tiempo, no lograrían aprobarse en la legislatura 2024-2025, incluyendo el PLE 166 de 2024, que para ser aprobado necesitaba completar cuatro debates y una probable conciliación antes del 20 de junio de 2025.

El desafío más grande que enfrenta este proyecto de ley estatutaria está relacionado con los frágiles apoyos del gobierno nacional y del Congreso de la República a esta propuesta, que por supuesto es perfectible. Sin embargo, la presentación del proyecto de ley en la próxima legislatura -2025-2026- se constituiría como una oportunidad que puede contribuir a superar esta gran deuda que tiene el Estado colombiano con la ciudadanía del país, en tanto es posible construir caminos para acercar de manera más decidida al gobierno nacional y a los congresistas de las distintas bancadas para la presentación y aprobación de esta ley, de manera más acorde con lo ordenado por la Corte Suprema Justicia y lo estipulado en los estándares internacionales sobre la materia. Es fundamental que se discuta y apruebe esta Ley Estatutaria, por-

que sería un avance más en la agenda de garantías para el ejercicio y la labor de defensa de los Derechos Humanos en Colombia.<sup>64</sup>

## Referencias

Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas (CDLAT). (2024). Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP). [Base de datos 2024].

Canal Congreso Colombia. (2025, 22 mayo). Audiencia Pública - Garantías Jurídicas en la Protesta Social (Min 12.) - Mayo 22 de 2025 [Vídeo]. YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=HrR8RjVgmCs>

El Espectador (28, 05, 2025) <https://www.elespectador.com/bogota/velaton-en-suba-en-memoria-de-angie-rodriguez-termino-en-disturbios/>

Fiscalía General de la Nación. (2024). Directiva 0001 de 2024.

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSPP). (2025) Entre la Resistencia y la Esperanza. Boletín sobre protesta Social en Colombia 2023-2024.

Mesa de Trabajo por la Reforma Policial. (2024). Análisis de la Implementación de la Reforma Policial en Colombia (2022 - 2024).

Mesa de Trabajo por la Reforma Policial. (s.f.). Propuesta Ficha EPU - DyPs.

Referencias Reforma Policial:

- Directiva 009 del 15 de junio de 2023, Ministerio de Defensa
- Resolución 2374 de 2023, Policía Nacional de Colombia
- Resolución 1524 de 2024, Policía Nacional de Colombia
- Decreto 1231 del 03 de octubre de 2024, Ministerio de Defensa
- Análisis de la implementación de la Reforma Policial en Colombia (2022-2024), Mesa por la Reforma Policial
- Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial (10 de octubre del 2024), Comisión Colombiana de Juristas y Mesa por la Reforma Policial. Recuperado de: [https://www.coljuristas.org/sala\\_de\\_prensa/decreto-sobre-uso-de-la-fuerza-un-paso-para-la-reforma-policial](https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/decreto-sobre-uso-de-la-fuerza-un-paso-para-la-reforma-policial)

Temblores ONG. (2024). Bolillo, Dios y Patria II. (En la web).

64 Sobre cada uno de los proyectos, respectivamente, ver <https://www.camara.gov.co/protesta-social>, <https://www.camara.gov.co/manifestacion-social> y <https://www.camara.gov.co/protesta-social-0>.