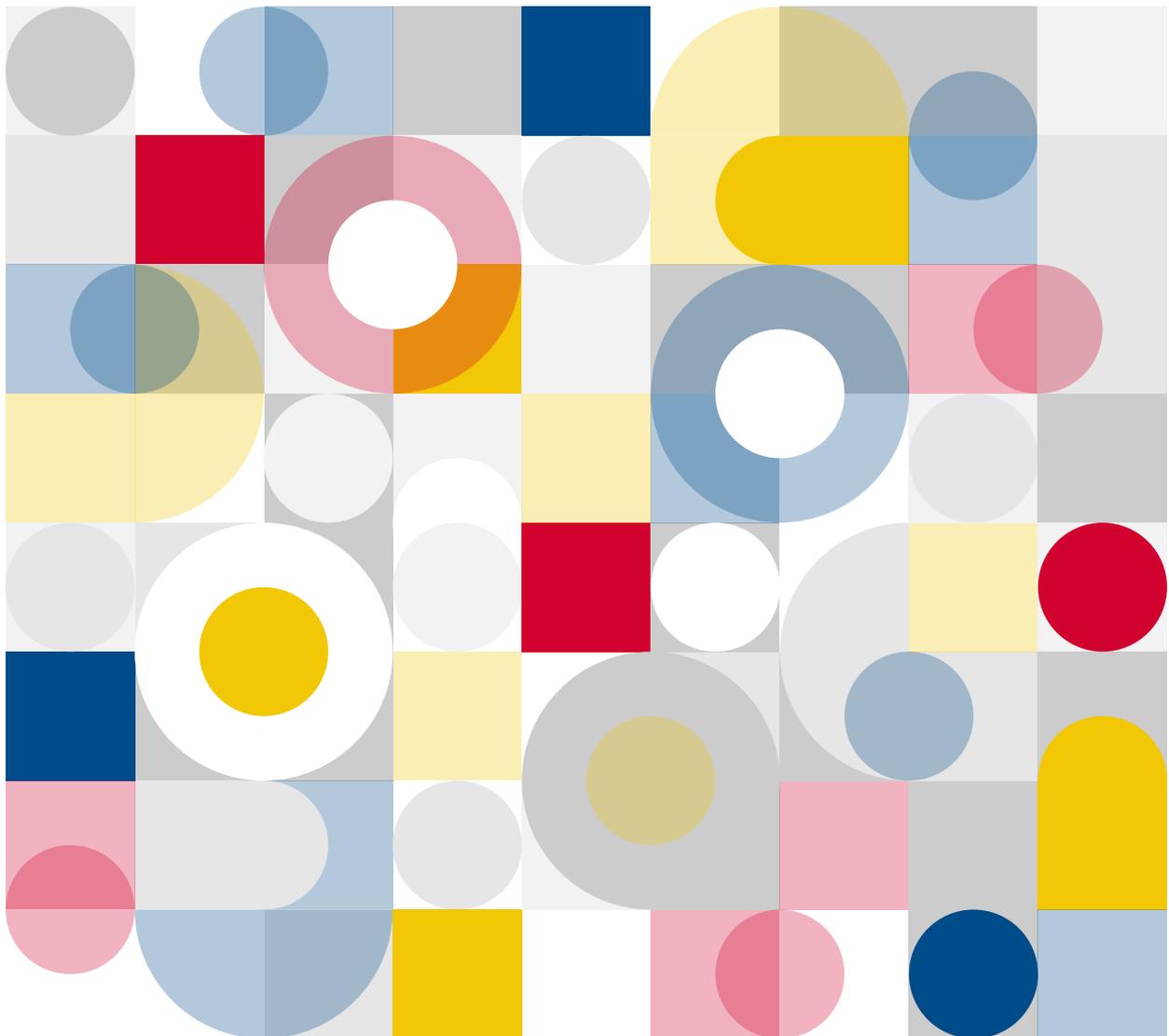


Primer informe

Seguimiento de recomendaciones:

Visita de trabajo a Colombia 2021



OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 391

25 de enero 2023

Original: español

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Primer informe

Seguimiento de recomendaciones:

Visita de trabajo a Colombia 2021

2023

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el
25 de enero de 2023

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Primer informe seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 25 de enero de 2023 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7612-9

1. Human rights--Colombia. 2. Freedom of expression --Colombia.
3. Protest movements --Colombia. 4. Civil rights --Colombia.

I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.391/22

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Julissa Mantilla Falcón
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Margarette May Macaulay
Esmeralda Arosemena de Troitiño
Joel Hernández García
Roberta Clarke
Carlos Bernal Pulido*

Secretaria Ejecutiva

Tania Reneaum Panszi

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Casos y Peticiones

Jorge Meza Flores

Con la colaboración de

Pedro Vaca Villarreal, Relator Especial para la Libertad de Expresión

Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos,
Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

Patricia Colchero, Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva

** Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la CIDH, el Comisionado Carlos Bernal Pulido, de nacionalidad colombiana, no participó en la discusión, investigación, deliberación y aprobación del presente informe.*

ÍNDICE

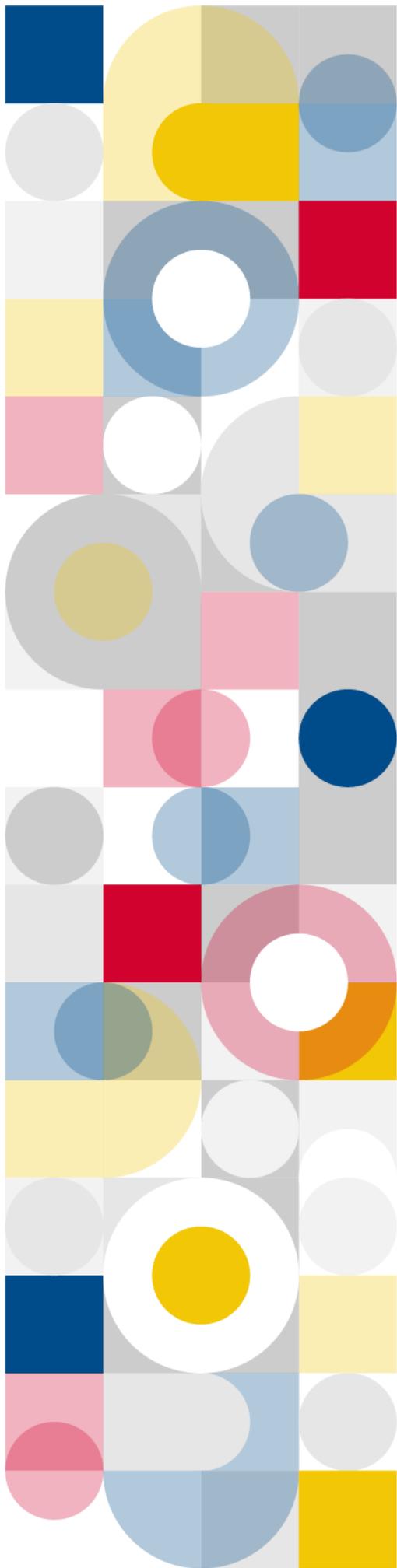
CAPÍTULO 1 | Introducción 06

- A. Objetivos y alcance 07
- B. Antecedentes 10
- C. Metodología 14

CAPÍTULO 2 | Seguimiento de las recomendaciones 17

- A. Recomendaciones relativas al derecho a la protesta 18
 - Recomendación No. 5 18
 - Recomendación No. 6 27
 - Recomendación No. 7 32
- B. Recomendaciones relativas al uso excesivo y desproporcionado de la fuerza 34
 - Recomendación No. 8 35
 - Recomendación No. 9 42
 - Recomendación No. 10 49
 - Recomendación No. 11 53
 - Recomendación No. 12 56
 - Recomendación No. 13 63
 - Recomendación No. 14 69
 - Recomendación No. 15 72
 - Recomendación No. 16 78
 - Recomendación No. 17 82
- C. Recomendación relativa a la violencia de género 86
 - Recomendación No. 18 87

| | | |
|----|---|-----|
| D. | Recomendaciones relativas al uso de la figura del traslado de protección y desaparición de personas | 92 |
| | Recomendación No. 21 | 93 |
| | Recomendación No. 22 | 95 |
| | Recomendación No. 23 | 97 |
| | Recomendación No. 24 | 99 |
| | Recomendación No. 25 | 103 |
| | Recomendación No. 26 | 107 |
| E. | Recomendación relativa al uso de facultades disciplinarias | 110 |
| | Recomendación No. 27 | 111 |
| F. | Recomendaciones relativas a la asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal militar | 114 |
| | Recomendación No. 28 | 114 |
| | Recomendación No. 29 | 117 |
| | Recomendación No. 20 | 119 |
| G. | Recomendación relativa a afectación a terceros y bienes públicos en el marco de las protestas | 120 |
| | Recomendación No. 33 | 120 |
| H. | Recomendaciones relativas a los cortes de ruta | 125 |
| | Recomendación No. 34 | 126 |
| | Recomendación No. 35 | 129 |
| I. | Recomendación relativa a las misiones médicas | 129 |
| | Recomendación No. 41 | 130 |



Capítulo 1

Introducción

INTRODUCCIÓN

A. Objetivos y alcance

1. Mediante este informe, la CIDH hace un seguimiento del estado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas a partir de la visita de trabajo realizada a Colombia en junio de 2021 para registrar la situación de los derechos humanos en el marco de las protestas sociales iniciadas el 28 de abril del mismo año. En su documento de Observaciones y Recomendaciones de la referida visita, la CIDH dio cuenta de los antecedentes de la protesta social en el país y, específicamente, de sus hallazgos frente a las manifestaciones del 2021¹.
2. Asimismo, en sus observaciones, la CIDH señaló que las manifestaciones del año 2021 se vinculan con reivindicaciones estructurales e históricas de la sociedad colombiana relacionadas con la obligación del Estado de asegurar los principios de igualdad y no discriminación. En su visita, la Comisión encontró un extendido consenso entre representantes del Estado y la sociedad civil respecto de las causas del descontento expresado en las manifestaciones, relacionado con la profunda desigualdad socioeconómica, los elevados porcentajes de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, y al acceso a derechos económicos, sociales y culturales, en particular, educación, trabajo y salud. Estos desafíos, se han visto exacerbados debido a las necesarias medidas de contención y atención de la pandemia de COVID-19.
3. Asimismo, la CIDH ha encontrado que las respuestas del Estado de Colombia a estas problemáticas, y que han quedado plasmadas en la Constitución Política de 1991 y en los Acuerdos de Paz firmados en 2016, además de las dificultades inherentes a la implementación de transformaciones estructurales, enfrentan una complejidad adicional para su desarrollo vinculada con los niveles de violencia existentes en el país. En particular, de la violencia derivada del conflicto armado, y del accionar de grupos armados ilegales con aspiraciones de control territorial junto con estructuras criminales vinculadas con el funcionamiento de economías ilícitas, entre otros factores, y que se valen de las deficiencias estructurales presentes en el país.
4. De esa forma, la focalización de la violencia en contra de la población víctima de los procesos de discriminación estructural tiene un impacto directo en la reproducción de estos procesos históricos. Una muestra de esto son los asesinatos de las personas con liderazgo y que llevan adelante la defensa de los derechos humanos, especialmente, de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas. Esta concentración también se observa en el perfil socio demográfico de las víctimas fatales en el contexto de las protes-

¹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021.

tas sucedidas durante el 2021, el cual indica que la mayoría eran jóvenes entre 17 y 26 años, vivían en barrios pobres y periféricos, eran hijos/as de padres campesinos, indígenas y afrodescendientes, desplazados por la violencia, y dedicados al comercio informal, artistas, deportistas, estudiantes o desescolarizados/as.

5. El documento de Observaciones y Recomendaciones presentó los hallazgos de la Comisión respecto a las graves violaciones a los derechos humanos que registró en su visita al país, particularmente, respecto de los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad de las personas manifestantes. Al respecto, la CIDH expresó su preocupación por el registro del alto número de muertes y personas lesionadas, así como por las denuncias sobre personas reportadas como desaparecidas, sometidas a violencia sexual o víctimas de perfilamiento étnico-racial².
6. Asimismo, en sus observaciones, la CIDH manifestó su preocupación y rechazo sobre los hallazgos de agresiones a periodistas y misiones médicas, al uso desproporcionado de la figura del traslado por protección y a las denuncias por detenciones arbitrarias en el contexto de las manifestaciones. Asimismo, la Comisión se pronunció respecto de las afectaciones a derechos de terceros y bienes públicos y privados en el contexto de las protestas y planteó algunas consideraciones respecto a los cortes de ruta en el país y las limitaciones en el uso del Internet como espacio de protesta³.
7. A partir de los hallazgos registrados con su visita de trabajo, la CIDH formuló 41 recomendaciones dirigidas al Estado colombiano. Estas recomendaciones buscan que el Estado responda a las violaciones a los derechos humanos documentadas en el contexto de la protesta social y atienda no solo los derechos a la protesta, libertad de expresión, reunión pacífica y participación ciudadana, sino además las necesidades históricas y sociales respecto de distintos grupos poblacionales en el país⁴.
8. El cumplimiento integral de las recomendaciones de la CIDH es un propósito fundamental para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, así como para contribuir al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en su conjunto. El escenario internacional actual exige que los actores involucrados no solo participen de manera activa reportando información sobre medidas para cumplir con las decisiones adoptadas por organismos internacionales, incluida la CIDH, sino que es esencial que estos esfuerzos se traduzcan en medidas estatales idóneas, oportunas y efectivas que alcancen los objetivos de cada decisión.

² CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 4 y 9.

³ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021 párr. 9.

⁴ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, p. 41 a 46.

9. En este contexto, la CIDH ha adoptado estrategias de seguimiento de sus recomendaciones para identificar esfuerzos en materia de cumplimiento y, además, para promover la adopción oportuna de medidas dirigidas a su implementación efectiva. El presente informe se enmarca en la estrategia para acompañar y dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas al Estado de Colombia en el marco de las protestas en 2021, las cuales conllevaron hechos violentos y violaciones a los derechos humanos.
10. La elaboración de este informe constituye una medida consistente con la práctica de la CIDH en materia de seguimiento de recomendaciones. En cuanto a sus utilidades, el informe identifica medidas de cumplimiento y avances en procesos de implementación de las recomendaciones, de ser procedente; desafíos de cumplimiento y la valoración de la CIDH junto con la determinación del nivel de cumplimiento de cada recomendación, de acuerdo con las Directrices Generales de Seguimiento⁵.
11. La CIDH espera que esta herramienta de seguimiento permita avanzar en el proceso de diálogo y de involucramiento con el Estado de Colombia hacia la adopción de medidas efectivas para el cumplimiento de estas recomendaciones. Asimismo, la Comisión reconoce y agradece la apertura manifestada por el Estado de Colombia en el proceso de elaboración de este informe, así como los espacios conjuntos de trabajo que fueron sostenidos desde la publicación de las Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia⁶.
12. Asimismo, la Comisión valora positivamente el involucramiento de la sociedad civil en el proceso de seguimiento de las recomendaciones. La información que han proporcionado es esencial para que la CIDH realice análisis de cumplimiento integrales que contemplen las distintas posiciones de la sociedad civil y organizaciones defensoras de derechos humanos. La CIDH también agradece la apertura de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia, considerando que el contacto con esta organización permitió acceder a información relevante para realizar el análisis integral al seguimiento de las recomendaciones.
13. Finalmente, la CIDH también señala que la elaboración de este informe es la primera de distintas acciones de seguimiento a las recomendaciones dirigidas al Estado de Colombia. Al respecto, manifiesta su intención de que estos espacios continúen y se fortalezcan con miras a trazar hojas de ruta conjuntas que concreten resultados positivos y avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en materia de derechos humanos. Además, reitera su voluntad para que estos espacios sean abiertos y participativos, considerando a todos los actores involucrados.

⁵ CIDH, [Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH](#), OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 septiembre de 2019.

⁶ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021.

B. Antecedentes

14. El 28 de abril de 2021, inició en Colombia el denominado Paro Nacional, unas jornadas de protestas sociales con reclamos similares a los de las movilizaciones de años anteriores en el país. Las protestas iniciaron en respuesta a dos proyectos de Ley, uno que planteaba una reforma tributaria (“Ley de Solidaridad Sostenible”), y el segundo que presentaba una reforma a la prestación de servicios de salud en el Sistema General de Seguridad Social (Proyecto de ley No. 010)⁷. Dentro de las razones adicionales que motivaron las protestas de 2021, la CIDH identificó el aumento de los niveles de pobreza, inequidad y violencia, sumado a un aumento de asesinatos a personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, representantes de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y firmantes del Acuerdo de Paz. Adicionalmente, la CIDH recibió información sobre bajos niveles de confianza en las instituciones estatales, lo cual podría explicarse por temas como el alto nivel de impunidad por hechos de violencia y violaciones a los derechos humanos⁸.
15. Con motivo de las protestas, entre el 8 y el 10 de junio del mismo año, la CIDH realizó una visita de observación y emitió sus observaciones y hallazgos junto con 41 recomendaciones dirigidas al Estado de Colombia⁹. A partir de la publicación de sus observaciones y recomendaciones, el 30 de junio de 2021, el Estado remitió a la Comisión un informe con sus consideraciones en torno a estos hallazgos. Posteriormente, la CIDH empezó a ejercer su mandato de seguimiento de recomendaciones, dirigido a verificar las medidas adoptadas por el Estado para cumplir con estas decisiones.
16. El seguimiento de las recomendaciones por parte de la Comisión ha estado compuesto por distintas actividades dirigidas a recabar información relevante, fomentar la implementación de estas decisiones y determinar niveles de cumplimiento específicos frente a cada recomendación. Asimismo, la CIDH anunció la instalación de un Mecanismo Especial de Seguimiento en materia de Derechos Humanos para Colombia que contribuya a consolidar la paz en los diversos sectores¹⁰.
17. Posteriormente, el 24 de agosto de 2021, la CIDH envió al Estado de Colombia un cuestionario remitido con base en las facultades establecidas en el artículo 41 de la CADH, específicamente respecto de las denuncias de las desapariciones en el marco de las protestas sociales. El 14 de septiembre de 2021, el Estado de Colombia respondió a esta solicitud de información.

⁷ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 22. Citó: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Boletín No.11 “Ley de Solidaridad Sostenible”, abril 2021; Ministerio de Salud y Protección Social, Proyecto de Ley No. 010, mayo 2021.

⁸ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 11 a 15 y 17.

⁹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, p. 41 a 46.

¹⁰ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 187.

18. Posteriormente, el 26 de octubre de 2021, en el marco del 181º Periodo de Sesiones, la CIDH sostuvo una audiencia pública de seguimiento a las observaciones y recomendaciones de la visita de junio de 2021 a Colombia. Esta audiencia contó con la participación de un amplio número de organizaciones de la sociedad civil¹¹, así como de la Defensoría del Pueblo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Estado de Colombia. El objeto de esta audiencia fue acceder a información actualizada sobre las vulneraciones a los derechos humanos registradas en el marco de las protestas en Colombia, a efectos de dar seguimiento a la visita de trabajo de la CIDH. La audiencia también estuvo enfocada en verificar la respuesta estatal frente a las observaciones y recomendaciones de la CIDH.
19. En el marco de la audiencia, la CIDH obtuvo información proporcionada por las organizaciones participantes. Específicamente, tuvo acceso a algunos datos actualizados sobre denuncias de violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas con posterioridad a la visita de junio de 2021 y a su impacto diferenciado en distintas poblaciones. Entre las violaciones a derechos humanos reportadas por las organizaciones participantes estuvieron incluidas actos de persecución y estigmatización por agentes estatales, acciones de perfilamiento y violencia policial contra liderazgos, así como atentados y amenazas colectivas contra pueblos indígenas, población afrocolombiana y campesina, violencia diferenciada contra mujeres y personas LGBTIQ+ y violencia étnico-racial. Asimismo, las organizaciones presentaron una propuesta sobre la creación de un Mecanismo de Seguimiento¹².
20. Por su parte, durante la audiencia, la Comisión también accedió a la información proporcionada por el Estado. Este último informó estar avanzando en las investigaciones de los delitos cometidos en el marco de las manifestaciones que comprenden actos perpetrados por la fuerza pública y por otras personas. Asimismo, señaló su voluntad de trabajar para la protección de los derechos humanos en el marco de las protestas para lo cual se refirió a mecanismos de diálogo, a la transformación de la Policía Nacional y a medidas impulsadas por el Ministerio del Interior, las cuales, según fue indicado por el Estado, tuvieron en

¹¹ Asociación Para la Promoción social Alternativa (MINGA); Asociación Cristiana Menonita para Justicia, Paz y Acción No Violenta (JUSTAPAZ); Caribe Afirmativo; Campaña defender la Libertad un Asunto de Todas; Casa de la Mujer, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Centro de Desarrollo Psicosocial Taller de Vida; Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO); Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo (CAJAR); Comisión Colombiana de Juristas (CCJ); Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); Corporación Humanas; Instituto Internacional Raza, Igualdad y Derechos Humanos; Corporación Reiniciar; Corporación SISMA Mujer; Corporación Jurídica Yira Castro (CJYC); Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP); Colombia Human Rights Committee; Fundación Creciendo Unidos; Fundación Grupo de Acción y Apoyo a personas Trans (GAAT); Fundación Karisma; Fundación Nydia Erika Bautista; Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (GIDH); ILEX Acción Jurídica; Ruta Pacífica de las Mujeres; Women's Link Worldwide. CIDH, [Audiencia No. 9: Seguimiento a las observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo a Colombia](#), 26 de octubre de 2021.

¹² Entre otros datos, las organizaciones participantes señalaron que se registraban 7.394 violaciones a los derechos humanos entre el 28 de abril al 28 de septiembre de 2021 que, para ese momento, incluía información sobre la desaparición de 820 personas de las cuales se desconocía la situación de 312. CIDH, [Audiencia No. 9: Seguimiento a las observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo a Colombia](#), 26 de octubre de 2021.

cuenta un enfoque diferencial frente a distintas poblaciones. Además, el Estado consideró que el Mecanismo Especial de Seguimiento no resultaba ser un método pertinente para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de la Comisión¹³.

21. En el ejercicio de su mandato convencional y reglamentario y con posterioridad a la audiencia, la CIDH impulsó acciones adicionales para dar seguimiento a las recomendaciones y constatar su nivel de implementación. En este sentido, el 16 de febrero de 2022, la presidenta de la CIDH, Comisionada Julissa Mantilla, junto con el Relator para Colombia, Comisionado Joel Hernández, y la Secretaria Ejecutiva de la CIDH, Tania Reneaum, se reunieron con la entonces vicepresidenta de Colombia y la delegación estatal con el objetivo de, entre otros asuntos, entablar un espacio de trabajo conjunto en torno al seguimiento de las recomendaciones.
22. Este acercamiento abrió la oportunidad de realizar una visita presencial de la Comisión en el país en abril de 2022. La visita estuvo precedida de algunas reuniones técnicas y un encuentro específico en materia de seguimiento de recomendaciones realizado el 1 de abril de 2022 mediante el cual el Estado informó a la CIDH sus consultas en torno al procedimiento de seguimiento de recomendaciones y la Comisión explicó esta metodología. Estos encuentros permitieron preparar la visita al país que, finalmente, se llevó a cabo los días 7, 8 y 9 de abril de 2022 y que, por parte de la CIDH, estuvo encabezada por el Comisionado Joel Hernández, relator para Colombia, acompañado de una delegación de la Comisión.
23. Durante la visita de abril de 2022 al país, la CIDH sostuvo diversas reuniones con autoridades del Estado y entidades públicas como parte de una agenda amplia que incluyó distintos mecanismos de trabajo. En lo que respecta al seguimiento de las recomendaciones, en una reunión sostenida el 25 de abril de 2022, la Comisión comunicó al Estado la elaboración de un informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas con motivo de la visita y anticipó el envío de un cuestionario para que el Estado proporcionara información sobre las medidas de cumplimiento adoptadas.
24. Asimismo, durante dicha visita, la delegación de la CIDH se reunió con alrededor de 25 organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de socializar el seguimiento realizado a las recomendaciones emitidas en el marco de las protestas iniciadas en abril de 2021. En este diálogo, la Comisión tomó nota de la importancia que para la sociedad civil tiene el seguimiento de recomendaciones formuladas a raíz de la visita de junio de 2021 y de que se ejerzan actividades concretas que incidan de manera positiva en su cumplimiento. Asimismo, en este encuentro, la CIDH también anticipó a la sociedad civil la elaboración de este informe de seguimiento.

¹³ CIDH, [Audiencia No. 9: Seguimiento a las observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo a Colombia, 26 de octubre de 2021](#).

25. Después de la visita de abril de 2022 a Colombia, el equipo técnico de la CIDH sostuvo dos reuniones virtuales, los días 24 de mayo y 7 de junio de 2022, con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ambos espacios estuvieron dirigidos a detallar la metodología de seguimiento de las recomendaciones de la CIDH, el tipo de información que es requerido y los criterios aplicados para la evaluación del cumplimiento de cada recomendación.
26. Posteriormente, el 28 de junio de 2022, la CIDH remitió un cuestionario al Estado de Colombia con base en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) para obtener información oficial de las medidas de cumplimiento adoptadas respecto de cada recomendación, y de los desafíos de su proceso de implementación. El 28 de julio de 2022, la CIDH recibió la respuesta del Estado mediante un documento con información de distintas entidades estatales.
27. El cuestionario al Estado fue enviado considerando el diálogo previo y la agenda entablada con el equipo técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, el cuestionario incluyó indicaciones para optimizar la presentación de esta información, tales como reportar las medidas de cumplimiento, avances o retrocesos posteriores a la emisión de cada recomendación; remitir las razones que expliquen por qué las medidas cumplen con las recomendaciones, así como los resultados e impactos de su implementación, considerando los hallazgos que la CIDH incluyó en las Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo al país.
28. Por su parte, la CIDH también envió cuestionarios a las organizaciones de la sociedad civil y a la Defensoría del Pueblo de Colombia sobre el seguimiento a las recomendaciones. Además, la CIDH convocó a una reunión virtual a las organizaciones de la sociedad civil interesada, a fin de fomentar el envío de las respuestas y resolver consultas. Finalmente, la Comisión recibió respuesta al cuestionario de las siguientes organizaciones: Temblores Ong; Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIIS- de la Universidad de los Andes; Indepaz; Karisma; Fundación Nidia Erika Bautista; Raza e igualdad; Colombia Diversa; Dejusticia, e Ilex Acción Jurídica¹⁴. La CIDH no recibió la respuesta de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Sin embargo, la respuesta del Estado de Colombia contiene alguna información relacionada con medidas adoptadas por esta institución.
29. Además, la CIDH también complementó sus labores de seguimiento con la recolección de información de público conocimiento. En este sentido, hizo un monitoreo sobre información de medios de comunicación, así como sobre informes públicos del Estado o de organizaciones de la sociedad civil o internacionales. Asimismo, la Comisión sostuvo una reunión con la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en

¹⁴ Las respuestas fueron recibidas por la CIDH los días 11, 25, 26 y 30 de julio de 2022.

Colombia con la finalidad de complementar información y conocer fuentes adicionales relevantes al seguimiento.

30. El 4 de enero de 2023, la Comisión transmitió al Estado una copia preliminar de este informe y le solicitó que remitiera sus observaciones. Los días 20 y 24 de enero de 2023, la Comisión recibió las observaciones del Estado, las cuales, en lo pertinente, fueron incorporadas en esta versión. En sus observaciones, el Estado manifestó que el país se encuentra en un periodo propicio para realizar solventar las oportunidades de mejora identificadas por la CIDH y señaló acoger sus recomendaciones, al tiempo que reiteró su compromiso con el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales¹⁵. Asimismo, el Estado, a través de su Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, manifestaron su voluntad de desarrollar, con el apoyo de la CIDH, un plan de trabajo conjunto, así como la conformación de un equipo y de un mecanismo de seguimiento por 3 años¹⁶. Al respecto, la Comisión agradece la disposición y voluntad manifestada por el Estado para cumplir las recomendaciones formuladas. El presente informe final de seguimiento fue aprobado por la Comisión el 25 de enero de 2023.

C. Metodología

31. La CIDH seleccionó 28 de las 41 recomendaciones que emitió a raíz de su visita de trabajo de junio de 2021 a Colombia, sobre las cuales versa este primer informe de seguimiento. Esta selección atendió a una decisión metodológica que no implica el cese del seguimiento de las demás recomendaciones. La CIDH continúa monitoreando paralelamente el cumplimiento de las recomendaciones no incluidas en este informe mediante otras herramientas de seguimiento, incluida la elaboración de su informe anual.
32. La CIDH advierte que todas las recomendaciones que formuló en el marco de su visita están relacionadas con las protestas. La decisión de seleccionar 28 recomendaciones del total de 41 fue adoptada para delimitar este primer informe al cumplimiento de las recomendaciones con impacto más inmediato en el ejercicio de la protesta social, sobre las cuales es factible que el Estado informe resultados próximos y concretos.
33. Las 28 recomendaciones sobre las que versa este informe son las siguientes: recomendaciones 5 a 7 sobre la temática denominada derecho a la protesta social; 8 a 17 sobre la temática de uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en el marco de las protestas; 18 relativa a la violencia de género; 21 a la 26 sobre la temática de uso de la figura de traslado de protección y desaparición de personas; 27 sobre el uso de facultades disciplinarias; 28 a la 30 relacionadas con la asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal mili-

¹⁵ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

¹⁶ Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

tar; 33 sobre las afectaciones de derechos a terceros y bienes públicos en el marco de las protestas; 34 y 35 sobre cortes de ruta, y 41 sobre misiones médicas.

34. A partir de las 28 recomendaciones seleccionadas, este informe de seguimiento hace un análisis de seguimiento para cada una. Primero hace una división temática de las recomendaciones, siguiendo la estructura del documento de observaciones de la CIDH. Respecto de cada temática, el informe retoma las principales problemáticas y hallazgos identificados por la CIDH. Posteriormente, incluye el texto de cada recomendación y a presenta la información oficial que recibió del Estado, identificando las principales medidas de cumplimiento; de las organizaciones de la sociedad civil u otros datos relevantes al seguimiento de cada recomendación.
35. Para cada recomendación, la Comisión realiza un análisis sobre el nivel de cumplimiento. Para ello, se centra en las medidas pertinentes al contenido de la recomendación reportadas por el Estado¹⁷ para evaluar si corresponden a acciones posteriores a su formulación y, por lo tanto, dirigidas a su cumplimiento, y si además son relevantes al contenido y objetivo de la recomendación analizada. Finalmente, la Comisión hace una valoración grupal de las medidas de cumplimiento reportadas y, de ser pertinente, destaca si hay alguna contradicción entre la información reportada por el Estado con estándares interamericanos. Con base en esta valoración, la Comisión determina frente a cada recomendación su nivel de cumplimiento, con base en las Directrices Generales de Seguimiento, aprobadas en 2019 por la CIDH¹⁸.
36. Cuando la CIDH ha determinado que las medidas conocidas son relevantes y pertinentes, el informe puede determinar que una recomendación tiene un nivel de cumplimiento que puede ser parcial¹⁹; parcial sustancial²⁰ o total²¹. La Comisión también puede declarar el

¹⁷ Estas medidas pueden consistir en políticas públicas, acciones de fortalecimiento institucional, regulación y normativa, sistema de datos e indicadores, acciones de incidencia en la cultura de derechos humanos y acciones de investigación y justicia. CIDH, Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 septiembre de 2019, ps. 25, 27, 28, 29.

¹⁸ La recomendación pendiente de cumplimiento es aquella en la que el Estado no ha adoptado ninguna medida para cumplir con la recomendación; cuando las gestiones iniciadas son incipientes o aún no han producido resultados concretos, o cuando las medidas adoptadas no corresponden a la situación que se examina. CIDH, Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 septiembre de 2019, párr. 24.

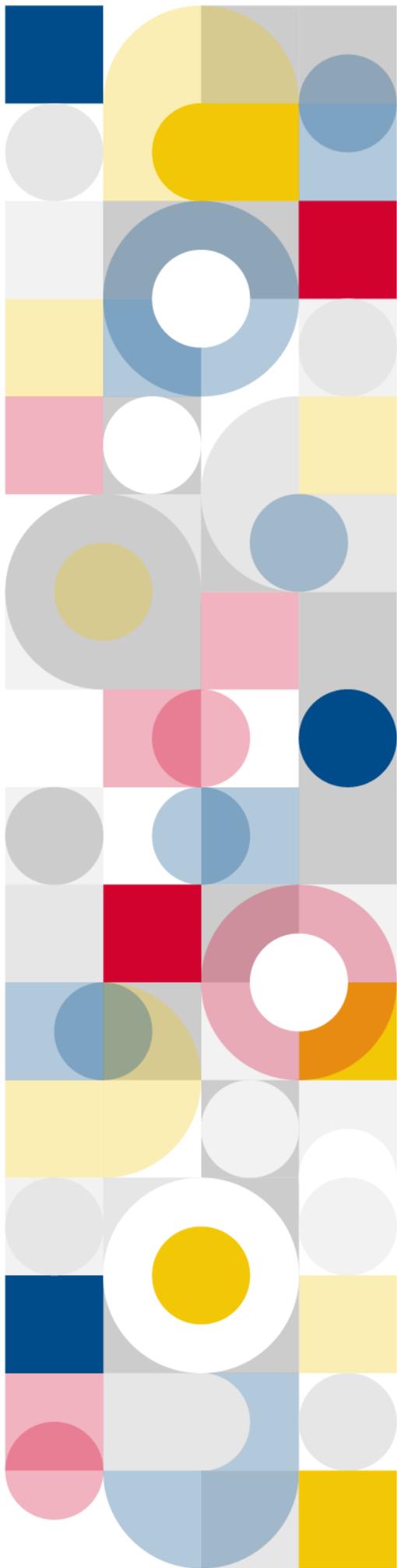
¹⁹ La recomendación con nivel de cumplimiento parcial es aquella sobre la que el Estado ha adoptado algunas medidas para su cumplimiento, pero la adopción de medidas adicionales sigue siendo necesaria. CIDH, Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 septiembre de 2019, párr. 24

²⁰ Una recomendación tendrá nivel de cumplimiento parcial sustancial cuando el Estado ha adoptado medidas relevantes para su cumplimiento y ha aportado pruebas de dichas medidas, pero frente a la cual la CIDH considera que las medidas para su cumplimiento aún no han concluido. CIDH, Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 septiembre de 2019. 24.

²¹ La recomendación totalmente cumplida es aquella en la que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente las medidas para su cumplimiento. CIDH, Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 septiembre de 2019, párr. 24.

incumplimiento de una recomendación cuando, como consecuencia de la conducta del Estado, la decisión ha resultado de imposible cumplimiento o cuando el Estado ha indicado que no la cumplirá²². Finalmente, el análisis de cada recomendación culmina con un diagnóstico de la CIDH sobre la información específica que el Estado todavía no ha remitido o sobre las medidas que faltan por ser adoptadas para determinar un avance en el nivel de cumplimiento de la recomendación. Este diagnóstico tiene la finalidad de guiar, en lo siguiente, el seguimiento de cada recomendación.

²² CIDH, *Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH*, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 septiembre de 2019, párr. 24.



Capítulo 2
**Seguimiento de las
recomendaciones**

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

A. Recomendaciones relativas al derecho a la protesta (recomendaciones 5, 6 y 7)

37. En sus Observaciones y Recomendaciones de la Visita a Colombia, la CIDH destacó que, durante las protestas iniciadas el 28 de abril de 2021, hubo una masiva participación ciudadana en asuntos públicos. Además, señaló que esta participación se dio en ejercicio del derecho a la protesta pública y pacífica, protegido por el artículo 37 de la Constitución Política y por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)²³.
38. A pesar de la protección convencional y constitucional del derecho a la protesta, la Comisión identificó importantes obstáculos para su ejercicio. Por un lado, notó que no existe una regulación estatutaria de este derecho fundamental. Frente a lo anterior, la CIDH identificó la necesidad de formalizar la protección del derecho a la protesta considerando la sentencia STC7641-2020 de la Corte Suprema de Justicia²⁴.
39. Por otro lado, la Comisión observó con preocupación las denuncias sobre graves violaciones a derechos humanos cometidas en perjuicio de los ciudadanos que ejercieron el derecho a la protesta e identificó un conjunto específico de preocupaciones en torno al ejercicio de este derecho, a saber: el uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar²⁵.
40. Por estas razones y con el objetivo de que el Estado adopte medidas que respondan a la necesidad de proteger de manera formal y efectiva el derecho a la protesta y sus derechos conexos, la CIDH emitió las recomendaciones No. 5, 6 y 7, incluidas en este eje temático.

Recomendación No. 5

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

²³ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 23.

²⁴ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 19. Citó: Corte Suprema de Justicia, STC 7641-2020.

²⁵ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 28 y 29.

Información sobre el cumplimiento

41. En su respuesta oficial, el Estado enunció los artículos 20 y 37 de la Constitución Política de 1991 que establecen los derechos a la protesta, libertad de expresión, reunión pacífica y participación, y, además, la Ley Estatutaria No. 1757 de 2015 que regula los mecanismos de participación ciudadana. En cuanto a medidas implementadas para dar cumplimiento a esta recomendación, el Estado proporcionó información sobre una serie de acciones llevadas a cabo para promover el diálogo y la participación ciudadana; así como acciones adoptadas por la Policía Nacional y por la Defensoría del Pueblo para acompañar la protesta social²⁶.
42. Respecto de las acciones de diálogo y participación ciudadana, el Estado informó sobre una serie de encuentros entre el Gobierno Nacional y el Comité Nacional del Paro²⁷. Asimismo, informó sobre la Mesa Nacional de las Garantías para las Manifestaciones Públicas²⁸; el acompañamiento del Ministerio del Interior a más de 78 mesas regionales; reuniones en departamentos del Gobierno nacional y autoridades locales con comunidades indígenas, jóvenes, comunidades campesinas, líderes comunitarios y sociedad civil, y 17 diálogos en departamentos. Igualmente, indicó que, entre enero y diciembre del 2021, el Estado realizó 3.188 acompañamientos a protestas sociales y participó en 415 mesas de diálogo territoriales para conocer los pliegos de peticiones y generar consensos. El Estado también informó medidas de diálogo con juventudes, destacando la Comisión de Diálogo y Escucha Abierta a la Juventud; el “Pacto Colombia con las juventudes”; el funcionamiento de 202 mesas de escucha activa, con 5.273 participantes, y la primera elección de Consejos Municipales de Juventud²⁹. En sus observaciones a este informe, el Estado indicó continuar realizando mesas de diálogo, con alrededor de 15 desde el último trimestre de 2022³⁰.
43. Sobre las medidas de acompañamiento a las protestas de la Defensoría del Pueblo, el Estado señaló que impartió directrices para acompañar las manifestaciones³¹. Además, señaló que, desde el 28 de abril de 2021, instaló el Comité Permanente para la Garantía del

²⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁷ El Estado señaló que el Comité Nacional del Paro decidió unilateralmente la suspensión de las conversaciones. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁸ El Estado señaló que fue constituida con base en el Decreto No. 003 de 2021 y que, para lo corrido en el 2021, había sesionado 5 veces. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁹ Esta elección fue realizada el 5 de diciembre de 2021. Los Consejos permiten la participación de jóvenes entre 14 y 28 años, encargados de concertar con la administración la agenda gubernamental de juventud. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁰ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³¹ Las directrices se impartieron con base en el Protocolo Interno de Atención a la Protesta Social y la Resolución No. 073 del 2020. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

Derecho a la Protesta Social³². También, indicó que la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (DNATQ) de la Defensoría tramita las quejas relacionadas con la protesta respecto de miembros de la Fuerza Pública y las remite a las autoridades competentes. Igualmente, informó que la Defensoría creó la Mesa Interinstitucional de Información para reportar casos de homicidios y personas presuntamente desaparecidas durante manifestaciones. Según esta entidad, el 9% de las 511 manifestaciones del primer semestre de 2022 presentaron disturbios o riesgos a la integridad de las personas³³. En sus observaciones a este informe, el Estado indicó que la Defensoría realizó acompañamientos en el marco del Paro Nacional con 4,655 funcionarios, y reiteró la realización de actividades de formación, acompañamiento y recepción de quejas en este contexto³⁴.

44. En relación con las medidas de acompañamiento adoptadas por la Policía Nacional, el Estado recordó las disposiciones normativas que señalan que el uso de la fuerza en manifestaciones está sometido a criterios de necesidad, proporcionalidad, legalidad y racionalidad y que el grupo especializado antidisturbios opera como ultima ratio para restablecer la convivencia y seguridad ciudadana³⁵. El Estado también se refirió a la formación recibida por los policías del Escuadrón Móvil Antidisturbios y a las unidades académicas complementarias que deben cursar, incluido un diplomado en derechos humanos y servicio de Policía, con duración de 90 horas. Asimismo, señaló que la Policía Nacional expidió distintas resoluciones, instructivos, directivas, protocolos y circulares para regular su actuación

³² El Comité estuvo conformado por alrededor de 441 servidores públicos adscritos a las 42 Defensorías Regionales y 303 defensores públicos disponibles 24 horas a nivel nacional. El Comité ofreció representación judicial a las personas que lo requerían. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³³ El Estado señaló los motivos registrados de estas movilizaciones. Además, indicó que los mecanismos usados para protestar fueron los plantones o concentraciones (37%), bloqueos de vías (27%), marchas o movilizaciones (21%), paros cívicos o cese de actividades (6%), entre otros (9%). Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁴ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁵ El Estado se refirió al artículo 7 de la Resolución No. 2903 de 2018 y al artículo 34 del Decreto No. 003 de 2021. Señaló que, antes de la intervención del grupo antidisturbios, deben agotarse instancias de diálogo, mediación con los gestores de convivencia y/o Ministerio Público y disuasión. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

en el contexto de Reuniones Pacíficas y sin Armas o Protesta Social en 2021³⁶ y 2022³⁷. También resaltó que, el 11 de agosto de 2021, el Alto Mando de la Policía revisó las recomendaciones de la CIDH y dispuso el cumplimiento de la normatividad sobre los derechos humanos en el contexto de protestas sociales³⁸.

45. En sus observaciones a este informe, el Estado señaló que la Procuraduría General de la Nación (PGN) ha tomado medidas preventivas para respetar y garantizar la protesta, libertad de expresión, reunión pacífica y participación incluidas: la activación permanente de un Puesto de Mando Unificado (PMU) para acompañar las protestas; en julio de 2021, 6 comisiones extraordinarias de acompañamiento en ciudades; 2 espacios de formación (septiembre de 2021 y mayo de 2022) para procuradurías sobre acompañamiento a protestas; 6 espacios de formación a procuradurías; 4 diálogos con sector privado sobre protesta; acompañamiento de 1.200 movilizaciones desde el 28 de abril a diciembre de 2022, y 4 espacios de formación al ESMAD en 2021³⁹.
46. Finalmente, también en sus observaciones a este informe, el Estado informó sobre acciones de capacitación de servidores públicos en torno a la investigación y judicialización de

³⁶ En 2021, destacó: Resolución No. 01681 (Protocolo de verificación en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier mitin, reunión o acto de protestas suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía); Resolución No. 01716 (parámetros del empleo de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales para la prestación del servicio de Policía); Instructivo 011 DIPON -SEGEN (Aspectos esenciales para la materialización del medio de Policía de Uso de la Fuerza en escenarios de Manifestación Pública); Instructivo 012 DIPON -DISEC (Parámetros de Actuación Policial en el marco de las Manifestaciones Públicas); Instructivo 013 DIPON SEGEN (Aplicación y materialización de los medios de Policía de traslados por Protección, para procedimiento policivo y aprehensión con fin judicial); Directiva Operativa Transitoria N°025 DIPON INSGE (Parámetros de actuación Policial de la Estrategia de Atención a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad -ESPOV); Resolución No. 03872 (Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Policía Nacional); Directiva Administrativa Transitoria D.A.T. No. 005 SUDIR-COEST (Parámetros para el Desarrollo de los Grupos Focales entre Periodistas y Funcionarios de la Institución en las Regiones de Policía). Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁷ Para 2022, destacó: Directiva Operativa Transitoria D.O.T. No.007 DIPON-DISEC (Lineamientos para la Atención a la Población Migrante y Extranjera en el Territorio Nacional); Parámetros para la activación del Sistema de Anticipación y Atención de Manifestaciones Públicas y control de Disturbios en el Territorio Nacional (Directiva Operativa Transitoria No 008 DIPON-DISEC); Directiva Administrativa Transitoria DIPON –DISEC sobre el Plan de Trabajo Institucional para la Implementación de la Ley No. 2197 de 2022 que dicta normas para fortalecer la seguridad ciudadana; Protocolo de Respeto y Garantía de los Derechos de las Personas que Participan en el Derecho de Reunión Pacífica y sin Armas o Protesta Social con directrices institucionales al personal de la Policía Nacional en la observancia del derecho de reunión pacífica y sin armas o protesta social; Fortalecimiento del Servicio de Policía en el Marco de las Manifestaciones Públicas en Conmemoración del día Internacional del Trabajo mediante la Directiva Operativa Transitoria-D.O.T. No. 020 DIPON-JESEP del 24 de abril; Circular 003 DIPON relacionada con el establecimiento de los Puestos de Mando Institucional PMI y participación en puestos de Mando Unificado PMU relacionados con protesta social; Resolución No. 02106 sobre la estructura orgánica del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁸ La revisión se hizo de acuerdo con la Resolución No. 00669 del 2011 que creó el Consejo Asesor de Derechos Humanos y el Consejo Táctico Asesor de Derechos Humanos en la Policía Nacional. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁹ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

violaciones a los derechos humanos y libertad de expresión, después del Paro Nacional de 2021, por parte de la Dirección de Altos Estudios de la Fiscalía General de la Nación⁴⁰.

47. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil no proporcionaron información específica referida a las medidas reportadas por el Estado sobre mecanismos de diálogo y participación ciudadana, ni sobre las acciones de acompañamiento de la Defensoría del Pueblo. Respecto a las medidas adoptadas por la Policía Nacional en acompañamiento a la protesta social, aunque la sociedad civil no se refirió a la normativa enunciada por el Estado, sí comunicó a la CIDH que las Resoluciones No. 2774 de 2013 y No. 1823 de 2018 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) permiten que la Fuerza Pública use *jammers* o inhibidores de señal capaces de interferir con las comunicaciones, con el único requisito de atender “razones de seguridad e interés general” y, además, permiten instalar inhibidores de señal en sitios abiertos en casos “relacionados con la seguridad pública”. De acuerdo con la información proporcionada, esta facultad puede implicar una restricción desproporcionada a la libertad de expresión e información, al no estar sujeta a algún control judicial, permiso previo del MinTIC ni de alguna entidad independiente del ejecutivo⁴¹.
48. En cuanto a medidas relacionadas con esta recomendación no mencionadas por el Estado, la sociedad civil informó a la CIDH que el Decreto No. 338 de 2022 del MinTIC, sobre gobernanza en seguridad digital, estableció legalmente el Puesto de Mando Unificado de Ciberseguridad (PMU-Ciber), limitando que este se dedique a prevenir o gestionar incidentes cibernéticos sobre las infraestructuras críticas y servicios esenciales. La Comisión fue informada de que este decreto constituye una medida importante para limitar la actuación del PMU-Ciber y, también, de la necesidad de mayor regulación para evitar la afectación de derechos en espacios digitales⁴².
49. Finalmente, la CIDH recibió información de algunas situaciones que, según la sociedad civil, desconocen el contenido de esta recomendación. Por un lado, la sociedad civil informó que la Ley No. 2197 de 2022, sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, amenaza los derechos establecidos en esta recomendación⁴³ y, por el otro, indicó que, a pesar de que el Estado maneja un discurso según el cual los derechos enunciados en la recomendación son plenamente protegidos, el Estado habría permitido la intervención policial

⁴⁰ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁴¹ Fundación Karisma. Respuesta al cuestionario de consulta, 7 de julio de 2022.

⁴² Fundación Karisma. Respuesta al cuestionario de consulta, 7 de julio de 2022.

⁴³ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Karisma. Respuesta al cuestionario de consulta, 7 de julio de 2022.

a la protesta social con la justificación de estar respondiendo a situaciones de vandalismo o terrorismo urbano⁴⁴.

50. Respecto a la Ley No. 2197, la Comisión conoció que su artículo 7 agregó como circunstancia de mayor punibilidad las conductas que “utilicen medios informáticos, electrónicos o telemáticos”; que el artículo 16 agregó el artículo 353B al Código Penal por el que se establece el agravante del delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público (artículo 253 Código Penal) consistente en el uso de “máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten”; la modificación de artículos 32, 58, 104 y 185A del Código Penal⁴⁵, y la inclusión de disposiciones que permiten que la Policía Nacional acceda, sin control, a información recabada por circuitos cerrados de televisión o que establecen tipos penales abiertos e indeterminados que pueden enmarcarse en un contexto de protesta social. De acuerdo con la sociedad civil, estas disposiciones no criminalizan de manera explícita la protesta social, pero sí pueden significar su judicialización abusiva, incluidas las movilizaciones a través de redes sociales. Asimismo, la sociedad civil indicó que la ley desconoce parámetros interamericanos sobre libertad de expresión, promueve la censura, desincentiva la participación ciudadana e, incluso, vulnera el principio de legalidad, el debido proceso y el principio de ultima ratio del poder punitivo⁴⁶.
51. Respecto a la intervención policial en espacios de protesta después de los hechos registrados en la visita de trabajo, la sociedad civil informó a la Comisión sobre denuncias de detenciones masivas registradas en el marco de manifestaciones en junio de 2022 contra integrantes de la denominada primera línea en Cali, Medellín, Bucaramanga y Bogotá⁴⁷; de acciones de perfilamiento y hostigamiento por la Fuerza Pública con afectaciones diferenciales a grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad o históricamente discriminados, y de la participación del ESMAD como primera opción de respuesta a las protestas, incurriendo en abuso policial y violaciones a los derechos humanos⁴⁸.

⁴⁴ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta. 25 de julio de 2022.

⁴⁵ Según la información proporcionada, la reforma de estos artículos se refiere a (i) causales de ausencia de responsabilidad penal, (ii) circunstancia de mayor punibilidad, adicionando la ejecución de una conducta punible sobre bienes o recursos destinados a una actividad de utilidad común o necesarios para la satisfacción de necesidades de una colectividad, y (iii) las circunstancias de agravación punitiva.

⁴⁶ Fundación Karisma. Respuesta al cuestionario de consulta, 7 de julio de 2022.

⁴⁷ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. También: El Espectador, [Denuncian irregularidades en arremetidas contra primeras líneas de todo el país](#), 16 de junio de 2022; Asociación de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios del Valle del Cauca (ASOGROVALLE), Asociación de Líderes El Perfil, Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), Fundación Afrodescendiente por las Diversidades Sociales y Sexuales (SOMOS IDENTIDAD), Fundación Víctimas Vulnerables Mujeres Afros Independientes (FUNVIMUFROIN) y Movimiento Ciudadano ORIENTADOS. (2022), [Las huellas del racismo: voces de las personas excluidas, violencia estructural dentro y fuera del estallido social en Cali](#), abril 2022.

⁴⁸ Por ejemplo, la Comisión fue informada de nuevos hechos de violencia y graves agresiones ejercidas por la Policía el 17 de marzo de 2022 contra María Eugenia Cruz, lideresa y defensora de derechos humanos quien acompaña a jóvenes en marchas y protestas. Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

Análisis y nivel de cumplimiento de la recomendación

52. La CIDH agradece la información proporcionada por el Estado y por las organizaciones de la sociedad civil. La Comisión considera que las acciones para promover el diálogo y la participación ciudadana reportadas por el Estado⁴⁹ son medidas relevantes al cumplimiento de esta recomendación. La Comisión nota que, si bien algunas de estas medidas fueron adoptadas con posterioridad a la formulación de la recomendación, frente a otras, el Estado no especificó el momento en que fueron adoptadas, por lo que recuerda la importancia de la remisión de estos datos para el proceso de seguimiento.
53. La Comisión considera que las medidas que, de acuerdo con el Estado, fueron adoptadas por la Defensoría del Pueblo⁵⁰ también contribuyen a la garantía del derecho a la protesta social y al monitoreo de las violaciones perpetradas en el marco de las manifestaciones. Sin embargo, para la Comisión no es claro el momento en que estas medidas fueron adoptadas o fortalecidas, por lo que será útil que el Estado remita información adicional sobre su proceso de implementación con dicho detalle.
54. Finalmente, en cuanto a las medidas que, según el Estado, fueron adoptadas por la Policía Nacional, la CIDH considera que el conjunto de resoluciones, instructivos, directivas y protocolos adoptados en 2021 y 2022 por esta institución para regular su actuación en el contexto de protesta social⁵¹ consolida una medida de cumplimiento relevante a esta recomendación. Sin embargo, la Comisión nota que algunas de estas normas estaban ya vigentes antes de la formulación de esta recomendación lo que permite concluir que no todas estuvieron dirigidas a su cumplimiento⁵². Por otra parte, la CIDH pone de presente que la adopción de esta regulación es apenas un primer paso y que este debe ser seguido por acciones que garanticen su implementación de manera sostenible en el tiempo y que conduzcan, no solo a que estas medidas sean ampliamente conocidas en la institución, sino además a que sean debidamente observadas y aplicadas por el funcionariado vinculado.
55. De acuerdo con el anterior recuento de medidas de cumplimiento, la Comisión considera que el Estado ha adoptado medidas relevantes para el cumplimiento de esta recomendación. Sin embargo, identifica que sigue siendo necesaria la adopción de un amplio conjunto de medidas adicionales para su total implementación. Asimismo, la CIDH toma nota de la seria preocupación expresada por la sociedad civil frente a la posibilidad de un ejercicio

⁴⁹ Ver *supra* párr. 42.

⁵⁰ Ver *supra* párr. 43.

⁵¹ Ver *supra* párr. 44.

⁵² Por ejemplo, la Resolución No. 2903 de 2018 sobre los criterios de necesidad, proporcionalidad, legalidad y racionalidad del uso de la fuerza en el marco de protestas y el Decreto No. 003 de 2021 que señala que el grupo especializado antidisturbios opera como *ultima ratio* en el restablecimiento de la convivencia.

abusivo del derecho sancionatorio y de limitaciones a las comunicaciones en detrimento de los derechos señalados en esta recomendación.

56. Particularmente, preocupa a la Comisión la información sobre la posibilidad de que la Ley No. 2197 de 2022, sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, sea aplicada para reprimir actos de protesta y desincentivar la participación ciudadana a través del poder punitivo⁵³. Al respecto, la CIDH recuerda que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) ha indicado que la criminalización de personas que participen o lideren manifestaciones públicas tiene efectos negativos para la organización y el individuo sometido a la sanción, pero además ejerce un efecto intimidatorio (chilling effect) en la sociedad que impide o inhibe la libertad de expresión con efectos graves y sistémicos para el ejercicio de la libertad de asociación y participación política⁵⁴. Asimismo, la RELE ha expresado que la criminalización de actos relacionados con la protesta social muchas veces es el resultado de la aplicación de tipos penales que por su vaguedad o ambigüedad resultan violatorios del principio de legalidad y de los estándares interamericanos⁵⁵, o de la aplicación abusiva y extendida de figuras penales o formas de participación criminal que se acompaña de una interpretación acotada, sesgada o descontextualizada de los hechos⁵⁶. Al respecto, la RELE ha identificado que esta aplicación formal de tipos penales convierte en actos criminales, las conductas comúnmente observadas en protestas como los cortes de ruta o actos de desorden que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas⁵⁷. Recientemente, la CIDH conoció la posición actual del Estado en el sentido de que, desde el Ministerio del Interior, gestionará una revisión y modificación a la Ley No. 2197 de 2022, por lo que queda a la espera de información adicional sobre avances en esta iniciativa⁵⁸. Asimismo, la Comisión valora las acciones de capacitación realizadas por la FGN después del Paro Nacional en torno a la investigación y judicialización de delitos atentatorios contra la libertad de expresión.
57. Igualmente, preocupa a la Comisión la información recibida por la sociedad civil sobre alguna normatividad que permitiría que el Estado vigile la correspondencia o datos persona-

⁵³ Ver *supra* párrs. 49 y 50.

⁵⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, [Protesta y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.LV/II, CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 191.

⁵⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, [Protesta y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.LV/II, CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 195.

⁵⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, [Protesta y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.LV/II, CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 207.

⁵⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, [Protesta y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.LV/II, CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 208.

⁵⁸ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

les⁵⁹, lo cual puede tener un efecto inhibitorio de la libertad de expresión. Al respecto, la CIDH recuerda que la RELE también ha señalado que cuando el Estado justifique esta actuación en la seguridad nacional, además debe especificar claramente los criterios que deben aplicarse para determinar los casos en los cuales estas limitaciones son legítimas y ser cuidadosa en definir con exactitud dicho concepto⁶⁰.

58. Por otra parte, la CIDH conoció, por la sociedad civil, el Decreto No. 338 de 2022 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) que, según lo informado, estableció legalmente el Puesto de Mando Unificado de Ciberseguridad (PMU-Ciber)⁶¹. La Comisión toma nota de que este decreto formalizó la existencia del PMU-Ciber y de su relevancia para establecer un nuevo enfoque de ciberseguridad para este Puesto de Mando, dejando de lado la investigación de ciberdelitos para enfocarse en la protección de la ciudadanía bajo el respeto y protección de los derechos humanos. La CIDH reconoce la adopción del referido decreto como un paso que podría resguardar el derecho a la protesta en espacios digitales, aunque será necesaria la remisión de información que describa los límites de actuación del PMU-Ciber para evitar afectaciones a derechos.
59. Finalmente, en seguimiento de esta recomendación, la CIDH expresa su preocupación sobre denuncias sobre la violación de las garantías del derecho a la protesta frente a hechos ocurridos con posterioridad de la visita de trabajo al país⁶². La Comisión resalta que la implementación de esta recomendación es un mecanismo de no repetición de estos hechos por lo que, la recurrencia de estos indica la necesidad de fortalecer la adopción de medidas para implementar esta recomendación. Debido a que el Estado ha adoptado algunas acciones, pero es necesaria la adopción de un conjunto relevante de medidas adicionales que atiendan las preocupaciones anteriores, el nivel de cumplimiento de esta recomendación es **parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

60. La Comisión considera que es necesaria la adopción de una estrategia dirigida a la planificación, adopción y seguimiento que esté compuesta por medidas plurales, adicionales a las implementadas hasta ahora, y articuladas entre sí para asegurar el respeto y garantía del derecho a la protesta, libertad de expresión, reunión pacífica y participación política. Es indispensable que esta estrategia esté acompañada de un proceso de difusión, pedagogía y seguimiento de la normatividad existente sobre la protección de estos derechos, incluida

⁵⁹ Ver *supra* párr. 47.

⁶⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Libertad de Expresión e Internet, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 diciembre 2013, párr. 157.

⁶¹ Ver *supra* párr. 48.

⁶² Ver *supra* párr. 51.

aquella dirigida a la Policía Nacional, siempre que esta esté acorde con los estándares interamericanos. Además, es esencial que esta estrategia planificada incluya un mecanismo para evaluar de qué manera las medidas adoptadas impactan, de manera positiva y efectiva, el respeto y garantía de los derechos establecidos en esta recomendación.

Recomendación No. 6

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

Información sobre el cumplimiento

61. Según su respuesta oficial, el Estado recordó que la Constitución Política establece el principio de no discriminación, así como los derechos a la protesta, libertad de expresión, reunión pacífica y participación. Respecto al cumplimiento de esta recomendación, el Estado informó medidas para optimizar la investigación de conductas punibles perpetradas en el marco de protestas, así como medidas de la Policía Nacional para promover el respeto y protección de los derechos humanos⁶³.
62. Sobre las medidas para optimizar la investigación de conductas punibles en el marco de protestas, el Estado señaló que, según la Resolución No. 0-0951 de 2021 de la Fiscalía General de la Nación, el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género lidera la estrategia respecto de conductas ocurridas en el marco del Paro Nacional. Según el Estado, este grupo fue creado para atender investigaciones relacionadas con delitos que afectan a mujeres, niños, niñas y adolescentes⁶⁴ y ha contribuido al esclarecimiento de hechos mediante distintos lineamientos de actuación⁶⁵. En sus observaciones al presente informe, el Estado señaló que el Grupo de Género fue conformado en el contexto del Paro Nacional

⁶³ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁶⁴ El grupo fue creado mediante la Resolución No. 0-0858 del 20 de mayo de 2021 de la Fiscalía General de la Nación. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁶⁵ Dentro de estos lineamientos destacan: que la primera hipótesis de investigación sea que el delito estuvo motivado por razones de género; que los equipos investigativos sean interdisciplinarios; que se aplique un enfoque diferencial y se identifiquen situaciones de riesgo para las víctimas, las características de los victimarios y el contexto de los hechos; que los Fiscales y personas investigadoras del Grupo Nacional de Género conozcan estos casos. Asimismo, el Estado enunció las actividades investigativas implementadas por la Fiscalía frente a casos de violencia de género, las cuales incluyeron inspecciones al lugar de los hechos, búsquedas en bases de datos, entrevistas forenses, diligencias de reconocimiento, entre otras. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

en 2021 y que, más allá de conformar nuevos grupos, se busca su adecuación para atender las necesidades de la ciudadanía⁶⁶.

63. Por su parte, respecto de las medidas adoptadas por la Policía Nacional para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, el Estado recordó que la Ley No. 62 de 1993 estableció que la actividad de policía “está destinada a proteger los derechos fundamentales tal y como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia.” Asimismo, el Estado resaltó la creación de la figura del Comisionado de Derechos Humanos de la Policía que motivó la implementación de líneas de acción para fortalecer la protección de estos derechos en los siguientes ejes temáticos: (i) uso de la fuerza, para lo cual señaló que la institución está revisando la doctrina operativa al respecto; (ii) atención y prevención de homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos; (iii) violencias basadas en género, mediante la Resolución No. 03872 del 19 de noviembre de 2021 (sobre lineamientos para transversalizar el enfoque de Género en la Policía Nacional); (iv) desaparición forzada de personas; (v) tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, para lo cual está contemplada la revisión a la doctrina educativa y operativa policial; (iv) ejecuciones extrajudiciales; (v) privación arbitraria de la libertad, para lo cual se prevé la revisión de la doctrina educativa y procedimientos de Policía; (vi) violencia sexual⁶⁷.
64. Cabe resaltar que, en sus observaciones al presente informe, el Estado indicó la voluntad de cumplimiento del Ministerio de Defensa de esta recomendación y se refirió a declaraciones públicas del actual Ministro, como la del 9 de septiembre de 2022 (Día Nacional de los Derechos Humanos), en la que expresó el compromiso de realizar acciones de reparación, verdad y justicia para las víctimas del abuso de la fuerza de los días 9, 10 y 11 de septiembre de 2020⁶⁸.
65. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil informaron sobre dos medidas no reportadas por el Estado. Por un lado, las organizaciones informaron sobre la Circular Presidencial No. 01 de 11 de junio de 2021, mediante la cual el presidente de la República ordenó a las autoridades de la Rama Ejecutiva del orden nacional mantener el contenido de los “derechos fundamentales a la expresión, reunión, libertad de prensa y a la protesta pacífica, no destructiva, sin armas y que no afecte los derechos de terceros” como elementos que determinen su actuación. A pesar de que esta medida está dirigida al cumplimiento de la recomendación, la CIDH fue informada de que la circular fue emitida en el marco de un

⁶⁶ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁶⁷ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁶⁸ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

incidente de desacato de la sentencia de tutela STC7641-2020 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁶⁹.

66. Por otro lado, en relación con la garantía de los derechos de personas LGBTI+, la Comisión fue informada de que recientemente la Defensoría del Pueblo recomendó a la Procuraduría General de la Nación “hacer especial seguimiento a las quejas por vulneración de derechos humanos presentadas contra funcionarios públicos por personas OSIGD - LGBTI, principalmente aquellas donde los presuntos responsables sean miembros de la fuerza pública”⁷⁰.
67. Adicionalmente, la sociedad civil también informó a la Comisión sobre actuaciones estatales que, contrario a contribuir al cumplimiento de la recomendación, desconocen su contenido. Al respecto, la CIDH fue informada de que, a pesar de la Circular Presidencial No. 01 de 2021, el Gobierno Nacional ha continuado haciendo declaraciones públicas estigmatizantes contra personas que participan en manifestaciones al referirse a ellas como “vándalos”, “insurgentes”, “delincuentes”, “enemigos” y “terroristas”⁷¹.
68. Asimismo, las organizaciones informaron a la Comisión que algunas normas de la Ley No. 2197 de 2022, tendiente al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, que institucionalizarían un discurso de estigmatización y censura a quienes promueven protestas en internet o a quienes denuncian actos de exceso de fuerza en el mismo espacio⁷².

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

69. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Según la información proporcionada por el Estado, identifica que la creación del Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género⁷³ podría contribuir a la promoción del estándar interamericano que establece esta recomendación. A partir de la información recibida, la CIDH ha tomado conocimiento de que la conformación de este grupo se realizó en 2021 para liderar la estrategia de investigación de conductas enmarcadas en

⁶⁹ La sentencia ordenó al Gobierno Nacional “[e]xpedir un acto administrativo en el cual ordene a todos los miembros de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, mantener la neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas, incluso, si las mismas se dirigen a cuestionar las políticas del Gobierno Nacional, en el cual se incluya la obligación permanente de garantizar y facilitar, de manera imparcial, el ejercicio de los derechos fundamentales a la expresión, reunión, protesta pacífica y libertad de prensa, aun durante eventos de (i) guerra exterior; (ii) conmoción interior; o (iii) estado de emergencia” Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁷⁰ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Defensoría del pueblo, [Una radiografía del prejuicio. Informe de Derechos Humanos de Personas OSIGD-LGTBI 2021](#), junio de 2022.

⁷¹ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. También ver: El Espectador Colombia +20, [Un año del Paro Nacional: sigue el estigma sobre los manifestantes](#), 28 de abril de 2022.

⁷² Ver *supra* párr. 65.

⁷³ Ver *supra* párr. 62.

el Paro Nacional. Sin embargo, la Comisión identifica que esta medida está dirigida a fortalecer la investigación de conductas sobre violencia basada en género en el contexto del Paro Nacional y no, específicamente, a promover el deber de abstención de declaraciones estigmatizantes o que inciten a la violencia contra personas manifestantes. Aunque el funcionamiento del grupo podría impactar la promoción del estándar enunciado en la recomendación, la CIDH solicita información específica y adicional que describa la pertinencia de la medida para el cumplimiento de la decisión bajo seguimiento.

70. Por su parte, frente a las acciones adoptadas por el Comisionado de Derechos Humanos de la Policía Nacional, la Comisión identifica que, de las distintas temáticas que están siendo abordadas por esta autoridad, solamente la revisión de la doctrina institucional sobre el uso de la fuerza⁷⁴ podría constituir una iniciativa relevante para promover el estándar establecido en esta recomendación. Sin embargo, la CIDH considera que es necesaria información adicional que permita comprender, de manera específica, cómo en la práctica, esta iniciativa permite la promoción del estándar señalado en esta recomendación. Finalmente, la CIDH identifica que, a pesar de que la recomendación solicita la adopción de medidas respecto de distintos grupos poblacionales, el Estado no informó sobre la adopción de estas acciones atendiendo a este enfoque diferencial. A partir de la información remitida por el Estado, la Comisión no identifica con claridad cómo las medidas reportadas son pertinentes al contenido de esta recomendación y, por lo tanto, dirigidas a su cumplimiento.
71. Por otra parte, la Comisión ha tomado nota de la preocupación expresada por la sociedad civil según la cual continúan reportándose declaraciones públicas estigmatizantes contra manifestantes a través de un discurso que los cataloga como “vándalos”, “insurgentes”, “encapuchados”, “delincuentes”, “enemigos” o “terroristas” y personas que atentan contra la seguridad nacional⁷⁵. En la misma línea, preocupa a la Comisión la información según la cual las judicializaciones y detenciones de personas manifestantes, se habría constituido en una política de criminalización de las movilizaciones sociales como parte de un discurso estigmatizante que interpretaría a la protesta como una actividad potencialmente terrorista⁷⁶.
72. La Comisión expresa su preocupación por este tipo de denuncias y considera que estos hechos indican desafíos de la implementación de la recomendación bajo seguimiento. Fina-

⁷⁴ Ver *supra* párr. 63.

⁷⁵ Ver *supra* párr: 67. También ver: El Espectador, [Un año del Paro Nacional: sigue el estigma sobre los manifestantes](#), 28 de abril de 2022.

⁷⁶ Información reportada en el marco de elaboración de este informe por las organizaciones Karisma, Raza e Igualdad, Temblores ONG, el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIIS- de Uniandes e Indepaz. También ver: Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (Cinep/PPP), [Revista Noche y Niebla No. 64](#), julio-diciembre de 2021, El estigma como política social, pág. 19; El Espectador, [201 personas de Primera Línea investigadas y ninguna condenada](#), 13 de febrero de 2022; Revista Semana, [“Son asesinos” así calificó el ministro de Defensa, Diego Molano, a integrantes de la primera línea](#), 29 de noviembre de 2021. Blue Radio, [Hasta hoy han sido capturados 259 delincuentes de la primera línea: ministro de Defensa](#), 24 de noviembre de 2021; Campaña Defender la Libertad Asunto de Todas, [El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social en Colombia en el año 2021](#), ps. 7 y 8.

mente, la CIDH resalta que, mediante sus observaciones al presente informe, el Estado señaló que ha recomendado tácitamente a todos sus funcionarios de alto nivel abstenerse de declarar contra cualquier grupo que ejerza la protesta y que está diseñando medidas correctivas en este sentido⁷⁷. También recibió la voluntad de cumplimiento de esta recomendación, por lo que valora positivamente la disposición expresada en este sentido y queda a la espera de información específica sobre las medidas de cumplimiento adoptadas para promover el estándar interamericano señalado en la recomendación. A la espera de esta información, la Comisión considera que esta recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

73. Para determinar un avance en el nivel de cumplimiento de la recomendación, es necesaria la remisión de información que especifique las medidas adoptadas por el Estado para promover el estándar según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen o inciten a la violencia contra las personas que participan de las manifestaciones y protestas. Esta información debe contener medidas que sean pertinentes y coherentes con el contenido de la recomendación.
74. Las acciones que pueden ser adoptadas e informadas por el Estado en cumplimiento de la recomendación incluyen acciones de fortalecimiento institucional como campañas de difusión sobre el estándar, capacitación al funcionariado público sobre su contenido y las consecuencias de su incumplimiento, medidas pedagógicas que fomenten su amplio conocimiento y aplicación, o cualquier otra herramienta de promoción.
75. Asimismo, es esencial la remisión de información que determine cómo se han adoptado las medidas de promoción del estándar de abstención de declaraciones estigmatizantes o que inciten a la violencia, especialmente, contra manifestantes jóvenes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTI y personas defensoras de derechos humanos.
76. Finalmente, a partir de la información remitida por la sociedad civil, la Comisión conoció la Circular Presidencial No. 1 del 11 de junio de 2021 emitida por el Presidente de la República en el marco de un incidente de desacato de la sentencia STC7641-2020 de la Corte Suprema⁷⁸. Para la Comisión, esta circular es especialmente relevante para el seguimiento de esta recomendación considerando que ordenó “[a] las autoridades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, que mantengan como elementos determinantes y principales dentro de su actuación, las consideraciones de orden constitucional, legal y jurisprudencial enunciadas, y que enmarcan la obligación de brindar garantías, en todo tiempo, al ejercicio de

⁷⁷ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁷⁸ Ver *supra* párr. 65.

los derechos fundamentales a la expresión, reunión, libertad de prensa y a la protesta pacífica, no destructiva, sin armas y que no afecte los derechos de terceros”⁷⁹. Sin embargo, considerando que la circular fue emitida con anterioridad a la emisión de esta recomendación, la CIDH solicita información adicional al Estado que informe sobre resultados verificados de la emisión de esta circular o de otras acciones adoptadas en el mismo sentido.

Recomendación No. 7

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

Información sobre el cumplimiento

77. Como medidas de cumplimiento de esta recomendación, a través de su respuesta oficial, el Estado informó sobre la normativa vigente para promover la participación ciudadana y que regula la protesta social. Al respecto, informó que la Ley Estatutaria No. 1757 de 2015 regula los mecanismos constitucionales de participación y establece la protesta social como atributo del derecho de participación. En cuanto a otras normas que regulan los alcances y limitaciones del derecho a la protesta, el Estado se refirió a las siguientes⁸⁰:
- Decreto No. 003 del 5 de enero del 2021 – Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores denominado Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana;
 - Resolución No. 03002 del 29 de junio de 2017 – Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional;
 - Directiva Operativa Transitoria No. 005 del 1 de marzo de 2021 – Parámetros para la activación del sistema de anticipación y atención de manifestaciones públicas y control de disturbios;
 - Procedimiento 1CS-PR-0008 “Control Disturbios” que establece que la actuación del ESMAD debe ser la última instancia para restablecer el orden público;
 - Ley No. 2196 de 2022 (Estatuto Disciplinario Policial) que, en sus artículos 41 y 48, se refiere a la supervisión en materia disciplinaria y a las faltas disciplinarias. Según el

⁷⁹ [Circular Presidencial No. 1 del 11 de junio de 2021](#), Diario Oficial No. 51.702 del 11 de junio de 2021.

⁸⁰ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

primer artículo, la Procuraduría General de la Nación (PGN) ejerce vigilancia administrativa respecto de la Policía Nacional. El segundo establece las faltas disciplinarias de la Policía.

78. Respecto a las medidas reportadas por el Estado sobre el cumplimiento de esta recomendación, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que, al momento, sigue sin ser expedida una ley estatutaria que regule el derecho a la protesta social⁸¹. Al respecto, señalaron que, aunque el Estado ha adoptado alguna reglamentación, como las leyes de “Régimen de Carrera” y el Estatuto Disciplinario Policial, aún falta implementar un cambio estructural profundo en la Policía Nacional⁸².
79. A pesar de la posición inicialmente expresada, en sus observaciones al presente informe, el Estado manifestó la intención de gestionar, desde el Ministerio del Interior, un trámite legislativo para crear una ley estatutaria sobre alcances y límites del derecho a la protesta social⁸³. Además, a través del Ministerio de Defensa Nacional señaló que el compromiso de robustecer garantías del derecho a la protesta quedó plasmado en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”, en donde se incluyó la responsabilidad de impulsar un proyecto de Ley Estatutaria para fortalecer la libertad de reunión, de manifestación y de protesta social pacífica, garantizando derechos y libertades de sus participantes⁸⁴.
80. Adicionalmente, las organizaciones remitieron información sobre medidas que consideran contradictorias a esta recomendación. Informaron que, a finales de junio de 2021, el Presidente de la República anunció la tramitación de un proyecto de ley de anti vandalismo y antidisturbios para diferenciar la protesta pacífica de los actos de violencia y vandalismo en estos contextos. Aunque el proyecto no fue radicado en el Congreso, para las organizaciones esta iniciativa estigmatizaba la protesta social⁸⁵. En el mismo sentido, la Comisión fue nuevamente informada de que la Ley No. 2197 de 2022 o Ley de Seguridad Ciudadana-

⁸¹ Temblores ONG, PAIIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Esta última citó: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), [Comunicado: El gobierno de Iván Duque continúa con la violación sistemática del derecho constitucional a la protesta pacífica](#), 23 de junio de 2021; Comisión Colombiana de Juristas, [La protesta social es un derecho legítimo y el Estado está en la obligación de respetarla y garantizar que sus vulneraciones no queden en la impunidad](#), 2 de mayo de 2022.

⁸² Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁸³ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁸⁴ Estado de Colombia, Memorando I-GAIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁸⁵ Temblores ONG, PAIIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Ver: Semana, [Presidente Duque pidió al Congreso tramitar una ley antivandalismo y antidisturbios](#), 30 de junio de 2021; Asuntos legales. [Presidente Iván Duque propuso al Congreso tramitar ley antidisturbios y antivandalismo](#), 30 de junio de 2021. Colombia As. [Nueva ley antivandalismo propuesta por Iván Duque: en qué consistirá y qué necesita para aprobarla](#), 1 de julio de 2021. Infobae. [Iván Duque explicó el proyecto de ley antivandalismo: necesitamos endurecer penas y que vayan a la cárcel](#), 1 de julio de 2021.

na, contrario a proteger el derecho a la protesta, contiene disposiciones que permiten la criminalización o limitación injustificada de este derecho⁸⁶.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

81. La Comisión agradece la remisión de esta información por parte del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. A partir de la información reportada por el Estado, nota que no se ha adoptado ninguna medida de cumplimiento de esta recomendación. Asimismo, la Comisión nota que, además de que la normativa informada por el Estado⁸⁷ no constituye una ley estatutaria, en los términos de esta recomendación, en su mayoría, fue adoptada con anterioridad a la formulación de esta última. A pesar de lo anterior, la CIDH valora positivamente la posición expresada por el Estado en el sentido de que tramitará una iniciativa de ley estatutaria en los términos de esta recomendación. Considerando esta voluntad, y que las medidas informadas al momento no corresponden al contenido de esta decisión, la Comisión considera que esta recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

82. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de esta recomendación, es esencial el impulso del trámite legislativo que dé lugar a la expedición de una ley estatutaria sobre los alcances y límites del derecho a la protesta social en Colombia.

B. Recomendaciones relativas al uso excesivo y desproporcionado de la fuerza (recomendaciones 8 a 17)

83. En el marco de las protestas iniciadas en abril de 2021 en Colombia, la CIDH constató que en reiteradas ocasiones y en diversas zonas del país, la actuación del Estado se caracterizó por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, incluyendo, en muchos casos, fuerza letal⁸⁸. Durante su visita, la Comisión recibió reiteradas denuncias de actuaciones de la fuerza pública dirigidas a disuadir a las personas de participar en las protestas⁸⁹ así como sobre el uso indiscriminado de armas de fuego y armas no letales contra la población⁹⁰. Dentro de las consecuencias de esta escalada de violencia, la CIDH recibió un ele-

⁸⁶ Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁸⁷ Ver *supra* párr. 77.

⁸⁸ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 46.

⁸⁹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 47.

⁹⁰ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 48.

vado número de denuncias sobre lesiones oculares, muertes, especial afectación de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes con gases lacrimógenos⁹¹.

84. Asimismo, en el marco de su visita a Colombia, la Comisión constató que los relatos recibidos estuvieron consistentemente referidos al uso desproporcionado de la fuerza por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD). Según estos relatos, agentes de ese escuadrón habrían irrumpido en diferentes movilizaciones, puntos de resistencia y otros eventos de concentración pacífica mediante agresiones físicas, sexuales y verbales. De igual forma, los testimonios recibidos por la Comisión estuvieron referidos al empleo de canicas de vidrio, balas o municiones de goma, así como el disparo de gases lacrimógenos o asfixiantes de manera indiscriminada, ininterrumpida y en ocasiones, directamente hacia la cabeza y tórax de las personas manifestantes. Esto habría resultado en un alto número de personas heridas, con lesiones oculares y fallecidas. La Comisión también recibió denuncias sobre el atropellamiento de manifestantes con tanquetas antidisturbios y sobre el constante uso de gases lacrimógenos que, en algunos casos, fueron lanzados en espacios de refugio, cobijo de manifestantes, puestos médicos improvisados y zonas habitacionales⁹².
85. A partir de estos preocupantes hallazgos, en las observaciones de su visita al país, la CIDH recordó que el uso de la fuerza por parte del Estado debe ajustarse a los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, recordó que la fuerza letal no puede ser utilizada con el único propósito de mantener o restituir el orden público y que sólo la protección de la vida y la integridad física ante amenazas inminentes y reales pueden constituir objetivos legítimos para aplicar la fuerza letal por parte de agentes estatales, de manera absolutamente excepcional⁹³. En este contexto, la Comisión emitió las recomendaciones 8 a la 17.

Recomendación No. 8

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

⁹¹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 50 y 52.

⁹² CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 50 y 52.

⁹³ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 55-63.

Información sobre el cumplimiento

86. Respecto a las medidas adoptadas para el cumplimiento de esta recomendación, en su informe oficial, el Estado, primero, señaló la normativa vigente sobre la actuación de la Fuerza Pública en protestas; segundo, enlistó una serie de actuaciones reportadas por el Ministerio de Defensa que denominó preventivas, concomitantes y posteriores al acompañamiento o intervención policial en escenarios de protesta⁹⁴, y tercero, informó sobre la puesta en marcha del plan de transformación de la Policía Nacional⁹⁵.
87. En cuanto a la normativa sobre la actuación de la Fuerza pública en protestas, el Estado destacó el Decreto No. 003 del 5 de enero de 2021⁹⁶ y la Directiva No. 05 del 1 de marzo de 2021 que incluye estándares internacionales y, en particular, destacó que, aunque el uso de la fuerza debe ser excepcional, esta se encuentra justificada bajo los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Igualmente, el Estado, además de reiterar las Resoluciones No. 02903 y 03002 de 2017, enunció la Resolución No. 01716 del 31 de mayo de 2021 sobre empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales en el ejercicio de la actividad de policía. El Estado informó que la Fuerza Pública ha aplicado la normativa enunciada, en especial, el Decreto No. 003 y que ha acompañado las protestas posteriores a la visita de la Comisión a Colombia de junio de 2021 con el fin de proteger los derechos humanos. Afirmó que la intervención de la Fuerza Pública en estas protestas ha atendido la regla de intervención excepcional como último recurso para controlar los actos de violencia dentro de las manifestaciones⁹⁷.
88. En cuanto a las acciones preventivas reportadas como medidas de cumplimiento de esta recomendación, el Estado enlistó tres: la capacitación de 31.204 funcionarios de la Policía en derechos humanos, servicio de policía, manifestaciones y control de disturbios⁹⁸; la activación de mecanismos de interlocución con autoridades territoriales y población civil a través de Puestos de Mando Unificados PMU y Mesas de Coordinación; y la adopción de

⁹⁴ Indicó que estas actividades fueron desarrolladas con base en el Decreto No. 003 del 5 de enero de 2021. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta

⁹⁵ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁹⁶ Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores denominado “Estatuto de Reacción, uso y Verificación de la fuerza legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana.” El Estado transcribió el artículo 3 de este decreto sobre los principios de la actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas denominados: órdenes de las autoridades; respeto y garantía de derechos, dignidad humana, enfoque diferencial, legalidad, necesidad, proporcionalidad, finalidad legítima en el uso de la fuerza, prevención, diferenciación, igualdad y no discriminación y no estigmatización. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁹⁷ El Estado informó que, a junio de 2021, se registraron 12.478 actividades de protesta social, de las cuales 11.060 (89 %) fueron pacíficas. Señaló que, en 1.418 eventos (11 % del total) hubo disturbios y acciones violentas en las que intervino el ESMAD. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁹⁸ El Estado se refirió al Diplomado Derechos Humanos y Servicio de Policía, el Seminario para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Seguridad Ciudadana y el Curso Sistema Táctico Básico para el Servicio de Policía. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

lineamientos para revisar los elementos de dotación e identificación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD)⁹⁹.

89. Respecto a las acciones concomitantes, el Estado enunció, por un lado, que los equipos básicos de intervención de la Policía sin armas de fuego han acompañado las manifestaciones para salvaguardar las garantías de las personas que participan o no en las protestas. Para ilustrar esta intervención, informó que, de las 15.793 actividades de manifestación pública registradas entre el 28 de abril y el 31 de diciembre de 2021 en 806 municipios, el cuerpo especializado de control de disturbios intervino en 2.248 (12 % del total)¹⁰⁰.
90. Frente a las acciones posteriores al acompañamiento o intervención policial en protestas, el Estado señaló tres: primero, que, durante el 2021, se registraron 1.713 informes en el Sistema de Información para el Registro de Actuaciones Policiales (SIRAP) con el fin de registrar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la actuación policial, las órdenes proferidas, los medios y las medidas correctivas aplicadas; segundo, que se activaron canales institucionales sobre recepción de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias¹⁰¹ lo cual permitió la apertura de 231 investigaciones disciplinarias entre el 28 de abril y el 1 de septiembre de 2021. Finalmente, afirmó que implementó una estrategia de difusión del Decreto No. 003 de 2021¹⁰².
91. Asimismo, el Estado informó sobre el proceso de transformación y profesionalización de la Policía Nacional, impulsado a partir de la Ley No. 2179 de 2021. Al respecto, reportó que este integra¹⁰³:
- La adopción de lineamientos para la activación del “Sistema de Anticipación y Atención de Manifestaciones Públicas y Control de Disturbios en el territorio nacional”, a través de la Directiva Operativa Transitoria No. 008/DIPON-DISEC-22.2 del 01 de marzo de 2022. Señaló que estos lineamientos buscan la ejecución de actividades de antelación, prevención, disuasión y control para mantener el orden público y convivencia ciudadana.

⁹⁹ El Estado señaló que estos lineamientos se adoptaron a través de la Resolución No. 481 del 13 de abril de 2021 del Director General de la Policía Nacional y el Instructivo N° 004/DISEC –UNADI del 9 de marzo de 2021. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁰⁰ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁰¹ Enlistó los puntos y oficinas de atención al ciudadano, la línea directa y la página web. www.policia.gov.co. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁰² Mencionó dos documentos con los que se difundió esta información: ABC 002 del 04 de febrero de 2021 “Aspectos esenciales para el servicio de policía para las medidas adoptadas en el Decreto No. 003 del 05 de enero de 2021” y ABC No. 008 del 29 de julio de 2021 “Responsabilidad Penal frente a actuaciones en el Marco de la Manifestación Pública”. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁰³ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

- La Ley No. 2196 de 2022 (Estatuto Disciplinario Policial) que, además de prever la aplicación de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, fortaleció el control disciplinario en contexto de manifestaciones públicas con sanciones drásticas por exceso en el uso de armas, la fuerza y demás medios coercitivos o elementos no reglamentarios. El Estado señaló que esta ley fijó la obligación institucional de regular las tácticas y procedimientos policiales con el fin de garantizar los derechos de las personas, especialmente en eventos que presenten alteraciones graves e inminentes contra la seguridad y convivencia ciudadana. El Estado señaló que la ley estableció el Inspector Delegado Especial para la Manifestación Pública que asumió la investigación de actuaciones policiales frente a hechos violentos¹⁰⁴.
- Definición de la estructura orgánica del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional que lidera la Política de Promoción, Respeto, Garantía y Protección de los derechos humanos (Resolución No. 02106 del 14 de julio de 2022). Señaló que, en abril de 2022, este Comisionado emitió el “Protocolo de Respeto y Garantía de los Derechos de las Personas que Participan en el Derecho de Reunión Pacífica y sin Armas o Protesta Social”¹⁰⁵.
- 13 instrucciones de acuerdo con la Ley No. 2196 de 2022 para que la Policía Nacional garantice el derecho de reunión pacífica y sin armas. Estas instrucciones, transcritas en la respuesta oficial del Estado, desarrollan la obligación de respetar y proteger los derechos humanos; de emplear el diálogo antes de recurrir al empleo del uso de la fuerza, y de no causar daño a la integridad de las personas o de bienes, por exceso en el uso de la fuerza.
- Dependencias constituidas en la Policía a cargo de la política transversal de derechos humanos: Observatorio de Derechos Humanos; Instituto de Investigación de Derechos Humanos y Conflictividad Social “Antonio Nariño”; Grupo de Atención a Comunidades, Líderes y Defensores de Derechos Humanos; Grupo de Género; Grupo de Promoción y Difusión en Derechos Humanos y Grupo de Sistemas Internacionales de Derechos Humanos.

92. En sus observaciones a este informe, el Estado además señaló que, desde el 28 de abril hasta diciembre de 2022, la Procuraduría General de la Nación acompañó 900 espacios de monitoreo en el Puesto de Mando Unificado -PMU-, Consejo de Seguridad y otras ins-

¹⁰⁴ El Estado informó que la Resolución No. 00733 del 23 de marzo de 2022 puso en marcha la Inspección Delegada Especial para la Manifestación Pública. También señaló que el juzgamiento de estas conductas corresponde a la autoridad competente y que la PGN continúa investigando las faltas disciplinarias por graves violaciones a los derechos humanos en que incurran los uniformados de la Policía Nacional. Para el momento del reporte, informó que esta desarrollaba 22 investigaciones por hechos posteriores a esta resolución por presunto exceso en el uso de la fuerza y las armas en las manifestaciones. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁰⁵ El protocolo fue emitido de acuerdo con las atribuciones señaladas en el artículo 22 del Decreto No. 113 del 25 de enero de 2022. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

tancias para dar seguimiento a la respuesta institucional a la protesta social¹⁰⁶. También, a través del Ministerio del Interior, el Estado indicó que se realizará una modificación al Decreto No. 003 del 5 de enero de 2021 (Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores – Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana) para incorporar una perspectiva más garantista del derecho a la protesta¹⁰⁷.

93. Por su parte, sobre las medidas de cumplimiento reportadas por el Estado, las organizaciones de la sociedad civil manifestaron a la Comisión que Colombia cuenta con una amplia reglamentación en materia de uso de fuerza en el marco de protestas¹⁰⁸. Aunque, en términos generales, las organizaciones señalan que la normatividad está acorde con los estándares internacionales sobre protesta social, también se refirieron a propuestas de modificación que los desconocen, tal como una eventual reforma enunciada por el entonces ministro del Interior al Decreto No. 003 de 2021 que, según lo manifestado a la Comisión, estaba dirigida a no reconocer la obstaculización de rutas de movilidad como una forma de manifestación¹⁰⁹.
94. A pesar de la existencia de esta normativa amplia, las organizaciones resaltaron el incumplimiento recurrente y sistemático de la normativa existente por parte de la Fuerza Pública¹¹⁰, señalando además que el Gobierno Nacional anterior se había negado a reconocer esta situación¹¹¹. Según la información conocida por la Comisión, este incumplimiento

¹⁰⁶ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

¹⁰⁷ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

¹⁰⁸ Ley No. 2196 de 2022 (Estatuto Disciplinario policial); Decreto No. 003 de 2021; Resolución No. 1190 de 2018; Resolución No. 03002 de 2017 (manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía); Resolución No. 2903 de 2017 (Reglamento para uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones y dispositivos menos letales); Protocolo de verificación en casos de captura y traslados de personas durante el desarrollo de mitin, reunión o actos de protestas de la Procuraduría General de la Nación y Policía Nacional; Protocolo para verificación de capturas, aprehensiones y traslado de la Fiscalía General de la Nación (Resolución 00010 de 2022). Esta reglamentación establece la primacía del diálogo y mediación; los principios de actuación de la policía; reglas sobre la aplicación de capturas, aprehensiones y traslados; reglas para la actuación de la fuerza por la Policía Nacional y del ESMAD; educación, formación y conocimiento sobre uso de la fuerza. Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁰⁹ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó a: Dejusticia, [Modificación del decreto 003 de 2021 sobre el derecho a la protesta es inconstitucional](#), 23 de junio de 2021.

¹¹⁰ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Temblores ONG, PAIIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹¹¹ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó a: Semana, [Presidente Duque aseguró que los abusos de la Policía en Colombia “no son sistemáticos”](#), 2 de junio de 2021.

además se ha traducido en una situación de impunidad sobre el uso desproporcionado de la fuerza registrados en el marco de protestas¹¹².

95. Por su parte, la información proporcionada por las organizaciones de la sociedad civil no hace una mención específica de las medidas preventivas, concomitantes y posteriores a escenarios de protesta que fueron reportadas por el Estado, ni se refiere al proceso de transformación de la Policía Nacional, reportado también por el Estado. Sin embargo, estas organizaciones informaron a la CIDH sobre situaciones que, en su criterio, contradicen el contenido de esta recomendación.
96. Al respecto, la sociedad civil compartió cifras sobre hechos de uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en protestas, según lo documentado en el balance anual 2021 y en un informe parcial de 2022, ambos de la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas. Estos reportes informan los números registrados respecto de homicidios; personas heridas; lesiones oculares; violencia basada en género; agresiones de personas defensoras; lesiones personales; casos de estigmatización; detenciones; intentos de detención y judicializaciones arbitrarias¹¹³.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

97. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. A partir de la información reportada por el Estado, nota que la normativa reportada sobre la actuación de la Fuerza Pública¹¹⁴ había sido emitida desde antes de la formulación de esta recomendación. Respecto a las acciones preventivas al acompañamiento o intervención policial en escenarios de protesta¹¹⁵, incluidos los acompañamientos realizados por la Procuraduría General de la Nación¹¹⁶, la CIDH considera que estas medidas son relevantes al cumplimiento de la recomendación. Sin embargo, con la información proporcionada, no es claro si estas acciones fueron adoptadas después de la formulación de esta recomendación y, por lo tanto, como medida para su cumplimiento. Sobre

¹¹² Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Esta última afirmó que durante el 2021 y en lo corrido del 2022, las agresiones a manifestantes continúan con alto nivel de letalidad y denunció el asesinato del joven campesino Michelsen Vargas en noviembre de 2021, en Santander, víctima de una aturdidora presuntamente lanzada por el ESMAD.

¹¹³ Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, [El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social en Colombia en el año 2021](#); Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, [¿Qué ha pasado con la protesta social en Colombia en 2022?](#), 3 de mayo de 2022.

¹¹⁴ Ver *supra* párr. 87.

¹¹⁵ Ver *supra* párr. 88.

¹¹⁶ Ver *supra* párr. 92.

las acciones concomitantes reportadas¹¹⁷, la CIDH considera que la información proporcionada se limita a afirmar que los equipos básicos de intervención de la Policía sin armas de fuego han acompañado las protestas, siendo insuficiente para ilustrar de qué manera esta acción es pertinente y desarrolla el contenido de esta recomendación.

98. En relación con las medidas posteriores reportadas¹¹⁸, la Comisión considera que tanto el Registro de Actuaciones Policiales (SIRAP) como la activación de canales de recepción de denuncias son relevantes al contenido de esta recomendación considerando que pueden constituir mecanismos de control del desarrollo de los operativos de seguridad.
99. Por su parte, la Comisión considera que el proceso de transformación y profesionalización de la Policía Nacional enunciado por el Estado¹¹⁹ es una medida relevante al contenido de esta recomendación considerando que puede reportar resultados positivos para garantizar el cumplimiento estricto de los protocolos del uso legítimo de la fuerza y los principios internacionales en la materia. A la par de la importancia de este proceso de transformación, la Comisión también comparte la posición expresada por la sociedad civil¹²⁰ en el sentido de que son necesarias acciones eficaces para que este marco sea estrictamente aplicado.
100. Asimismo, la CIDH ha tomado nota del registro de denuncias por presuntos homicidios, lesiones, violencia basada en género, detenciones arbitrarias e ilegales, y abusos policiales durante el año 2021 y 2022¹²¹. Al respecto, considera que estas denuncias indican la importancia de la adopción de medidas adicionales de cumplimiento de esta recomendación.
101. Considerando que la CIDH ha identificado que el Estado ha adoptado medidas relevantes para el cumplimiento, pero es necesaria la adopción de medidas adicionales, así como el desarrollo de las medidas iniciadas hasta el momento, el nivel de cumplimiento de esta recomendación es **parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

102. El cumplimiento de esta recomendación exige un resultado específico consistente en hacer cesar el uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad de Colombia en el marco de las protestas sociales. En este sentido, su cumplimiento exige, no solo medidas que procuren que los operativos de seguridad se ejecuten con estricto apego a los protocolos del uso legítimo de la fuerza y a los principios de legalidad, absolu-

¹¹⁷ Ver *supra* párr. 89.

¹¹⁸ Ver *supra* párr. 90.

¹¹⁹ Ver *supra* párr. 91.

¹²⁰ Ver *supra* párr. 94.

¹²¹ Ver *supra* párr. 96.

ta necesidad y proporcionalidad, sino además resultados en torno a la efectividad de las acciones implementadas.

103. En este sentido, la Comisión solicita información adicional sobre el proceso de transformación y profesionalización de la Policía Nacional. Esta medida puede ser esencial al cumplimiento de esta recomendación siempre que incluya como objetivo estratégico la ejecución de los operativos de seguridad en protestas y manifestaciones con estricto apego a los protocolos del uso legítimo de la fuerza, y en cumplimiento a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en los estándares internacionales. Igualmente, la Comisión solicita información sobre cómo se ha planeado la implementación, seguimiento y evaluación de impacto de este proceso de transformación, en lo atinente al objetivo de esta recomendación.
104. Finalmente, la Comisión enfatiza en la importancia de que el Estado implemente las acciones para materializar y aplicar, de manera efectiva, el marco normativo y la regulación amplia que existe para que los operativos de seguridad en protestas y manifestaciones atiendan los protocolos del uso legítima de la fuerza y los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

Recomendación No. 9

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

Información sobre el cumplimiento

105. En su respuesta oficial, el Estado manifestó que las medidas de cumplimiento reportadas en la anterior recomendación son aplicables también a esta recomendación. Estas estuvieron relacionadas con las medidas normativas vigentes en materia de uso de la fuerza en la labor de policía¹²²; con las acciones preventivas, concurrentes y posteriores a escenarios de protesta realizadas a partir del Decreto No. 003 de 2021¹²³, y con el proceso de transformación institucional de la Policía Nacional¹²⁴.

¹²² Ver *supra* párr. 87.

¹²³ Ver *supra* párrs. 88 a 90.

¹²⁴ Ver *supra* párr. 87.

106. En el seguimiento del cumplimiento de esta recomendación, el Estado proporcionó información adicional sobre el proceso de transformación integral de la Policía Nacional. Indicó que este proceso está acompañado de expertos nacionales e internacionales y está basado en investigaciones académicas y referencias de cuerpos de policía de más de ocho países. Señaló que el proceso tiene 3 características: involucra actividades permanentes de cambio a corto, mediano y largo plazo, procurando mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de impacto; es transformador, porque busca cambios estructurales de la institución, y es integral, porque incluye distintas dimensiones que impactan la gestión policial. Indicó, además, que el proceso está impulsado por una Mesa Asesora¹²⁵; una metodología de diálogo con la sociedad civil denominada *Hablemos de la Policía*, y un Plan Integral de Innovación, Transparencia y Efectividad Policial que, de acuerdo con la información proporcionada, se desarrolla mediante tres leyes:

- Ley No. 2196 del 18 de enero de 2022 (Estatuto Disciplinario Policial).
- Ley No. 2179 del 30 de diciembre de 2021, dirigida a profesionalizar el servicio de policía.
- Ley No. 2197 del 25 de enero de 2022, dirigida a fortalecer la seguridad ciudadana. El Estado recalcó que la ley contempla la pena más alta de la legislación en el país para quien asesine a un miembro de la Fuerza Pública, defensor de derechos humanos, menor de edad o periodista. Además, indicó que la ley estableció la presunción de la legítima defensa privilegiada¹²⁶.

107. En sus observaciones a este informe, el Estado reportó algunas medidas de la PGN para prevenir procedimientos no alineados con la sentencia STC-7641 de la Corte Suprema de Justicia y el Decreto No. 003 de 2021. Estas incluyeron el acompañamiento a Puestos de Mando Unificados; monitoreo de situaciones especiales; acompañamientos a manifestaciones; constitución de comisiones extraordinarias en escenarios complejos; verificación de Centros de Traslados por Protección (CTP); implementación de un aplicativo web para publicar información sobre personas trasladadas a estos centros, y verificaciones de los espacios destinados a estos traslados, a solicitud de las alcaldías. Al respecto, indicó que

¹²⁵ Según el Estado, la Mesa está conformada por autoridades penales, y expertos independientes en seguridad y justicia. Indicó que la Mesa está a cargo de implementar recomendaciones sobre la transformación de la Policía según ocho ejes temáticos: (i) nuevo modelo de vigilancia; (ii) formación y entrenamiento; (iii) papel de la Policía en el escenario nacional; (iv) uso de la fuerza, estandarización y el rol del ESMAD; (v) plan de carrera, bienestar y salud; (vi) derechos humanos, legitimidad, confianza y disciplina policial; (vii) investigación criminal e inteligencia y (viii) tecnología para el servicio de la Policía. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹²⁶ Según el Estado, esta ley “refuerza el compromiso del Estado en la protección de los derechos de la ciudadanía, haciendo frente, de una manera garantista y de pleno respeto a los valores democráticos sobre los que está instituido el Estado, a los nuevos retos en materia de seguridad a los que se encuentra expuesta la ciudadanía y la institucionalidad del país.” Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

realizó 8.985 actuaciones preventivas en las movilizaciones entre 2021 y 2022 para proteger la protesta social y prevenir uso excesivo de la fuerza¹²⁷.

108. De su parte, las organizaciones de la sociedad civil comunicaron a la Comisión que no han podido acceder a información que les permita conocer las medidas de cumplimiento adoptadas por el Estado para cumplir esta recomendación¹²⁸. Por el contrario, proporcionaron información sobre situaciones que, en su criterio, contradicen o desconocen el contenido de esta recomendación¹²⁹.
109. Al respecto, estas organizaciones consideraron problemático que el Estado no reconozca que la detención arbitraria de manifestantes y la vulneración de derechos a la vida e integridad son conductas sistemáticas cometidas por la fuerza pública en el marco de protestas sociales. Además, señalan su preocupación con que la Ley No. 2197 de 2022 (sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana) hubiese modificado los requisitos del traslado por protección dejando más amplio el margen de interpretación para que la Policía aplique esta figura¹³⁰.
110. Finalmente, las organizaciones también proporcionaron a la CIDH datos relevantes sobre registros de agresiones en el marco de protestas, los cuales han incluido denuncias sobre presunta violencia policial que son contrarias al cumplimiento de esta recomendación. Los datos documentados informados a la Comisión corresponden, principalmente, a los registrados por la plataforma GRITA de Temblores ONG y por la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas¹³¹. En cuanto al momento de ocurrencia de estos hechos, los reportes recibidos por la CIDH incluyen hechos anteriores y posteriores a la visita de la Comisión a Colombia de junio de 2021. Estos datos incluyen denuncias de violencia policial que han conducido a que manifestantes y líderes sociales hayan perdido la vida o visto su integridad personal lesionada, o detenidas de manera arbitraria.
111. Respecto a los datos proporcionados por la sociedad civil o reportados en información de público conocimiento, la Comisión conoció que, entre el 28 de abril y el 15 de julio de 2021, la plataforma GRITA de Temblores ONG señaló haber registrado en total 4.852 casos de violencia policial **entre el 28 de abril y 15 de julio de 2021**. Asimismo, esta Plata-

¹²⁷ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

¹²⁸ Temblores ONG informó que radicó un derecho de petición dirigido al Gobierno Nacional el 7 de junio de 2022 para preguntar sobre la implementación de las recomendaciones de la CIDH. Reportó que, el 21 de junio, recibió una respuesta en la que el Gobierno negó el carácter vinculante de las recomendaciones, sin haber dado la información de interés público que se solicitó. Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹²⁹ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹³⁰ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹³¹ Información proporcionada por Dejusticia; Fundación Nydia Erika Bautista; Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz; y Raza e Igualdad en respuesta al cuestionario.

forma indicó el registro de 1.161 víctimas de violencia física, 37 casos de uso de arma Venom por el ESMAD, 2053 detenciones arbitrarias, 833 intervenciones violentas, 90 víctimas de agresiones en sus ojos, 228 casos de disparos de armas de fuego, 35 víctimas de violencia sexual y 56 casos de afecciones respiratorias¹³².

112. Asimismo, la CIDH fue informada de que, **desde el 7 de julio de 2021 hasta el 31 de mayo de 2022**, la plataforma GRITA de Temblores ONG documentó 218 casos de violencia policial donde el presunto agresor fue el ESMAD. De estos casos, la plataforma registró 2 casos de violencia homicida respecto de Huber Samir Camayo Fajardo y Luis Antonio Tombé Meza que, según esta información, fueron asesinados el 2 de agosto de 2021 y 1 de mayo de 2022, respectivamente. Asimismo, la Comisión conoció que esta plataforma registró otros 7 casos en donde la fuerza pública usó armas de fuego letales en protestas dejando víctimas heridas¹³³. Adicionalmente, según la información proporcionada por la sociedad civil, en el mismo periodo de tiempo, la plataforma además registró 15 casos de uso irregular de la figura del Traslado por Protección por parte de la fuerza pública, 2 de estos realizados en contextos de protesta¹³⁴.

113. Por su parte, la Comisión conoció que la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas documentó un total 7.620 agresiones en el marco de la protesta social **durante el año 2021**, con los siguientes datos específicos¹³⁵:

- Fueron documentados 89 homicidios, la mayoría en el Valle del Cauca y, específicamente, en la ciudad de Cali. La Campaña resaltó que el 77% de todos los casos documentados se presentaron entre el 28 de abril y 28 de mayo. La Campaña señaló que la Policía Nacional y/o el ESMAD figuran como presuntos responsables de 36 de estos 89 homicidios;
- Fueron documentadas 1.929 personas heridas, señalando que el punto máximo de estas agresiones se presentó en mayo, descendiendo lentamente hasta octubre. Dentro de este número, la Campaña identificó el registro de 97 lesiones oculares. Sobre estas últimas, señaló que el ESMAD figura como presunto responsable de 65; la Policía, como presunto responsable de 27, y 5 casos no tienen identificados el presunto agresor;
- La Campaña recalcó la cifra de 106 denuncias por violencia basada en género reportadas por la Defensoría del Pueblo al 21 de mayo de 2021, con 23 casos de violencia se-

¹³² Temblores ONG, Tweet 29 de julio de 2021 en: <https://twitter.com/TembloresOng/status/1420752929393287178>.

¹³³ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹³⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹³⁵ Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social en Colombia en el año 2021. Citada por: Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

xual. Por su parte, la Campaña señaló que recogió datos sobre 69 casos de violencia basada en género, incluida la violencia sexual, de los cuales, en 34 casos, la Policía y/o el ESMAD figuran como presuntos agresores y, en 43 casos, no se ha logrado identificar al agresor;

- Fueron documentadas 343 personas defensoras de derechos humanos agredidas en el marco de las protestas en 2021 incluidos casos de detenciones y judicializaciones arbitrarias, estigmatización, violencia basada en género, lesiones personales y homicidio;
- Fueron documentadas 3.546 detenciones de manifestantes durante 2021 mediante la aplicación de la figura del Traslado por Protección o judicialización por presunta comisión de conductas punibles. La Campaña señala que, en su gran mayoría, estas detenciones fueron arbitrarias y que, en muchos casos, se constituyó la desaparición forzada de personas y agresiones sexuales, físicas, violaciones al debido procesos y tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes;
- La Campaña documentó 1.636 denuncias por abuso de poder y violencia policial en las protestas de las cuales 466 señalan al ESMAD como presunto responsable; 523 señalan a la Policía Nacional como presunto responsable y en 601 no se identifican los agresores.

114. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión que la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Toda documentó distintas agresiones en el marco de la protesta social, durante **los primeros cuatro meses de 2022**, con los siguientes datos específicos¹³⁶:

- 1 homicidio del guardia indígena Luis Tombé, en Cauca presuntamente cometido por la Policía;
- 54 personas heridas, 2 con lesión ocular. De estos, la Campaña registró que 42 agresiones fueron presuntamente ejercidas por el ESMAD y 3 por la Policía Nacional;
- 162 personas detenidas, en su mayoría de manera arbitraria;
- 16 allanamientos contra personas que hicieron parte de las movilizaciones de 2021;
- 4 agresiones contra defensores de DDHH, incluida una detención, un empadronamiento y amenaza de detención, un disparo de bala de goma y un homicidio;

¹³⁶ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022. Citaron: Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, *¿Qué ha pasado con la protesta social en Colombia en 2022?*, 3 de mayo de 2022.

115. Además, las organizaciones de la sociedad civil además señalaron las cifras recogidas por la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas en torno a las agresiones documentadas en **las protestas del 28 de abril de 2022**, realizada para conmemorar el inicio de las protestas en 2021. Según la campaña, en esta jornada fueron registradas¹³⁷:
- 15 personas heridas incluida una persona menor de edad con lesión ocular y una mujer embarazada afectada por inhalación de gas lacrimógeno;
 - 37 personas detenidas, en su mayoría de manera arbitraria, incluidos 18 menores de edad;
 - 1 agresión a una persona defensora que recibió balas de goma del ESMAD;
 - 24 denuncias por violencia y abuso policial.
116. Igualmente, a partir de información pública, la CIDH conoció cifras reportadas por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH) sobre la alta prevalencia de violaciones a los derechos a la vida e integridad de las personas en el Paro Nacional de 2021 por miembros de la Fuerza Pública¹³⁸.
117. En lo que se refiere al derecho a la vida, OACNUDH indicó que, entre el 28 de abril y 31 de julio, recibió información sobre alegaciones de 63 muertes, de las cuales verificó 46 casos. En lo relevante a esta recomendación, esta Oficina indicó tener motivos razonables para afirmar que en al menos 28 casos los presuntos perpetradores fueron miembros de la Fuerza Pública, de los cuales 10 además podrían estar vinculados a miembros del ESMAD y 2, a un funcionario del CTI por fuera de sus funciones. Además, recalcó que la mayoría de las personas fallecidas eran jóvenes, de barrios pobres y periféricos, hijos e hijas de personas campesinas, indígenas y afrodescendientes, desplazados, comerciantes informales, artistas, deportistas y personas desescolarizadas¹³⁹.
118. Asimismo, según las cifras recopiladas por OACNUDH, hubo alegaciones de violencia sexual contra 60 personas en el marco del Paro Nacional, todas presuntamente cometidas por miembros de la Policía Nacional. Al respecto, la referida Oficina verificó los casos de 16 víctimas¹⁴⁰. Asimismo, señaló haber recibido 24 alegaciones de casos de lesión ocular de particulares, aunque indicó que, además la Plataforma GRITA de ONG Temblores ha-

¹³⁷ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron: Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, *¿Qué ha pasado con la protesta social en Colombia en 2022?*, 3 de mayo de 2022.

¹³⁸ OACNUD Colombia, *El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*, párrs.

¹³⁹ OACNUD Colombia, *El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*, párrs. 4, 92, 93 y 96.

¹⁴⁰ OACNUD Colombia, *El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*, párrs. 5 y 121.

bía reportado 103 casos de este tipo de lesiones al 20 de julio de 2021 y la Campaña Defendamos la Libertad, 88 casos al 21 de julio del mismo año¹⁴¹.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

119. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.
120. Por su parte, sobre las acciones preventivas al acompañamiento o intervención policial en escenarios de protesta¹⁴², como medidas relevantes al cumplimiento de la recomendación, la CIDH identifica las medidas de capacitación y la activación de mecanismos de interlocución con autoridades territoriales y población civil, aunque reitera que no es claro si estas acciones fueron adoptadas después de la formulación de esta recomendación y, por lo tanto, si constituyen medidas para su cumplimiento. Sobre las acciones concomitantes reportadas¹⁴³, la CIDH señala que la información proporcionada es insuficiente para ilustrar de qué manera desarrollan y cumplen con esta recomendación.
121. En relación con las medidas posteriores¹⁴⁴, la Comisión considera que el Registro de Actuaciones Policiales (SIRAP) y la activación de canales de recepción de denuncias son relevantes al contenido de esta recomendación al ser mecanismos que pueden contribuir a verificar de qué manera las fuerzas de seguridad aseguran o no, en la práctica, la prioridad de defensa de la vida e integridad de las personas. Sin embargo, la CIDH identifica que la información proporcionada no permite verificar el impacto o resultados de estas herramientas respecto al objetivo de la recomendación.
122. Igualmente, la Comisión identifica la relevancia del proceso de transformación y profesionalización de la Policía Nacional enunciado por el Estado¹⁴⁵ como medida relevante al contenido de esta recomendación. Según la información proporcionada por el Estado, esta medida incluye el objetivo de profesionalización de la policía, lo cual permitirá garantizar la defensa de la vida e integridad de las personas como prioridad de las intervenciones de las fuerzas de seguridad en protestas y manifestaciones.
123. A partir de la información proporcionada por el Estado, la Comisión identifica que, aunque se han impulsado medidas de cumplimiento, es necesario la adopción de medidas adicio-

¹⁴¹ OACNUD Colombia, [El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia](#), párrs 118 y 119.

¹⁴² Ver *supra* párrs. 88 y 105.

¹⁴³ Ver *supra* párrs. 99 y 105.

¹⁴⁴ Ver *supra* párrs. 100 y 105.

¹⁴⁵ Ver *supra* párrs. 101 y 105.

nales y de la remisión de información complementaria. Igualmente, la CIDH identifica que la necesidad de medidas adicionales de cumplimiento radica en la persistencia de información sobre presuntas conductas reiteradas de detenciones arbitrarias de manifestantes y de violaciones a sus derechos ocurridas con posterioridad a la emisión de esta recomendación¹⁴⁶. En este sentido, el nivel de cumplimiento de esta recomendación es **parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

124. El cumplimiento de esta recomendación exige un resultado específico consistente en la abstención de detenciones arbitrarias a manifestantes y su protección al derecho a la vida o integridad personal. En este sentido, su cumplimiento exige, no solo medidas que procuren que las fuerzas de seguridad que intervengan para proteger y controlar el desarrollo de las manifestaciones y protestas tengan como prioridad la defensa de la vida e integridad de las personas, sino además datos objetivos que demuestren resultados en torno a la efectividad de las acciones implementadas para alcanzar el resultado buscado por la recomendación.
125. En cuanto a la información reportada por el Estado, la Comisión reitera la necesidad de medidas adicionales de cumplimiento encaminadas a garantizar la aplicación de la normativa existente sobre los límites de actuación de las fuerzas de seguridad en el marco de manifestaciones y protestas. Asimismo, la Comisión recalca la invitación al Estado a reportar información adicional sobre los componentes, hoja de ruta y resultados esperados y alcanzados con el proceso de transformación de la Policía, específicamente en lo que respecta al resultado buscado por la recomendación. Asimismo, considerando que el Estado reportó que, durante el 2021, el Registro de Actuaciones Policiales (SIRAP) registró 1.713 informes sobre la actuación policial en protestas, la Comisión invita a actualizar esta información y, además, a determinar en cuántos de estos registros existen indicios de detenciones arbitrarias a manifestantes o de otro tipo de violaciones a sus derechos. Finalmente, la Comisión reitera la necesidad de remitir información que permita identificar el momento de adopción de las medidas, considerando que el cumplimiento de esta recomendación radica en acciones adoptadas con posterioridad a su formulación.

Recomendación No. 10

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

¹⁴⁶ Ver *supra* párrs. 110 a 115.

Información sobre el cumplimiento

126. Respecto a las medidas de cumplimiento de esta recomendación, mediante su respuesta oficial, el Estado describió, por un lado, cómo se atienden las protestas y manifestaciones por la fuerza pública, de acuerdo con la normatividad y los protocolos de actuación vigentes y, por el otro, informó las acciones para validar, en terreno, que la Policía Nacional cumpla con la doctrina institucional¹⁴⁷.
127. En cuanto a la atención de las protestas por la Fuerza Pública, el Estado informó que están contemplados dos modelos: el servicio de policía para la manifestación pública y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), este último creado exclusivamente para reestablecer el orden público cuando fuere turbado. Informó que, según el artículo 35 del Decreto No. 003 de 2021, nunca se permite el porte de armas de fuego, sino solo de elementos y dispositivos “menos letales” ajustados a estándares internacionales. Señaló que, frente a alteraciones a la convivencia, la seguridad y el orden público, el Estado privilegia el diálogo con el Ministerio Público y gestores de convivencia. Sin embargo, indicó que, debido a la gravedad excepcional de algunas conductas, la Policía ha intervenido mediante un competente policial provisto de cascos y escudos que, en ocasiones, además, es superado por alteraciones más graves al orden público¹⁴⁸. Señaló que estos actos requieren la intervención de la Fuerza Pública, respetando los derechos humanos y los protocolos operativos del ESMAD basados en el cuerpo normativo del uso de la fuerza de Naciones Unidas y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Además de esta descripción, el Estado señaló que el cuerpo normativo que regula la actuación de la Policía Nacional se fundamenta en los principios de legalidad, proporcionalidad, racionalidad, y en el respeto y garantía de los derechos humanos¹⁴⁹.
128. Por su parte, el Estado explicó que, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto No. 003 de 2021, la aplicación de la normativa sobre la actuación de la Fuerza Pública en protestas se procura mediante la formación, capacitación, actualización y entrenamiento en temáticas transversales como derechos humanos, uso de la fuerza, Código de Conducta, empleo de armas y dispositivos menos letales. Al respecto, mencionó que el Estado ha realizado validaciones en terreno para verificar el cumplimiento de esta doctrina institucional y aclaró que las personas que no superan esta evaluación deben entrar en un proceso de actualización y entrenamiento. Además, informó sobre la hoja de ruta establecida para el entre-

¹⁴⁷ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁴⁸ El Estado señaló que estas alteraciones graves al orden público incluyen el uso de objetos contundentes, armas cortopunzantes, líquidos inflamables, artefactos explosivos improvisados e, incluso, armas de fuego. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁴⁹ El Estado afirmó que dentro de este cuerpo normativo están contemplados el Decreto No. 003 del 5 de enero de 2021 y la Directiva No. 05 del 1 de marzo de 2021, Además, la Ley No. 1801 de 2016; la Resolución No. 03002 de 2017; la Resolución No. 02903 de 2017, y la Resolución No. 1190 de 2018, estas últimas de la Policía Nacional. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

namiento del funcionariado de la Policía, el cual tiene cinco componentes: Sistema Táctico Básico Policial¹⁵⁰; mediación policial; resiliencia y manejo de estrés (Heart Math); atención al ciudadano, y habilidades comunicativas¹⁵¹.

129. Por su parte, respecto a las medidas de cumplimiento reportadas por el Estado, las organizaciones de la sociedad civil también se refirieron a la regulación vigente, incluido el Decreto No. 003 de 2021 y aquella sobre armas, municiones y dispositivos menos letales vigentes, señalando que esta normatividad no ha cambiado después de la formulación de esta recomendación¹⁵². Particularmente, la Comisión fue informada de la Resolución No. 2903 del 23 de junio de 2017 que contiene el Reglamento para uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones y dispositivos menos letales por la Policía Nacional el cual incluye una definición de estos elementos, establece los principios para el uso de la fuerza, y hace una serie de consideraciones sobre la valoración del uso diferenciado y proporcionado de la fuerza. Particularmente, se informó sobre el artículo 17 de esta Resolución que describe los presupuestos del uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, así como de la clasificación que esta regulación hace de este tipo de armas. Al respecto, la sociedad civil también señaló la necesidad de una regulación más detallada sobre el uso de cada una de las armas y dispositivos menos letales autorizados¹⁵³.
130. Además de la normativa vigente, la Comisión también fue informada de un proyecto de ley por medio del cual se pretendía modificar el Decreto Ley No. 2535 de 1993, establecer medidas para reducir la violencia ciudadana y generar mayor control sobre las armas por parte del Estado mediante la regulación del uso de armas de letalidad reducida y de fogeo. Sin embargo, la Comisión conoció que el proyecto fue archivado por el Senado de la República¹⁵⁴.
131. Por su parte, en cuanto a las medidas adoptadas por el Estado para asegurar el cumplimiento de la normativa sobre el uso de medios no letales de control del orden público, la Comisión recibió información según la cual, a pesar de su vigencia, la fuerza pública no cumpliría con esta regulación¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Incluye habilidades tácticas, mentales y comunicativas; así como el uso legítimo de la fuerza y técnicas policiales. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁵¹ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁵² Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁵³ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁵⁴ Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2535 de 1993, se establecen medidas para reducir la violencia ciudadana, para generar un mayor control sobre las armas por parte del Estado y se dictan otras disposiciones”. Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁵⁵ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

132. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, La CIDH identifica que la información remitida por el Estado relativa a cómo la fuerza pública atiende las protestas y manifestaciones, así como la normatividad y protocolos vigentes (incluido el artículo 35 del Decreto No. 003 de 2021 sobre prohibición del porte de armas de fuego)¹⁵⁶, son medidas adoptadas antes de la formulación de esta recomendación.
133. Igualmente, la CIDH identifica que las medidas reportadas por el Estado para asegurar la aplicación de la normativa vigente, incluidas las acciones de formación, capacitación, actualización y entrenamiento y las validaciones en terreno para verificar el cumplimiento de la doctrina institucional, podrían ser relevantes a esta recomendación¹⁵⁷. Sin embargo, la Comisión identifica que la información proporcionada no permite identificar detalles del proceso de implementación de estas acciones, ni los resultados alcanzados, por lo que, ante la ausencia de esta información, todavía no es posible concluir que estas acciones contribuyen, en efecto, al cumplimiento de esta recomendación.
134. A partir de la información proporcionada, la Comisión no ha podido determinar resultados concretos de las medidas adoptadas, especialmente en materia de formación, capacitación, actualización y entrenamiento de la Fuerza Pública para asegurar el objetivo de la recomendación. Asimismo, considera que las denuncias sobre agresiones ocurridas con posterioridad a la formulación de la recomendación¹⁵⁸ hace evidente la necesidad de medidas de cumplimiento efectivas. Por estas razones, la Comisión determina que esta recomendación permanece **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

135. La CIDH enfatiza en que el cumplimiento de esta recomendación exige, no solo la existencia, sino además la aplicación efectiva de un protocolo estricto que prevenga y sancione su uso en grave afectación de la integridad y salud de personas manifestantes. Por esta razón, la Comisión solicita al Estado la remisión de información adicional y detallada que dé cuenta de las acciones dirigidas a este propósito, con detalles sobre su proceso de implementación. Aunque la Comisión conoció la afirmación del Estado en torno a la importancia de medidas de formación, capacitación y entrenamiento para asegurar la implementación de la normatividad existente en materia de prevención y sanción, será esencial información detallada so-

¹⁵⁶ Ver *supra* párr. 127.

¹⁵⁷ Ver *supra* párr. 128.

¹⁵⁸ Ver *supra* párrs. 110 a 115.

bre la implementación de estas medidas que, además, indique cuál es el resultado o impacto de estas acciones en la práctica, en lo relativo al objetivo de esta recomendación.

Recomendación No. 11

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

Información sobre el cumplimiento

136. A través de su respuesta oficial, el Estado informó a la CIDH que las medidas de cumplimiento informadas en seguimiento de la recomendación 10 son aplicables también al seguimiento de esta recomendación. Estas medidas estuvieron referidas, por un lado, a cómo se atienden las protestas y manifestaciones por la fuerza pública, de acuerdo con la normatividad y protocolos de actuación vigentes. Al respecto, entre otra información, el Estado resaltó que el artículo 35 del Decreto No. 003 de 2021 prohíbe el porte de armas de fuego. Por el otro, el Estado se refirió a las acciones realizadas para validar, en terreno, que el funcionariado de la Policía Nacional cumpla con la doctrina institucional, incluida la evaluación hecha a sus miembros sobre la doctrina de la institución¹⁵⁹.
137. En relación con las medidas de cumplimiento que fueron informadas por el Estado, las organizaciones de la sociedad civil también se refirieron a la normatividad vigente que prohíbe el uso de la fuerza letal en manifestaciones públicas, incluido el Decreto No. 003 de 2021 y la Resolución No. 02903 de junio de 2017¹⁶⁰. Por su parte, la Comisión no recibió información específica de las organizaciones en relación con las actividades que, según el Estado, este está realizando para asegurar la aplicación de la normativa vigente. Además, la sociedad civil reiteró a la Comisión que la normatividad existente es incumplida por el Estado¹⁶¹.
138. Adicionalmente, las organizaciones de la sociedad civil proporcionaron a la Comisión datos relacionados con el uso de fuerza letal en escenarios de protesta, los cuales también fueron relatados en el marco del seguimiento de la recomendación 9¹⁶². Los datos documentados corresponden, principalmente, a los registrados por la plataforma GRITA de

¹⁵⁹ Ver *supra* párrs. 126 a 128.

¹⁶⁰ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

¹⁶¹ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

¹⁶² Ver *supra* párrs. 110 a 115.

Temblores ONG y por la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas¹⁶³. Al respecto, la plataforma GRITA de Temblores ONG registró 7 casos en donde la fuerza pública usó armas de fuego letales en protestas dejando víctimas heridas¹⁶⁴. Además, la Comisión recibió el relato respecto de la muerte de Huber Samir Camayo Fajardo y Luis Antonio Tombé Meza, los días 2 de agosto de 2021 y 1 de mayo de 2022, respectivamente, por violencia homicida presuntamente cometida por la fuerza pública¹⁶⁵.

139. Por un lado, la CIDH fue informada de que Huber Samir Camayo, joven campesino del departamento del Cauca, fue impactado por una bala mientras pasaba por un sector en donde se realizaba un procedimiento de “recuperación de tierras” en la vereda El Arado. Según los datos proporcionados, al lugar, llegaron 200 agentes del ESMAD y de la Policía, produciendo enfrentamientos entre la fuerza pública y campesinos e indígenas. La Comisión conoció que, según la comunidad, la fuerza pública disparó en varias ocasiones¹⁶⁶.
140. Por su parte, la Comisión fue informada de que, Luis Antonio Tombé Meza, de 54 años, líder social y miembro de la guardia indígena del Cauca, murió por impacto de bala. De acuerdo con la información proporcionada, estos hechos se dieron después de que el ESMAD retuviera de manera irregular a dos comuneras indígenas en una intervención en el territorio indígena denominado la finca Las Palmas, luego de una jornada de liberación de la Madre Tierra realizada en fincas cercanas. Según esta información, Luis Antonio y otros comuneros se desplazaron a la Estación de Policía de Miranda, Cauca, a exigir que liberaran a estas mujeres, pero al aproximarse, los policías dispararon indiscriminadamente. Según estas denuncias, otros comuneros también resultaron heridos¹⁶⁷.
141. Por su parte, de acuerdo con los datos relatados en el marco de la recomendación 9¹⁶⁸, a partir de la información registrada por la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas, fueron documentados 89 homicidios en 2021, figurando la Policía Nacional y/o el ESMAD como presuntos responsables de 36¹⁶⁹. Por su parte, en los primeros cuatro meses de 2022, esta Campaña registró el homicidio del guardia indígena Luis Tombé, en

¹⁶³ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁶⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Temblores ONG, [Primer reporte sobre violencia policial 2022](#).

¹⁶⁵ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁶⁶ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁶⁷ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

¹⁶⁸ Ver *supra* párrs. 110 a 115.

¹⁶⁹ Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, [El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social en Colombia en el año 2021](#).

Cauca, presuntamente cometido por la Policía.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

142. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, la CIDH reitera que la información remitida por el Estado relativa a cómo la fuerza pública atiende las protestas y manifestaciones, así como la normatividad y protocolos vigentes (incluido el artículo 35 del Decreto No. 003 de 2021 sobre prohibición del porte de armas de fuego)¹⁷⁰, son medidas adoptadas antes de la formulación de esta recomendación.
143. Igualmente, la CIDH identifica que las medidas reportadas por el Estado para asegurar la aplicación de la normativa vigente, incluidas las acciones de formación, capacitación, actualización y entrenamiento, incluidas las validaciones en terreno para verificar el cumplimiento de la doctrina institucional, son relevantes al contenido de esta recomendación¹⁷¹. Sin embargo, la Comisión identifica que la información proporcionada no permite identificar detalles del proceso de implementación de estas acciones, ni los resultados alcanzados, por lo que, ante la ausencia de esta información, todavía no es posible concluir que estas acciones cumplen esta recomendación.
144. A partir de la información proporcionada, la Comisión no ha podido determinar resultados concretos de las medidas adoptadas, especialmente en materia de formación, capacitación, actualización y entrenamiento de la Fuerza Pública para asegurar el objetivo de esta recomendación. Asimismo, considera que las denuncias sobre hechos que indican el uso de la fuerza letal ocurridos, incluso con posterioridad a la formulación de la recomendación¹⁷², hace evidente la necesidad de medidas de cumplimiento efectivas. Por estas razones, la Comisión determina que esta recomendación permanece **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

145. La CIDH enfatiza en que el cumplimiento de esta recomendación exige la implementación inmediata de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones. En este sentido, más allá de la existencia de normativa y protocolos que establezcan esta prohibición, es necesaria la descripción de las medidas

¹⁷⁰ Ver *supra* párrs. 127 y 136.

¹⁷¹ Ver *supra* párrs. 128 y 136.

¹⁷² Ver *supra* párrs. 110 a 115 y 128 a 141. La Comisión identifica que estas denuncias disminuyeron considerablemente desde el pico de casos registrado en el 2021. Ver: CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 36 a 37. Sin embargo, la persistencia de casos indica la necesidad de implementar mecanismos sobre prohibición efectiva del uso de la fuerza letal en las manifestaciones.

para aplicar esa regulación. En este sentido, la información remitida sobre las medidas que sean adoptadas para el cumplimiento de esta recomendación, como las medidas de formación, capacitación y entrenamiento, deberá ser información sobre sus resultados e impactos en la práctica, en lo relativo al objetivo de esta recomendación. Esta información podrá estar integrada por datos objetivos que indiquen que la prohibición de uso de la fuerza letal como recurso en manifestaciones es aplicada.

Recomendación No. 12

Reforzar y reestructurar los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo un enfoque étnico-racial y de género, así como, sobre los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, con la finalidad de consolidar su más amplio entendimiento y respeto sobre el derecho a la libertad de expresión, la debida y legítima actuación en el marco de las protestas, así como, las excepciones y limitantes del uso de la fuerza.

Información sobre el cumplimiento

146. Mediante su respuesta oficial, respecto a medidas de cumplimiento de esta recomendación, el Estado informó sobre la expedición de la Política de Educación para la Fuerza Pública; los resultados del Plan Anual de Capacitación de uniformados; actividades de capacitación de manera preventiva a escenarios de protesta; actividades de capacitación realizadas por el Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional, y otros eventos académicos y de capacitación para fortalecer las capacidades y habilidades de la Policía Nacional. Igualmente, el Estado informó las acciones sobre capacitación y formación previstas para ser implementadas y, finalmente, entregó las cifras del policial sensibilizado en derechos humanos entre el 1 de enero de 2021 y 7 de julio de 2022¹⁷³.
147. En cuanto a la Política de Educación para la Fuerza Pública, expedida en 2021, el Estado señaló que esta integra las temáticas de derechos humanos, el DIH y los estándares internacionales sobre uso de la fuerza para la formación de los integrantes de este cuerpo. Sobre los resultados del Plan Anual de Capacitación, el Estado informó que 95.573 uniformados fueron capacitados curricularmente y 433.340, extracurricularmente. Señaló que estos resultados incluyen el Plan de Capacitación de la Directiva Ministerial Permanente

¹⁷³ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

No. 11 de 2019 para la Fuerza Pública en derechos humanos y DIH, con 53 actividades a nivel nacional¹⁷⁴.

148. El Estado reiteró que, como medida preventiva a la intervención en protestas, 31.204 funcionarios de la Policía Nacional fueron capacitados con un Diplomado en Derechos Humanos y Servicio de Policía; un Seminario para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Seguridad Ciudadana, y un Curso Sistema Táctico Básico para el Servicio de Policía¹⁷⁵.
149. Adicionalmente, el Estado señaló que el Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional reportó las siguientes capacitaciones: curso “Formación de Instructores en Derechos Humanos y Uso Adecuado de la Fuerza”¹⁷⁶; “Seminario Virtual Derechos Humanos y sus Enfoques”¹⁷⁷; seminario virtual “Libertad de Prensa y Función Policial en Iberoamérica”¹⁷⁸; “Seminario Taller Mecanismos para la protección de derechos humanos y poblaciones de especial protección Constitucional en Colombia”¹⁷⁹, y una capacitación adicional en derechos humanos¹⁸⁰.
150. El Estado además informó sobre eventos académicos realizados sobre transversalización del enfoque de género para fortalecer las capacidades y habilidades de la Policía Nacional con apoyo de Suecia, Noruega y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a saber: Seminario “Género y Liderazgo Policial para la Transformación de las Relaciones Humanas en el Ambiente Laboral”¹⁸¹; actividades extracurriculares; dos conversa-

¹⁷⁴ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁷⁵ Ver *supra* párr. 88.

¹⁷⁶ En septiembre y octubre de 2021. Dirigido a 100 funcionarios de la Policía Nacional, 70 miembros del equipo de Derechos Humanos y 30 docentes de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁷⁷ En agosto y octubre del 2021 por la Pontificia Universidad Javeriana. Dirigido a 150 funcionarios de la Policía Nacional, incluido el Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁷⁸ En coordinación con el Centro de Ginebra para la Gobernanza del sector Seguridad–DCAF y la Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP, capacitando a 250 funcionarios en 2021. Se proyectan 200 personas capacitadas en 2022. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁷⁹ Dirigida al ESMAD con la Universidad EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico), impactando a 1.890 funcionarios de esta unidad. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁸⁰ Desarrollada con la Universidad Santiago de Cali. Dirigida a 100 funcionarios de la Policía cuando la información fue proporcionada. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta, p. 39.

¹⁸¹ Implementado desde el 2021 con 138 funcionarios. Se proyecta la capacitación de 400 funcionarios para 2022. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

torios “Hablemos de Género”¹⁸², y el diplomado “Transversalización del Enfoque de género en la Policía Nacional”¹⁸³.

151. Igualmente, a partir de información remitida por la Policía Nacional, el Estado informó sobre otras actividades de capacitación con apoyo del Ministerio de Defensa Nacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) dirigidas a la Policía Nacional en temas de derechos humanos, violencia basada en género, poblaciones en situación de vulnerabilidad y uso de la fuerza. Con estas actividades, en 2021, se capacitaron 324.724 personas desde julio de 2021¹⁸⁴.
152. Asimismo, en materia de capacitación y formación del funcionariado, el Estado resaltó que la Policía Nacional tiene prevista una serie de acciones que incluyen publicaciones en derechos humanos; investigación de campo sobre estándares del ejercicio de la profesión policial; actualización y estandarización de procedimiento de la Policía, y acciones sobre su Sistema Educativo Policial¹⁸⁵.
153. Además de lo anterior, el Estado reportó que la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional gestionó la incorporación de líneas de derechos humanos en los procesos de formación, capacitación y entrenamiento de miembros de la Policía (tanto de formación inicial como cursos de ascenso) incluidos el uso adecuado y proporcional de la fuerza; las poblaciones de especial protección constitucional y el enfoque de género. Informó que estas modificaciones fueron incluidas en los protocolos de acciones para uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana, al igual que de armas de fuego y armas menos letales¹⁸⁶.
154. El Estado volvió a referirse a la metodología “Sistema Táctico Básico Policial” (Resolución No. 02903 del 2017) que incorpora la enseñanza y aprendizaje de protocolos y estándares para el uso del diálogo, respeto de los derechos y libertades públicas, y es enseñada en

¹⁸² Con participación de 15 Comandantes de Metropolitanas, Comandantes de Departamentos de Policía y Directores de Escuelas de Formación. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁸³ Se tiene proyectado que 70.000 funcionarios participen de este evento en 2022. A la fecha, habían participado 19.639 integrantes. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁸⁴ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁸⁵ Las actividades previstas son: Tomo de Derechos Humanos para la Policía Nacional con participación de la Universidad del Rosario; investigación de campo para definir estándares mínimos profesionales en el ejercicio de la profesión policial y la metodología de validación; actualización y estandarización en guías de los procedimientos de Policía, con relación directa en la atención de requerimientos ciudadanos; “Guía de Relacionamento entre Policías y Periodistas” con la FLIP y con el apoyo del Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad DCAF; cartilla de “Derechos Humanos y Servicio de Policía” con apoyo de la Inspección General y Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional; acciones frente al Sistema Educativo Policial para fortalecer líneas de trabajo, y lineamientos de derechos humanos por la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁸⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

las escuelas y centro de instrucción a nivel nacional como formación inicial y para acceder a grados superiores¹⁸⁷.

155. Particularmente, frente a la formación del Escuadrón Móvil Antidisturbios-ESMAD, el Estado informó sobre la incorporación de fichas académicas, y protocolos de atención y protección a los derechos de asociación, reunión, manifestación, huelga y otros. También señaló que la Dirección Nacional de Escuelas está en fase de pilotaje de Cursos Mandatorios para el funcionariado policial, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley No. 2179 del 2021. Informó que estos cursos incorporan estándares internacionales en la actuación policial con cuatros componentes: derechos humanos, uso adecuado de la fuerza, atención al ciudadano y procedimientos policiales¹⁸⁸.
156. Finalmente, el Estado presentó las cifras del personal policial sensibilizado en materia de derechos humanos entre el 1 de enero de 2021 y el 7 de julio de 2022. Informó que 137.309 personas habrían sido capacitadas en 2021 y 9.939, para lo corrido del 2022. Asimismo, informó las temáticas y cifras sobre las cuales el personal policial fue capacitado para 2021 y 2022. En estos años, la temática que encabezó estas capacitaciones fue derechos humanos con 120.722 y 21.459 personas, respectivamente. Otras temáticas que encabezaron estas cifras fueron normatividad institucional e interinstitucional sobre Uso Adecuado de la Fuerza (con 112.364 personas en 2021 y 16.520 en 2022) y las Manifestaciones Públicas (con 112.179 en 2021 y 14.499 en 2022). Las temáticas incluyeron Normatividad Mujer, guía de actuación policial para atención de poblaciones vulnerables, Decálogo Garantía y Protección del Derecho de Manifestarse Pública y Pacíficamente, normativa sobre personas LGBTI, minorías étnicas y personas que ejercen la actividad periodística¹⁸⁹.
157. Por su parte, la Comisión fue informada por las organizaciones de la sociedad civil de que hay poca información pública disponible sobre las acciones estatales de cumplimiento, lo cual les ha impedido identificar y conocer mayores medidas específicas de implementación de esta recomendación¹⁹⁰.
158. Asimismo, la Comisión recibió información proporcionada por las organizaciones de la sociedad civil que señala las falencias del proceso de transformación integral de la Policía que había sido anunciado por el Gobierno. Al respecto, las organizaciones se refirieron a la expedición de dos leyes: la Ley No. 2179 del 30 de diciembre de 2021, que, entre otros asuntos, está referida a la profesionalización del servicio de policía y cuyo artículo 83 defi-

¹⁸⁷ Ver *supra* párrs. 128 y 149.

¹⁸⁸ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁸⁹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

¹⁹⁰ ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

ne la “educación policial”, y la Ley No. 2196 del 18 de enero de 2022, que contiene el estatuto disciplinario policial¹⁹¹.

159. Sobre estas reformas, las organizaciones indicaron que esta normatividad es insuficiente, no fue construida de manera participativa y no está orientada a cambiar estructuralmente la operación de las fuerzas policiales ni a contrarrestar los delitos y faltas sistemáticas cometidas en el marco de sus funciones¹⁹². Además, la Comisión recibió información conforme a la cual estas reformas tienen vacíos y no reconocen los problemas estructurales que tocan específicamente a grupos étnico-racialmente discriminados; no integran medidas para incorporar enfoques diferenciales en la formación policial; no posiciona la violencia policial racista como asunto de especial relevancia internacional, ni contempla mecanismos para combatir las acciones motivadas por prejuicios, perfilamientos o criminalización de ciertos grupos¹⁹³.
160. La Comisión también fue informada de dos iniciativas relacionadas con su contenido. Por un lado, la Resolución No. 03872 del 19 de noviembre de 2021 de la Dirección General de la Policía Nacional sobre Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género. Esta normatividad indica la importancia de las fases de sensibilización, formación y capacitación; diagnóstico y análisis de las necesidades iniciales en materia de género; planes de acción para la transversalización del enfoque de género, y evaluación y retroalimentación. Al respecto, la Comisión fue informada de que la Resolución se basó en diagnósticos previos que no han sido conocidos en su integridad, pero que establece principios e introduce conceptos importantes como el enfoque de derechos, el enfoque diferencial y el enfoque territorial, entendiendo la necesidad de una perspectiva interseccional¹⁹⁴.
161. Por otro lado, la sociedad civil también resaltó la necesidad de dar seguimiento a los Equipos Móviles de Atención (EMA), enmarcados en el Proyecto Enfoque de Género en el Servicio de Policía, implementado de la mano de la Alianza para la Paz (APAZ) e *Interpeace*. Según información remitida a la Comisión, este proyecto fue lanzado en el 2018 para mejorar las capacidades institucionales y sociales para prevenir y atender las manifestaciones de la violencia basada en género en la zona rural de 7 municipios. A pesar de

¹⁹¹ ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022; Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021.

¹⁹² Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

¹⁹³ ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021. Ver: ILEX Acción Jurídica, [Revolución a la legislación de seguridad ciudadana: El peligro de no tener enfoque diferencial étnico-racial](#).

¹⁹⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional de Colombia, [Resolución 03872](#) del 19 de noviembre de 2021. .

que el programa incluía un componente de capacitación en enfoque de género, se ha reportado a la Comisión que se desconoce la implementación de estas medidas¹⁹⁵.

162. Finalmente, la Comisión recibió información sobre datos de violencia policial, tanto en el marco de la protesta social como fuera de este contexto, que indican la necesidad imperante de la implementación de esta recomendación. Estos incluyen datos reportados por la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas¹⁹⁶ así como agresiones sexuales presuntamente cometidas por agentes de la policía¹⁹⁷.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

163. La CIDH agradece la información remitida por el Estado y por las organizaciones de la sociedad civil. Como medidas relevantes a esta recomendación, ha identificado los resultados del Plan Anual de Capacitación y otras actividades pedagógicas reportadas por el Estado en temáticas relacionadas con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, algunas dirigidas a la Fuerza Pública, en su conjunto, y otras, específicamente, a la Policía Nacional¹⁹⁸. La Comisión destaca que un número importante de las actividades reportadas estuvieron dirigidas a abordar las temáticas incluidas en la recomendación (libertad de expresión, la actuación en el marco de protestas, y las excepciones y limitantes del uso de la fuerza).
164. Por su parte, la CIDH también identificó algunas actividades reportadas en torno a la transversalización del enfoque de género, incluidos eventos académicos que contaron con cooperación internacional¹⁹⁹. Sin perjuicio de la relevancia de estas actividades, la Comisión observa que la información proporcionada no describe de qué manera estas actividades desarrollaron este componente de transversalización respecto de las temáticas de libertad de expresión, debida y legítima actuación en el marco de protestas, y excepciones y limitantes del uso de la fuerza.

¹⁹⁵ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Policía Nacional de Colombia, [Equipos Móviles de Atención de Violencia Basada en Género: Marco de actuación.](#) (s.f.). Alianza para la Paz, [Proyecto Enfoque de Género en el Servicio de Policía – EMA](#); Policía Nacional de Colombia, MinDefensa, [La Policía Nacional fortalecerá la prevención y atención de la violencia basada en género con Equipos Móviles de Atención - EMA](#), 28 de julio de 2019.

¹⁹⁶ Ver *supra* párrs. 110 a 115.

¹⁹⁷ El Tiempo, [Mujer habría sido abusada mientras la trasladaban en patrulla de la policía](#), 5 de enero de 2022. El Tiempo, [Denuncian presunto abuso sexual a recluso en estación de Policía de Soledad](#), 6 de enero de 2022; No me calle, [Denuncia de violencia policial y de género](#), 1 de marzo de 2022; Kryptonitx Amapolx, [denuncia en Facebook](#), 19 de julio de 2022. Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

¹⁹⁸ Ver *supra* párrs. 147 a 149.

¹⁹⁹ Ver *supra* párrs. 150 y 151.

165. Asimismo, en torno a los demás enfoques que incluye la recomendación, estos son el enfoque étnico-racial y sobre la importancia de respetar y proteger los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, la CIDH identifica que la información proporcionada no permite comprender cómo estos han sido incluidos en las acciones reportadas. Adicionalmente, como medida relevante al cumplimiento de esta recomendación, la Comisión también identifica las actividades planeadas por la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional. Estas están relacionadas con la inclusión de algunos contenidos programáticos en los programas de formación inicial y cursos de ascenso²⁰⁰.
166. A partir de lo anterior, la Comisión identifica que, aunque han sido adoptadas algunas medidas dirigidas al cumplimiento de esta recomendación, todavía es necesaria la adopción de una serie importante de medidas adicionales. En este sentido, considera que esta recomendación tiene un **nivel de cumplimiento parcial sustantivo**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

167. El cumplimiento de esta recomendación requiere tres componentes. Primero, que el Estado adopte medidas idóneas y efectivas para que los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado sean reforzados y reestructurados. Segundo, que el refuerzo y reestructuración de estos procesos incluya, específicamente, un enfoque étnico-racial, de género y sobre los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. Finalmente, es esencial que el Estado demuestre que las medidas adoptadas están dirigidas a consolidar en las fuerzas de seguridad su más amplio entendimiento y respeto sobre la libertad de expresión, la debida y legítima actuación en el marco de las protestas, así como, las excepciones y limitantes del uso de la fuerza.
168. En este sentido, a pesar de que la Comisión ha tomado nota de la relevancia de las medidas adoptadas por el Estado en materia de capacitación, identifica la importancia de que la descripción de estas medidas sea más detallada en cuanto al momento de su ejecución, los detalles sobre su proceso de implementación y las razones por las cuales desarrollan los tres componentes de esta recomendación, arriba descritos.
169. Igualmente, para la CIDH, el refuerzo y reestructuración al que se refiere la recomendación implica la realización de un diagnóstico previo de los procesos de formación, entrenamiento y capacitación vigentes. Asimismo, la Comisión comparte la posición expresada por la sociedad civil en torno a la importancia de que estos procesos prevean la participación de las víctimas, de la sociedad civil y de posiciones expertas en el tema, lo cual permitirá adoptar decisiones informadas y sujetas a las necesidades reales de refuerzo y reestructuración.

²⁰⁰ Ver *supra* párrs. 153 a 155.

Recomendación No. 13

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

Información sobre el cumplimiento

170. Respecto a medidas de cumplimiento de esta recomendación, en su respuesta oficial, el Estado se refirió nuevamente a algunos parámetros de actuación del ESMAD según el Decreto No. 003 del 5 de enero de 2021; a medidas de capacitación impartidas por la Defensoría del Pueblo; a la elaboración de recomendaciones para adecuar los programas académicos de la Policía Nacional; y a la profesionalización del servicio de Policía, el Centro de Estándares de la Policía Nacional, cursos mandatorios y validación de competencias como componentes de la Ley No. 2179 de 2021. Además, el Estado solicitó considerar la información proporcionada respecto de las recomendaciones 8 y 12, sobre protocolos y medidas de capacitación²⁰¹.
171. Primero, el Estado reiteró que el Decreto No. 003 del 5 de enero de 2021 establece que el ESMAD interviene como última instancia para controlar actos de violencia; que deben implementarse procedimientos de actuación en manifestaciones conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y que el Comandante del ESMAD debe presentar un informe a sus superiores cuando se haya usado la fuerza²⁰².
172. Segundo, sobre las actividades de capacitación a la Fuerza Pública por la Defensoría del Pueblo, el Estado informó sobre 22 capacitaciones sobre derechos humanos, protesta pacífica y uso de la fuerza en junio y agosto de 2021 a 1.307 integrantes de la Policía Nacional, incluido el ESMAD; 4 capacitaciones sobre límites al uso de la fuerza, derechos humanos y protesta social en marzo y abril de 2022 con 98 participantes, y 1 capacitación sobre Diálogo Social en abril de 2022 para 55 integrantes del ESMAD en la región central del país. Asimismo, el Estado informó sobre la estrategia “Formación de Formadores” de la Defensoría del Pueblo que permitió fortalecer las capacidades conceptuales y procedimentales de 48 instructores y formadores en unidades territoriales de la Policía Nacional. Reportó que la estrategia constó de 7 sesiones con 32 horas en agosto y septiembre de 2021 respecto de 7 temáticas relacionadas, entre otros, con obligaciones y educación en

²⁰¹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁰² Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

derechos humanos, el derecho de manifestación pública pacífica, estructura estatal, violencia basada en género y discriminación contra mujeres y personas OSIGD-LGBTI²⁰³.

173. Tercero, el Estado reportó la elaboración de las recomendaciones para adecuar los programas académicos de la Policía Nacional a los principios, normas y jurisprudencia nacional e internacional sobre protesta social. Explicó que el documento se elaboró para cumplir con la sentencia STC7641 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, y contó con la participación de la Defensoría, la Dirección General de la Policía, el ESMAD y la Dirección Nacional de Educación Policial²⁰⁴.
174. Finalmente, el Estado reportó la Ley No. 2179 de 2021, dirigida a fortalecer la profesionalización del servicio de la Policía. Al respecto, el Estado explicó dos aspectos desarrollados por la Ley: la profesionalización del servicio y el centro de estándares de esta institución, con cursos mandatorios y validación de competencias²⁰⁵.
175. En cuanto a la profesionalización del servicio de Policía, el Estado indicó que la ley evidencia la necesidad de transformación de este servicio a través de un proceso educativo para desarrollar capacidades teórico-prácticas del funcionariado con apoyo de grupos de investigación acreditados. Asimismo, el Estado señaló que el diseño del currículo tendrá en cuenta la jurisprudencia nacional e internacional sobre derechos humanos e insumos del Ministerio Público y la sociedad civil. Explicó que los programas profesionales se convertirán en requisitos para los ascensos y distinciones²⁰⁶.
176. Por su parte, el Estado explicó que el Centro de Estándares de la Policía Nacional es una dependencia de alto nivel encargada de diseñar y validar los estándares mínimos profesionales de todo uniformado. Señaló que, con este nuevo componente, se promueve la participación de entes externos y de la sociedad civil y se establecen mecanismos de rendición de cuentas como audiencias públicas ante el Consejo Superior de Educación Policial e informes que se rendirán ante el Congreso. Según el Estado, la ley incluye a los cursos mandatorios de todo funcionariado policial para asegurar la adquisición de habilidades y competencias en los estándares mínimos profesionales. Explicó que la ley prevé formación en temáticas que incluyen los derechos humanos, el uso legítimo de la fuerza, los procedimientos policiales y la atención al ciudadano. Asimismo, señaló que la ley previó que el Centro de Estándares estará encargado de validar las competencias del funcionariado para corroborar la asimilación de conocimientos, destrezas y habilidades del uniformado²⁰⁷.

²⁰³ El Estado resaltó que esta actividad se realizó en coordinación con el oficial encargado de la capacitación del ESMAD, por medio de una plataforma virtual. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁰⁴ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁰⁵ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁰⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁰⁷ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

177. Asimismo, en sus observaciones a este informe, el Estado reportó algunas medidas implementadas por la Policía Nacional, entre las que destacan la expedición del Instructivo No. 009 del 25 de septiembre de 2022, mediante el cual se establecen los “lineamientos institucionales para el restablecimiento del orden”, que son la base para la actualización que se está realizando de resoluciones y normativas, de conformidad con estándares internacionales de derechos humanos. Adicionalmente, el ESMAD fue objeto de modificaciones, previendo el fortalecimiento a la capacitación de su personal respecto de las temáticas de protección de derechos humanos y diálogo social²⁰⁸.
178. Adicionalmente, el Estado reportó que el ESMAD ha sido objeto de una modificación sustancial a través de su reemplazo con la creación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), con el objeto de dar más relevancia al diálogo y resolución pacífica en conflictos sociales. Al respecto, señaló que la Unidad se creó a partir de un ejercicio de autoevaluación, basado además en hallazgos de distintas organizaciones de la sociedad civil y otros organismos, incluidas las Observaciones de la Comisión. Además, indicó que el personal de la UNDMO será objeto de capacitación en materia de derechos humanos y contará con un cargo de responsable en derechos humanos que será el enlace ante el Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional. Además, indicó que se prevé la asignación de asesores jurídicos para la toma de decisiones respecto del uso de la fuerza, lo cual será el último recurso de actuación de esta Unidad. La UNDMO tiene actualmente presencia a nivel nacional en las 8 regiones de policía, a través de 29 Grupos Especializados de Diálogo y Mantenimiento del Orden (GUDMO), los cuales están integrados a su vez por Dispositivos Especializados de Diálogo e Intervención (DEI)²⁰⁹.
179. De igual forma, se prevé la expedición de un nuevo Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, con el fin de reglamentar la actuación policial y proteger el derecho a la reunión y huelga. El Estado expresó que, con la adopción de estas medidas, se prevé que el diálogo sea el eje central en la resolución de conflictos, siendo el uso de la fuerza el último recurso para la actuación policial. Además, la UNDMO implementó un programa en materia de salud mental para los integrantes de la especialidad antidisturbios²¹⁰.
180. Por otra parte, en sus observaciones, el Estado reportó la creación de un grupo de monitoreo de la actividad antidisturbios, así como el desarrollo de un visor geográfico para determinar la ubicación en tiempo real del personal en servicio. También se informó de la creación del Instituto de Conflictividad Social y Derechos Humanos “Antonio Nariño” de la Policía Nacional para la generación de estudios e investigaciones en materia de derechos

²⁰⁸ Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²⁰⁹ Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²¹⁰ Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

humanos, en coordinación con organizaciones nacionales e internacionales. Asimismo, el Estado dio cuenta del proceso de revisión y fortalecimiento de instrumentos institucionales para la transversalización del enfoque de género en la Policía Nacional²¹¹ y la implementación de capacitaciones en la materia. En el mismo sentido, hizo referencia a la obligación de activar la Guía de Atención de casos de violencia basada en género (VBG) para la orientación de casos conocidos por la policía, con un enfoque diferencial y de género, así como de la creación de la “Guía de Orientación frente a Casos de Violencia a mujer, familia y género al interior de la institución” con el objetivo de brindar asesoría al funcionariado público y sus familias en casos de violencia contra la mujer²¹².

181. La Comisión recibió información de la sociedad civil en la que señala que no identifican medidas eficaces para cumplir con esta recomendación²¹³. Por el contrario, fue informada de hechos que indicarían la ineficacia de las medidas adoptadas y que la actuación del ESMAD no se ha limitado a casos estrictamente necesarios, con intervenciones frente a poblaciones vulnerables.
182. Al respecto, la CIDH fue informada de 218 denuncias de violencia policial desde el 7 de julio de 2021 hasta el 31 de mayo de 2022, donde el presunto agresor fue el ESMAD y que incluyeron 2 casos de violencia homicida²¹⁴. Adicionalmente, la Comisión fue informada de 2 hechos posteriores al momento de emisión de esta recomendación donde fue denunciado el actuar arbitrario y desproporcionado del ESMAD. El primero correspondió a una serie de manifestaciones en Medellín y Bogotá en rechazo a casos de violencia y acoso sexual en algunas instituciones educativas. A pesar de que estas protestas tuvieron presencia de estudiantes menores de edad, se denunció la intervención del ESMAD²¹⁵. El segundo caso de-

²¹¹ Los instrumentos revisados son: El “Diagnóstico y Autoevaluación de Género al interior de la Policía Nacional”, realizado durante 2019-2020 con cooperación internacional, que dio lugar a la creación del Grupo de Género, actualmente adscrito a la Oficina del Comisionado, el cual es el encargado de asesorar y articular la implementación de las líneas de acción sobre la inclusión, equidad, igualdad y transversalización del enfoque de género en la Policía Nacional; La expedición de la Resolución 03872 del 19 de noviembre de 2021, lineamientos con el objetivo de contrarrestar las “brechas de género” que se presentan en la Policía Nacional, así como para dar cumplimiento a los estándares nacionales e internacionales, en relación con los instrumentos normativos y procedimentales regulados sobre mencionada temática; El despliegue de lineamientos mediante Directiva Administrativa Transitoria para el “Plan de Transversalización del Enfoque de Género”, con el fin de materializar las acciones que permitan el logro de la igualdad de derechos y oportunidades para todo el personal que integra la Policía Nacional desde la perspectiva de género, el cual se desarrolla progresivamente a cinco (5) años, diez (10) años y quince (15) años; La Guía de Atención de Casos de Violencia Basada en Género (VBG), Código: 1CS- GU-0001; La Guía de Orientación frente a Casos de Violencia a Mujer, Familia y Género, Código: 2AS-GU-0001; La Guía de Actuación Policial para la Atención de Poblaciones Vulnerables, Código: 1IP-GU-0004; La Guía para la Elaboración de Piezas Comunicacionales con Enfoque de Género: 1CP-GU-0003; El Instructivo 023 DIPON OFPLA del 07/09/2020, Prevención de la Violencia Sexual en la Policía.

²¹² Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²¹³ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

²¹⁴ Temblores ONG, PAIIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Ver supra párrs. 113 y 175.

²¹⁵ Temblores ONG, PAIIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: El Colombiano, [Denuncian hostigamientos del Esmad contra estudiantes del Cefa en plantón contra el acoso](#), 9 de marzo de 2022. [El Espectador](#), [Protesta en colegio al sur de Bogotá terminó con presencia del Esmad y la Policía](#), 17 de marzo de 2022.

nunciado tuvo lugar el 6 de abril de 2022 cuando el ESMAD hizo una intervención en el Parque Nacional de Bogotá, donde cientos de familias indígenas Embera se habían asentado por alrededor de 7 meses como forma de exigir la garantía de sus derechos y la atención correspondiente de los gobiernos distrital y nacional. Según la información recibida por la CIDH, el ESMAD intervino lanzando gases lacrimógenos y bombas aturdidoras en presencia de menores de edad y de mujeres en estado de embarazo, con denuncias de al menos 24 personas heridas o afectadas, además de 2 mujeres que sufrieron abortos²¹⁶.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

183. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Como medidas relevantes a esta recomendación, ha identificado los resultados del Plan Anual de Capacitación y otras actividades pedagógicas reportadas en temáticas relacionadas que incluyen el servicio de policía y el derecho a la protesta, incluidas aquellas realizadas desde la Defensoría del Pueblo²¹⁷. Frente a estas actividades, la Comisión considera como pertinentes al cumplimiento de esta recomendación aquellas dirigidas al ESMAD.
184. Por su parte, la Comisión considera que las normas relativas a la profesionalización de la Policía también prevén medidas pertinentes al cumplimiento de esta recomendación, en la medida que anticipan un proceso educativo de la Policía Nacional en materia de derechos humanos, así como la constitución del Centro de Estándares de la Policía Nacional que apoyará a validar los estándares mínimos que debe cumplir todo uniformado²¹⁸.
185. La CIDH valora positivamente la información proporcionada respecto de los grupos de monitoreo que puedan llevar un registro de las actuaciones por parte del personal antidisturbios y reconoce la importancia de la expedición y actualización de protocolos y normativas orientadas a dar prevalencia al uso del diálogo en contextos de conflicto social. Por otra parte, la Comisión saluda la creación de la UNDMO y considera que la Unidad representa un avance para el ejercicio del derecho a la protesta, al buscar limitar el uso de la fuerza e incentivar procesos de diálogo. No obstante, la Comisión considera necesario que el Estado remita información detallada respecto de cómo se prevé el funcionamiento de la UNDMO, así como sobre su estructura organizacional, explicando si su funcionamiento reemplazará por completo el funcionamiento del ESMAD.

²¹⁶ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Temblores ONG, [Primer reporte sobre violencia policial](#), 2022. Citó: CNN, [Denuncian intervención desproporcionada de policías contra indígenas en Bogotá: los hechos dejaron decenas de heridos](#), 8 de abril de 2022.

²¹⁷ Ver *supra* párrs. 147 a 149, 172 y 174.

²¹⁸ Ver *supra* párrs. 174 a 176.

186. Aunque la CIDH ha identificado medidas dirigidas al cumplimiento de esta recomendación, considera que, al momento, es necesaria la adopción de un conjunto de medidas adicionales, así como el impulso de las medidas reportadas hasta el momento. Para la Comisión, la información recibida en torno a la persistencia de denuncias sobre violencia policial en el marco de protestas y manifestaciones por hechos posteriores a la formulación de esta recomendación, en los cuales el ESMAD figura como presunto agresor²¹⁹, indica la necesidad imperante de estas medidas adicionales, así como la remisión de información respecto de los procesos de rendición de cuentas, sobre todo cuando han resultado involucradas poblaciones históricamente discriminadas o en situación de vulnerabilidad como personas menores de edad, familias y personas indígenas, incluidas mujeres gestantes. En vista de lo anterior, la Comisión considera que esta recomendación tiene un nivel de **cumplimiento parcial sustancial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

187. El cumplimiento de esta recomendación radica en cinco componentes. Primero, la adopción de las medidas solicitadas de manera urgente y oportuna en el tiempo. Segundo, que las medidas sean adoptadas en ámbitos de formación, utilización de protocolos de actuación y creación de mecanismos de rendición de cuentas. Tercero, que estas estén dirigidas al ESMAD. Finalmente, que estén dirigidas a promover que este cuerpo policial cumpla sus funciones garantizando el derecho a la protesta y limitando su actuación solamente a casos estrictamente necesarios.
188. Considerando las medidas identificadas al momento, es necesaria la remisión de información específica que explique cómo estas cumplen con cada componente de esta recomendación. Particularmente, la Comisión identifica que las acciones previstas como parte de la profesionalización de la Policía pueden representar acciones relevantes para avanzar en el nivel de cumplimiento de esta recomendación, pero también reconoce la importancia de que estas medidas se construyan, de manera participativa, con la sociedad civil por lo que solicita información en este sentido. La Comisión invita al Estado a que tenga en cuenta la participación de las familias de las víctimas en la adopción de estas medidas, especialmente, en los procesos de formación y rendición de cuentas de la policía y sus cuerpos especiales como el ESMAD, así como en las instancias de capacitación. Acercar a las familias a estas instancias tiene un carácter reparador, puede contribuir a la sensibilización de la policía, ayuda a quebrar la mirada de confrontación y contribuye a la no repetición de hechos similares. Particularmente, para la Comisión, el Centro de Estándares de la Policía Nacional representa una iniciativa relevante, por lo que invita a que su consolidación permita alcanzar los objetivos fijados por esta recomendación.

²¹⁹ Ver *supra* párr. 182.

189. Asimismo, la CIDH verifica que, en el marco del seguimiento de esta recomendación, todavía no se ha remitido información sobre la creación de mecanismos de rendición de cuentas, por lo que solicita información al respecto, considerando que es un componente esencial de la decisión bajo seguimiento. Igualmente, en torno a la utilización de protocolos de actuación por el ESMAD, la CIDH identifica que el marco normativo presentado había sido conocido antes de que la recomendación hubiese sido emitida, por lo que reitera la necesidad de acciones que promuevan la implementación efectiva de estos protocolos, específicamente, por ese cuerpo policial.
190. Finalmente, la Comisión identifica que otra medida que potencialmente puede ser relevante al cumplimiento de esta recomendación consiste en las recomendaciones elaboradas sobre la adecuación de los programas académicos de la Policía Nacional en torno a la protesta social²²⁰. Esta medida no ha sido considerada como relevante a esta recomendación considerando que la información proporcionada no incluyó su fecha de formulación ni información sobre su implementación, por lo que es esencial la remisión de datos sobre ambos aspectos.

Recomendación No. 14

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

Información sobre el cumplimiento

191. Mediante su respuesta oficial, el Estado consideró que esta recomendación es improcedente, razón por la cual no informó medidas de cumplimiento. Adicionalmente, el Estado señaló que se está llevando a cabo un proceso de transformación del ESMAD alineado al Plan de Transformación Institucional de la Policía Nacional. El Estado señaló que la pertenencia administrativa de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa Nacional no la convierte en cuerpo militar porque el artículo 218 de la Constitución Política señala que esa institución tiene naturaleza civil. Manifestó que transformar la esencia de la Policía podría desconocer un eje axial de la Constitución y afectar la autonomía y soberanía estatal en cuestiones administrativas no relacionadas con los derechos amparados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)²²¹.

²²⁰ Ver *supra* párr. 173.

²²¹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

192. Por otro lado, el Estado anunció que el ESMAD está desarrollando un proceso de transformación alineado al Plan de Transformación Institucional de la Policía sobre siete ámbitos²²²:

- Diseño organizacional, doctrina y normatividad: Contempla una “Unidad de Diálogo y Acompañamiento a la Manifestación Pública”, y unificar protocolos para control de disturbios.
- Nuevo modelo de actuación basado en el diálogo para la resolución de conflictos: Para que el servicio de Policía sea respetuoso del derecho de reunión y manifestación pacífica, y que proteja derechos de terceras personas. Incorporará dos miembros de diálogo a los Dispositivos Especializados de Intervención que actúen en aglomeraciones causantes de violencia.
- Educación para el servicio y nuevo modelo de entrenamiento: Contempla un nuevo curso de habilidades para la intervención a disturbios; cursos especializados; el curso mandatorio anual de la Ley No. 2179 de 2021, y el curso básico para el acompañamiento de la manifestación.
- Gestión humana, bienestar y salud mental: Prevé un nuevo sistema de evaluación y mejora en materia de salud mental para el personal.
- Tecnología para la protección de derechos, innovación y evaluación de elementos menos letales: Previó herramientas de evidencia digital para la prestación del servicio que contó con un prototipo nacional con 160 cámaras ubicadas en los cascos antimotines, con transmisión en tiempo real y con una evaluación técnica de armas menos letales y su funcionamiento.
- Cambio de Identidad, proyecto de identificación, prototipos de equipos antimotín, uniformes y tanquetas: Previó marcación para identificar a funcionarios policiales en actividades antidisturbios.
- Asesoría jurídica procedimental y asistencia técnica *in situ*: Prevé asesores jurídicos en las Regionales Antidisturbios para garantizar mayor respaldo legal en la actividad de policía y respeto a los derechos humanos.

193. En sus observaciones al presente informe, el Estado remitió a la CIDH información del Ministerio de Defensa según la cual el actual gobierno ha indicado como necesario explorar la posibilidad de salida del Ministerio de Defensa Nacional hacia un nuevo nicho institucional. En este sentido, indicó que se están realizando mesas de trabajo para definir las ac-

²²² Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

ciones dirigidas hacia esa separación y garantizar así el fortalecimiento de la naturaleza civil de la Policía Nacional²²³.

194. Las organizaciones de la sociedad civil manifestaron a la CIDH que el Estado no ha adoptado ninguna medida para separar a la Policía Nacional y a su ESMAD del Ministerio de Defensa²²⁴ y que, además, el gobierno había manifestado no tener la intención de cumplir con esta recomendación²²⁵. Asimismo, la Comisión fue informada de que, a pesar de que el 6 de julio de 2021, el presidente de la República anunció una serie de medidas para “modernizar” al Ministerio de Defensa y transformar a la Policía Nacional, la Policía y a su ESMAD siguen manteniéndose en el Ministerio de Defensa²²⁶.
195. A pesar de lo anterior, la Comisión también fue informada de que el plan de gobierno del presidente electo para el momento del reporte planteó el desmonte del ESMAD, así como que la policía pasaría del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior o de Justicia²²⁷.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

196. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado de Colombia y las organizaciones de la sociedad civil. A pesar de la información sobre el proceso de transformación del ESMAD compuesto de 7 ámbitos que fue reportada por el Estado²²⁸, la CIDH nota que no se reportó la adopción de medidas dirigidas al cumplimiento de esta recomendación. Por esta razón, esta recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

197. Recientemente, la Comisión ha conocido declaraciones públicas según las cuales el Ministerio de Defensa ha previsto la separación de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa para que quede adscrita a un futuro Ministerio de la Paz, Convivencia y Seguridad. Según

²²³ La Comisión fue informada del [Decreto No. 113 del 25 de enero de 2022](#) que modificó el [Decreto No. 043 de enero de 2003](#) sobre la estructura del Ministerio de Defensa, incluida la creación de la figura del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional, Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

²²⁴ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

²²⁵ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

²²⁶ La Comisión fue informada del [Decreto No. 113 del 25 de enero de 2022](#) que modificó el [Decreto No. 043 de enero de 2003](#) sobre la estructura del Ministerio de Defensa, incluida la creación de la figura del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional, Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

²²⁷ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

²²⁸ Ver *supra* párr. 192.

estas declaraciones, esta separación tiene la finalidad de que la Policía tenga como “razón fundamental de su accionar la garantía de los derechos y libertades ciudadanas y la convivencia”²²⁹. La Comisión valora positivamente esta posición, por lo que una vez implementadas y conocidas las medidas que concreten la separación de la Policía Nacional y de su ESMAD del Ministerio de Defensa, podrá determinar un avance en el nivel de cumplimiento de esta recomendación.

Recomendación No. 15

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

Información sobre el cumplimiento

198. Mediante su respuesta oficial, el Estado no informó ninguna medida de cumplimiento sobre reparación a víctimas y familiares. Por su parte, en cuanto a la investigación, así como al juzgamiento y sanción de responsables, como medidas de cumplimiento, el Estado se refirió a actuaciones abiertas por la Procuraduría General de la Nación (PGN) y por la Policía Nacional, y, adicionalmente, proporcionó información sobre acciones de esta última para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas²³⁰.
199. Respecto a las actuaciones abiertas por la PGN, el Estado informó la existencia de 708 procesos disciplinarios contra funcionarios de la Fuerza Pública por hechos ocurridos en las protestas que se presentaron en el país desde abril de 2021²³¹. En sus observaciones a este informe, la PGN actualizó las cifras para manifestar que, de los 708 procesos, 689 están en instrucción (674 correspondiente a 2021 y 15 a 2022) y 19 en juzgamiento (18 correspondiente a 2021 y 1 a 2022)²³².
200. En cuanto a las conductas investigadas en las 708 actuaciones de la PGN, el Estado señaló que estas incluyeron uso excesivo de la fuerza (393 actuaciones); agresión física (247); abu-

²²⁹ Cambio, [Primera entrevista de Iván Velásquez: “La salida de la Policía del Ministerio de Defensa es una decisión tomada”](#), 30 de julio de 2022. También: RTVC Noticias, [Próximo ministro de Defensa da por hecho sacar a la Policía de Mindefensa](#).

²³⁰ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²³¹ La información fue proporcionada con corte al 20 de mayo del 2022. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²³² Según las cifras reportadas en sus observaciones a la versión preliminar de este informe, la PGN señaló que de los procesos en juzgamiento 18 están en “pruebas en etapa de descargos” y 1 en “trámite de recurso contra la decisión”. Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

so de autoridad (179); extralimitación de funciones (160); uso indebido de elementos como armas, vehículos y municiones (95); retención ilegal de manifestantes (55) homicidio (24); vulneración de derechos de los capturados (23); agresión a periodistas (17); intervención indebida en procesos policiales (17); incumplir con las ordenes impartidas (16); conductas contra la libertad sexual (14); fomento de bloqueos viales (10); omisión de detención de particulares en uso de armas de fuego (8); permitir daños a bienes públicos y/o particulares (7); obstrucción a procesos policiales (6); acceso carnal violento (5); desaparición (5)²³³.

201. En la respuesta del Estado al cuestionario, la PGN señaló que, de las 708 actuaciones de la PGN, 314 están relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos de las cuales 305 corresponden a la etapa de instrucción²³⁴ y 9, a la etapa de juzgamiento, incluyendo 1 decisión sancionatoria²³⁵. Además, mediante sus observaciones a este informe, el Estado señaló que, respecto a los tipos de violaciones a los derechos humanos investigadas, se registran 5 desapariciones forzadas, 1 ejecución extrajudicial, 5 conductas de violación/acceso carnal violento, 329 lesiones personales, 34 homicidios y 5 torturas. Asimismo, la PGN señaló que estas actuaciones disciplinarias están surtiendo el proceso del Código General Disciplinario dentro de los términos legalmente establecidos²³⁶. Asimismo, la PGN indicó que la Ley 1448 de 2011, así como los procesos de responsabilidad extracontractual del Estado son vías que habilitan la reparación de las víctimas²³⁷.

202. Respecto a las actuaciones abiertas por la Policía, el Estado señaló que esta institución inició 231 indagaciones y emitió 9 sanciones disciplinarias. Además, informó que, a partir del poder preferente de la PGN, la Policía Nacional trasladó a esa entidad 23 indagaciones por hechos de 2021. Además de estas cifras, el Estado indicó que, en la actualidad se registran 15 procesos vigentes en oficinas con atribuciones disciplinarias de la Policía Na-

²³³ El Estado aclaró que la sumatoria no corresponde al total de 708 actuaciones porque es posible que una actuación esté clasificada con más de un tipo de conducta. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²³⁴ 104 con archivo iniciada la actuación; 86 con indagación preliminar; 41 con traslado externo a otras autoridades; 35 con traslado interno en la PGN; 22 con prórroga de indagación preliminar, y 17 con apertura de investigación disciplinaria. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²³⁵ 4 con citación a audiencia; 4 con formulación de pliego de cargos, y 1 decisión sancionatoria. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²³⁶ Aclaró que la suma total de los procesos por "Violación de DDHH" no es igual a la suma de los procesos reportados porque en un mismo proceso pueden existir varias conductas objeto de investigación, o pueden existir indagaciones en las cuales se esté definiendo la conducta a investigar. Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²³⁷ Estado de Colombia, Memorando I-GAIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

cional por hechos objeto de investigación en el contexto de protestas sociales y 68 procesos trasladados a la Procuraduría General de la Nación²³⁸.

203. Por otra parte, el Estado afirmó que, en el marco de las protestas de 2021, la Policía Nacional fortaleció su función disciplinaria a partir de 3 parámetros de actuación establecidos por el Ministerio de Defensa, a saber: “1. La Fuerza Pública respeta y garantiza el derecho de reunión y manifestación pacífica consagrado en la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Colombia; 2. Deben promoverse acciones para el cumplimiento de la garantía y protección de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública; 3. El Gobierno Nacional tiene una Política de cero tolerancia con violaciones a los derechos humanos”²³⁹.
204. Asimismo, el Estado se refirió a una serie de disposiciones que fortalecen la actuación disciplinaria de la Policía. Primero, se refirió al artículo 83 de la Ley No. 2196 de 2022 (Estatuto Disciplinario Policial) que estableció la suspensión provisional de funcionarios por conductas donde posiblemente existan violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, o que generen graves afectaciones a la comunidad o de gran connotación, conmoción o trascendencia nacional. Asimismo, señaló que, de acuerdo con el artículo 22 del Decreto No. 113 de 2022, el Comisionado de Derechos Humanos de la Policía debe presentar informes de rendición de cuentas sobre sus actuaciones. Además, informó que el artículo 40 de la Ley No. 2196 del 18 de enero 2022 (Estatuto Disciplinario Policial) concibió al Sistema de Garantías para la Formulación, Consulta y Seguimiento Ciudadano para permitir que la ciudadanía formule y haga seguimiento a peticiones o quejas ante la Policía. Asimismo, indicó que se impuso al Inspector General e inspectores delegados la rendición de cuentas pública y semestral de su gestión disciplinaria²⁴⁰.
205. Posteriormente, en sus observaciones a este informe, el Estado entregó información adicional sobre medidas reportadas por la Fiscalía General de la Nación (FGN). Señaló que esta entidad ha garantizado el acceso a la justicia, con un enfoque de priorización e imparcialidad. Además, la FGN afirmó que, del total de investigaciones, el 35% está activo y en indagación, y que en el 75% restante ya se ha llegado a alguna decisión en el proceso. También, indicó que ha habido avances en procesos donde hay civiles afectados, en casos de homicidio y de violencia basada en género. Finalmente, en sus observaciones, el Estado, a través de la FGN, solicitó tener en cuenta el hecho de que hay investigaciones

²³⁸ El Estado aclaró que la sumatoria no corresponde al total de 708 actuaciones porque es posible que una actuación esté clasificada con más de un tipo de conducta. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²³⁹ El Estado aclaró que la sumatoria no corresponde al total de 708 actuaciones porque es posible que una actuación esté clasificada con más de un tipo de conducta. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁴⁰ El Estado aclaró que la sumatoria no corresponde al total de 708 actuaciones porque es posible que una actuación esté clasificada con más de un tipo de conducta. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

activas por los hechos ocurridos en el marco de las protestas, y que el ejercicio de la acción penal y las diligencias investigativas continúan desarrollándose²⁴¹.

206. Adicionalmente, en sus observaciones al presente informe, el Estado reportó cuatro medidas relacionadas con esta recomendación:

- Dos mesas de trabajo²⁴² para revisar las investigaciones por hechos en el marco de la protesta social, tanto en septiembre de 2020 como del Paro Nacional de 2021. Indicó que estas Mesas darán lugar a la activación de la Mesa Permanente Interinstitucional²⁴³. Sobre la primera mesa, señaló que, de las 100 investigaciones abiertas por hechos de septiembre de 2020, 57 archivos fueron revisados por la Mesa, dando lugar a la remisión de 14 a la Procuraduría General de la Nación (PGN)²⁴⁴. Sobre los hechos de las protestas iniciadas en abril de 2021, indicó que revisó 49 procesos disciplinarios de la ciudad de Cali, de los cuales 4 archivos fueron remitidos a la PGN. Indicó, además, que las actuaciones de otras partes del país serán revisadas posteriormente por la Mesa²⁴⁵.
- Audiencias públicas de la gestión disciplinaria, como parte de la estrategia de Transformación Integral PTI + Humano de la Policía, previstas en la Ley 2196 del 18 de enero de 2022 (Estatuto Disciplinario Policial). Señaló que, durante el año 2022, la Inspección General y Responsabilidad Profesional realizó 11 audiencias públicas (9 regionales y 2 nacionales) como espacios de participación ciudadana. Indicó que en estos espacios participaron líderes comunitarios y sociales, veedores y miembros de juntas de acción comunal, personas defensoras, representantes estatales, entre otros, y abordaron temáticas relacionadas con la manifestación pública, enfoque diferencial, abuso de autoridad, corrupción y derechos humanos.
- La puesta en marcha del Sistema de Garantías para la Formulación, Consulta y Seguimiento Ciudadano (creado por la Ley No. 2196 de 2022), para dar participación a la ciudadanía en la acción disciplinaria, incluyendo casos de homicidios registrados en el contexto de manifestaciones de 2021 y 2022. Además, señaló la puesta en marcha de

²⁴¹ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²⁴² Conformadas por OANUDH, Procuraduría General de la Nación, Comisionado de Derechos Humanos de la Policía Nacional e Inspección General de la Policía Nacional. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁴³ Indicó que esta Mesa estará conformada por representantes Ministerio de Defensa, PGN, PGN, Alcaldía Distrital de Bogotá, Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional e Inspección General de la Policía Nacional, con el acompañamiento de del OACNUDH. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁴⁴ Sobre estos hechos, señaló que, respecto de 19 casos de homicidio, en el ámbito disciplinario se obtuvieron 2 destituciones e inhabilidades y 5 uniformados sometidos a juicio. Además, entregó los siguientes datos: 11 procesos asumidos por la PGN; 16 policías individualizados, identificados e investigados en el ámbito disciplinario; 7 uniformados retirados por la Policía Nacional y 1 por llamamiento a calificar servicios. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁴⁵ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

la Inspección Delegada para la Manifestación Pública y a los canales de atención dispuestos por la Policía.

- Acciones de profesionalización de jueces y funcionarios con atribuciones disciplinarias, sobre lo cual anunció el otorgamiento de 91 becas académicas en programas de especializaciones en derechos humanos y para consolidar las competencias de estos operadores.

207. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que las fuerzas de seguridad siguen sin rendir cuentas sobre lo ocurrido en el marco de las manifestaciones y que las víctimas han tenido dificultades en el acceso a la administración de justicia²⁴⁶. Al respecto, la Comisión recibió información que señala que no hay transparencia ni acceso a la información sobre la cadena de mando que toma las decisiones frente a operativos e intervenciones policiales y que tampoco se ha avanzado de manera expedita en las investigaciones de violaciones a los derechos humanos ocurridas en este contexto, aunado a que, hasta el momento del reporte, no hubiese ningún agente de policía condenado por estos hechos²⁴⁷. Por otra parte, la Comisión fue informada de que, en lo que respecta al cumplimiento de esta recomendación, el debate sobre reforma policial en el país ha sido una de las principales peticiones de diversas organizaciones sociales y de derechos humanos²⁴⁸.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

208. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Como medidas de cumplimiento de esta recomendación, identifica que, a pesar del número de aperturas de investigaciones disciplinarias reportadas por la PGN y la Policía Nacional, la gran mayoría continúa en etapa de instrucción y un pequeño porcentaje está en etapa de juzgamiento, con un muy limitado número de sanciones²⁴⁹. Por su parte, la Comisión observa que, en seguimiento a la recomendación 33, el Estado proporcionó información sobre actuaciones de investigación, juzgamiento y sanción en el sistema de justicia penal por hechos ocurridos en las manifestaciones y protestas en 2021²⁵⁰. Frente a estas actuaciones, la CIDH observa que la gran mayoría continúan en indagación, y que, en muchos de estos casos, continúan las acciones de investigación dirigidas a esclarecer la verdad y atribuir responsabilidad penal por los hechos. Asimismo, nota que

²⁴⁶ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

²⁴⁷ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

²⁴⁸ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022. Citó: Manifiesta, [La reforma policial, una exigencia histórica de los feminismos](#), 15 de mayo de 2021; Razón Pública, [Reforma policial: Un asunto de justicia y Paz](#), 16 de enero de 2022; Temblores ONG. [Urnas a la calle](#).

²⁴⁹ Ver *supra* párrs. 211 a 213.

²⁵⁰ Ver *infra* párrs. 199 a 202.

las cifras reportadas por la Fiscalía no señalan cuántas actuaciones corresponden a presuntas violaciones a los derechos humanos.

209. Respecto a las anteriores medidas, la Comisión ha tomado atenta nota de la preocupación expresada por las organizaciones de la sociedad civil²⁵¹ sobre la falta de rendición de cuentas sobre lo ocurrido en las manifestaciones y protestas. Al respecto, la CIDH ha conocido información de acceso público que señala que, 1 año después de las manifestaciones iniciadas en abril de 2021, la Fiscalía había tenido avances en la investigación de agresiones hacia miembros de la Policía, pero que la investigación de hechos en los que civiles fueron asesinados durante el Paro Nacional continuaban mayoritariamente impunes²⁵². Además, considerando el alto número de denuncias por presuntas violaciones de derechos humanos recibidas en el contexto del Paro Nacional y de las manifestaciones de 2021 y las registradas en lo corrido del 2022²⁵³, así como las cifras de actuaciones disciplinarias y penales reportadas, la Comisión hace un llamado al Estado para que refuerce las acciones de investigación de carácter disciplinario y penal, en aplicación del principio de debida diligencia, frente a las violaciones a los derechos humanos perpetradas en el contexto de protestas en el país.
210. Adicionalmente, la Comisión toma nota de la información remitida sobre el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas por la Policía Nacional, incluida la expedición de la Ley No. 2196 de 2022 (Estatuto Disciplinario Policial) y, específicamente, su artículo 83²⁵⁴. De acuerdo con esta información, estas medidas contribuyen y son relevantes al cumplimiento de esta recomendación. Igualmente, la CIDH ha tomado atenta nota de la información proporcionada por el Estado en sus observaciones a la versión preliminar del presente informe y considera que las medidas reportadas por el Ministerio de Defensa están alineadas con el cumplimiento de la recomendación bajo seguimiento, por lo que invita a que las mismas se consoliden. Por su parte, la CIDH observa que el Estado no informó ninguna medida de cumplimiento dirigida a reparar a las víctimas y familiares²⁵⁵.
211. La Comisión identifica que se ha registrado la apertura de un número importante de investigaciones disciplinarias y penales, y que además el Estado ha reportado alguna información relacionada con mecanismos de rendición de cuentas, como los enunciados por el

²⁵¹ Ver *supra* párr. 207.

²⁵² La Silla Vacía, [Fiscalía tras un año del Paro: Rápida contra manifestantes, lenta contra Policía](#), 28 de abril de 2022. También ver: El Espectador, [Caso Lucas Villa: las comunicaciones que comprometen a la Policía tras su atentado](#), 9 de julio de 2022. El Espectador, [Caso Lucas Villa: las comunicaciones que comprometen a la Policía tras su atentado](#), 9 de julio de 2022. El Espectador, [Así van las investigaciones por civiles armados en Cali: más allá de Andrés Escobar](#), 22 de septiembre de 2021.

²⁵³ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 28, 29, 31-38. También *supra* párrs. 112 a 116.

²⁵⁴ Ver *supra* párr. 204.

²⁵⁵ Ver *supra* párr. 198.

Ministerio de Defensa, pero que es necesaria la adopción de medidas para impulsar estas actuaciones y llevarlas a la etapa de juicio y sanción. Asimismo, la Comisión observa que el Estado ha reportado información relacionada con mecanismos de rendición de cuentas, como los enunciados por el Ministerio de Defensa, aunque todavía es necesaria la adopción de medidas de reparación concretas a víctimas y familiares. En este sentido, la Comisión considera que esta recomendación está **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

212. El cumplimiento total de esta recomendación exige la adopción de medidas de investigación imparcial, exhaustiva y expedida de las denuncias de violación de derechos humanos. Sin embargo, también es esencial que las medidas demuestren el juzgamiento y sanción de las personas responsables y, además, la reparación de víctimas y familiares. Al respecto, la CIDH invita al Estado a que la sanción de los miembros de las Fuerzas de Seguridad que sean responsables por las violaciones cometidas en el marco de las protestas no solo sea asumida como una medida de carácter punitivo, sino que esté dirigida a fomentar un cambio en la cultura institucional.
213. A partir de la información reportada por el Estado, el avance en el cumplimiento de esta recomendación exige información que demuestre los avances en las investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos perpetradas en el marco de las protestas y manifestaciones en el país. Esta información debe evidenciar que las investigaciones se están desarrollando con debida diligencia, pero además que están conduciendo a juzgamientos e imposiciones de sanciones efectivas. Asimismo, será necesaria información que determine qué medidas de reparación integral están siendo garantizadas a las víctimas y sus familiares.

Recomendación No. 16

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

Información sobre cumplimiento

214. Mediante su respuesta oficial, como medidas de cumplimiento de esta recomendación, el Estado informó los siguientes registros de la Fiscalía General de la Nación (FGN), al 25 de marzo de 2022²⁵⁶:

- 29 fallecidos en el marco de las protestas (28 de abril a junio de 2021).
- 6 policías y 7 civiles vinculados a investigación.
- 10 mecanismos de búsqueda urgente activos.
- 1 caso de desaparición forzada relacionado con la protesta.
- 264 casos de civiles lesionados con 327 víctimas.
- 791 casos de policías lesionados.

215. Asimismo, el Estado reportó la creación del grupo especializado de fiscales para las investigaciones en el marco de las manifestaciones. Al respecto, señaló que este grupo abordó siete líneas de trabajo investigativo con un equipo de más de 3000 personas. Finalmente, el Estado entregó las siguientes cifras adicionales²⁵⁷:

- Apertura de 4.257 casos por hechos ocurridos en 2021 (4.004 en indagación, 57 en investigación, 176 en juicio, 19 en ejecución de penas y 1 en terminación anticipada). Además, señaló que hubo 576 capturas legalizadas, 579 imputaciones, 418 escritos de acusación y 26 sentencias condenatorias.
- 29 casos sobre homicidios con el 58,62% de casos esclarecidos, lo cual incluye órdenes de captura o de formulación de imputación respecto de 19 indiciados.
- Respecto de violencia basada en género, 12 casos activos con 16 víctimas. De estos, 8 capturas legalizadas y 11 indiciados imputados.
- 495 casos activos por obstrucción de vías (457 en indagación, 12 en investigación, 25 en juicio y 1 en terminación anticipada). Señaló que se legalizaron 132 capturas, se realizaron 119 imputaciones y se han presentado 88 escritos de acusación.
- 74 casos de afectación a peajes (con 32 capturas legalizadas, 56 imputaciones y 44 indiciados con escrito), 32 casos de actos de violencia perpetrada contra ambulancias (3 cap-

²⁵⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁵⁷ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

turas legalizadas, 3 imputaciones y 3 indiciados con escrito) y 521 casos sobre afectaciones a bienes (180 capturas legalizadas, 165 imputaciones y 143 indiciados con escrito).

216. En sus observaciones a este informe, el Estado precisó que, según la FGN, la información de los casos relacionados con las protestas ha sido depurada cualitativamente con criterios predefinidos, realizando cruces de información entre las noticias criminales identificadas y el sistema de información de la entidad (SPOA). Indicó que esto garantiza que la información sea objetiva²⁵⁸.
217. La Comisión no recibió información de la sociedad civil sobre medidas de cumplimiento de esta recomendación. Al respecto, algunas organizaciones manifestaron a la CIDH que el Estado no ha adoptado medidas adecuadas y pertinentes para sistematizar los datos sobre personas fallecidas, heridas, detenidas, desaparecidas y víctimas de violencia basada en género como consecuencia de las protestas sociales²⁵⁹. Por el contrario, señalaron que la información sistematizada por el Estado al momento presenta problemas, impidiéndoles hacer un seguimiento de su desarrollo²⁶⁰.
218. Al respecto, la Comisión fue comunicada de que, aunque, el 19 de noviembre de 2021, la Fiscalía General de la Nación reportó 49 procesos y 53 víctimas LGBT durante el Paro Nacional, los datos proporcionados no permiten individualizar los casos, ni caracterizar adecuadamente a las víctimas para determinar si estas fueron LGBT, individualmente consideradas. Además, la CIDH fue informada de que la Fiscalía reporta muchos casos de personas con orientación sexual “asexual”, sin que haya una explicación sobre el uso de este criterio. Igualmente, la Comisión ha sido informada que, bajo el criterio de “información sujeta a reserva”, existen muchas restricciones a la información²⁶¹.
219. Adicionalmente, la Comisión fue informada de que, a pesar de que la Defensoría del Pueblo ha reportado desde un inicio las violencias contra población LGBT en el marco del Paro Nacional, también les ha entregado información muy general que impide diferenciar los casos que ocurrieron en el marco del Paro Nacional y, en general, desagregar por OSIG de las víctimas, lugar de ocurrencia, hechos y presuntos móviles²⁶².
220. Asimismo, la Comisión conoció que, durante el Paro, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, que cuenta con el Sistema Nacional de

²⁵⁸ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²⁵⁹ Colombia Diversa. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022; Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

²⁶⁰ Colombia Diversa. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

²⁶¹ Colombia Diversa. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

²⁶² Colombia Diversa. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, no registró en sus boletines periódicos información sobre las violaciones por la Fuerza Pública ni información desagregada por variables sociodemográficas²⁶³.

221. Por otro lado, la Comisión fue informada sobre algunas investigaciones realizadas para documentar los hechos de violencia en el marco de las protestas. Al respecto, conoció el informe “Las huellas del racismo: voces de las personas excluidas, violencia estructural dentro y fuera del estallido social en Cali”²⁶⁴ que analiza las afectaciones e impactos físicos, colectivos, psicológicos y económicos diferenciales de las violencias contra personas afrodescendientes en Cali durante el Paro Nacional 2021. También conoció el informe sobre afectaciones a personas afrodescendientes en el marco del Paro Nacional en Colombia 2021 elaborado en conjunto con ILEX-Acción Jurídica y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)²⁶⁵.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

222. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de esta recomendación. La CIDH observa que la información proporcionada por el Estado estuvo basada en cifras de actuaciones registradas por la Fiscalía General de la Nación²⁶⁶. Sin embargo, la CIDH no fue informada de medidas implementadas para la sistematización de los datos, de acuerdo con los parámetros descritos en esta recomendación.
223. Además, la CIDH identifica la persistencia del cuestionamiento sobre la sistematización de los datos señalados en la recomendación por parte del Estado en el sentido de que los datos que proporciona el Estado no permiten conocer los avances reales de cada caso ni hacer un seguimiento adecuado de las investigaciones o procesos ni son claros en cuanto a criterios y categorías para la clasificación de la información²⁶⁷. Ante la falta de información sobre medidas estatales adoptadas e informadas adoptadas en cumpli-

²⁶³ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022. Citó: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Boletín #44: Derechos Humanos en el Marco del Paro Nacional 2021, 28 de abril al 15 de julio.

²⁶⁴ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022. Citó: Asociación de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios del Valle del Cauca (ASOGROVALLE), Asociación de Líderes El Perfil, Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), Fundación Afrodescendiente por las Diversidades Sociales y Sexuales (SOMOS IDENTIDAD), Fundación Víctimas Vulnerables Mujeres Afros Independientes (FUNVIMUFROIN) y Movimiento Ciudadano ORIENTADOS, [Las huellas del racismo: voces de las personas excluidas, violencia estructural dentro y fuera del estallido social en Cali](#), abril de 2022.

²⁶⁵ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022. Citó: Corporación Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y de Derechos Humanos, ILEX-Acción Jurídica y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), [Informe sobre afectaciones a personas afrodescendientes en el marco del paro nacional en Colombia 2021](#), 2021.

²⁶⁶ Ver *supra* párrs. 214 y 215.

²⁶⁷ Ver *supra* párrs. 216 a 218. También: CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 38 a 40.

miento de esta recomendación, la CIDH considera que la recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

224. El cumplimiento de esta recomendación dependerá de la remisión de información que explique el desarrollo de sus cuatro componentes. Primero, medidas de sistematización de datos sobre los distintos grupos de personas señalados en la recomendación. Segundo, la calidad de este proceso de sistematización, es decir, que haya sido transparente, actualizado, claro, conciso y articulado con información de la sociedad civil. Tercero, que el registro desagregue datos por el origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género de las personas señaladas en la recomendación. Finalmente, que el registro pueda usarse para acciones de reparación, incluyendo la atención gratuita e integral en salud. Asimismo, la Comisión invita al Estado a que la construcción de esta sistematización se base en criterios públicos, al igual que se garantice que cualquier persona pueda acceder a este registro.

Recomendación No. 17

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

Información sobre cumplimiento

225. En su respuesta oficial, el Estado no reportó medidas de cumplimiento de esta recomendación. Al respecto, informó que antes de garantizar la reparación integral a las presuntas víctimas de violaciones a derechos humanos, es necesario que finalicen las investigaciones penales y disciplinarias. Indicó que esto permitirá individualizar a las víctimas, determinar las conductas y los responsables para luego proceder con la reparación. El Estado afirmó que, a pesar de lo anterior, las entidades responsables han adelantado las accio-

nes y programas necesarios para prevenir la violencia en el contexto de la protesta social y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas²⁶⁸.

226. Las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión no conocer medidas estatales de reparación integral a las víctimas garantizadas respecto de violaciones de derechos humanos cometidas durante el Paro Nacional 2021²⁶⁹. La única medida que fue informada a la Comisión en este sentido consistió en la presentación del Proyecto de Acuerdo No. 134 de 2022 en el Consejo de Bogotá sobre lineamientos para la atención integral a víctimas de abuso policial con enfoque de juventudes en el marco de la protesta social en la ciudad²⁷⁰.
227. Asimismo, la Comisión recibió información según la cual, a pesar de los pronunciamientos del Gobierno Nacional durante el Paro Nacional de 2021 sobre la política de cero tolerancia de abusos de la fuerza pública²⁷¹, el Informe del Gobierno titulado Derechos Humanos y Fuerza Pública de 2021 no se pronuncia sobre las reparaciones ni sobre el acompañamiento a las víctimas²⁷².
228. La Comisión también conoció información según la cual existiría un riesgo de impunidad frente a las denuncias e investigaciones de violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas. Sobre esto, la CIDH fue informada de algunos motivos de este riesgo de impunidad, a saber, la actitud del Gobierno Nacional, la estigmatización de los manifestantes y los resultados en casos similares en los cuales el Estado ha tardado en garantizar el acceso a la justicia o lo ha hecho de forma insuficiente. A modo de ejemplo, la Comisión fue informada de casos anteriores sobre los cuales, según la información remitida, tampoco se han obtenido resultados en las investigaciones²⁷³.
229. Frente a la reparación integral de víctimas de traumas oculares, la Comisión fue informada de que ha habido omisión por parte del Estado a pesar de la gravedad de los casos y de

²⁶⁸ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁶⁹ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

²⁷⁰ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó el proyecto presentado por la concejala de Bogotá, Ana Teresa Bernal, por medio del cual se crean lineamientos para la atención integral a víctimas de abuso policial, con enfoque de juventudes, en el marco de la protesta social en Bogotá, 31 de mayo de 2022.

²⁷¹ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron a: El Tiempo, 'Cero tolerancia con cualquier acto que deshonre el uniforme': Duque, 11 de septiembre de 2021; El Espectador, "Colombia tiene cero tolerancia con los abusos": Cancillería tras informe de la ONU, 15 de diciembre de 2021.

²⁷² Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron a: Observatorio de Derechos Humanos y Fuerza Nacional, Informe: Derechos Humanos y Fuerza Pública 2021, febrero de 2022.

²⁷³ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron el caso de Javier Ordóñez, en donde se imputó al agente de la Policía implicado sin que su presunto cómplice hubiese sido condenado; 13 homicidios ocurridos en las manifestaciones documentados por Vorágine, Crímenes del Paro Nacional: impunidad general, 14 de septiembre de 2021; el caso de Nicolás Neira de 15 años, quien, en 2005, falleció por una bomba lacrimógena y que tardó 15 años para la imputación del agente del ESMAD implicado; el caso de Sandra Pérez y su familia que abandonaron el país por las amenazas recibidas por su denuncia de violencia policial y del trauma ocular producido en una manifestación en 2021.

que algunas víctimas han tenido que buscar asilo en otros países²⁷⁴. Como ejemplo de la lentitud en la reparación de estas personas, la Comisión conoció el caso de un joven que recibió una indemnización por la pérdida de su ojo provocada por una bala del ESMAD, solo 7 años después de los hechos²⁷⁵.

230. Asimismo, la Comisión recibió información según la cual, a un año del Paro Nacional, en la Comuna 20 de Cali se han presentado otros casos de tortura e intentos de desaparición forzada. Al respecto, información remitida a la CIDH señala que 7 de las 9 personas asesinadas e identificadas en Siloé “viven entre la impunidad, revictimización y ausencia de justicia” con retrasos en los casos²⁷⁶. En cuanto a víctimas de violencia sexual, la Comisión también fue informada de los obstáculos en el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual presuntamente ejercida por agentes del ESMAD y la Policía en el marco del Paro de 2021. Al respecto, fue remitida información que relata la situación de revictimización a la que se ven sometidas muchas víctimas²⁷⁷.

231. Finalmente, la CIDH fue nuevamente informada de algunas cifras sobre denuncias de violencia policial cometida con posterioridad a la formulación de esta recomendación. Al respecto, fueron reportados los hechos documentados por la Campaña Defender la libertad un Asunto de Todas en los primeros cuatro meses del 2022 y en las jornadas de protesta del 28 de abril de 2022. Asimismo, fue remitida información a la Comisión sobre procesos penales en contra de 280 personas de la primera línea con imputaciones como terrorismo, secuestro y tentativa de homicidio. Además, fue remitida información que indica que se han abierto 231 procesos disciplinarios por hechos ocurridos en el Paro con apenas 11 resultados y 120 cierres por falta de responsabilidad²⁷⁸.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

232. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la CIDH nota que el Estado no ha adoptado medidas para

²⁷⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron: El País, Las víctimas del paro se levantan: “Aunque nos quiten los ojos, vemos sus crímenes de Estado,” 13 de mayo de 2022; El Espectador, Las víctimas de lesiones oculares del ESMAD que tuvieron que salir del país, 6 de abril de 2022.

²⁷⁵ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron: Radio Nacional de Colombia, El Estado indemnizará a joven que perdió un ojo por proyectil del ESMAD, 3 de junio de 2021.

²⁷⁶ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron: Cerosetenta, Las paredes todavía gritan Alison: violencia sexual en el Paro, 28 de abril de 2022.

²⁷⁷ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron: Cerosetenta, Las paredes todavía gritan Alison: violencia sexual en el Paro, 28 de abril de 2022.

²⁷⁸ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citaron: Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, *¿Qué ha pasado con la protesta social en Colombia en 2022?*, 3 de mayo de 2022. Ver supra párrs. 115 y 219.

proveer y coordinar programas de reparación integral a las víctimas en los términos de esta recomendación, manifestando que esto solo será posible después de que se finalicen las investigaciones penales y disciplinarias.

233. La CIDH expresa su preocupación con la ausencia de medidas estatales para cumplir esta recomendación considerando que la gravedad de los hechos afrontados por las víctimas aumenta con el pasar del tiempo²⁷⁹. Preocupa particularmente la gravedad de las consecuencias afrontadas por víctimas de violencia sexual y de traumas oculares, así como la falta de garantías de seguridad, lo cual ha conducido, incluso, a que algunas víctimas hayan dejado el país²⁸⁰.
234. La Comisión recuerda que la obligación de reparar comprende adoptar todas las medidas coherentes y complementarias entre sí con las que el Estado puede enmendar, en la mayor medida posible, el incumplimiento de sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos y remediar los daños materiales e inmateriales causados a las víctimas²⁸¹. Frente a la justificación presentada por el Estado para la ausencia de medidas de reparación, la CIDH recuerda que la obligación de reparación integral implica, entre otros componentes, que este proporcione “recursos internos efectivos” para que las víctimas reciban su reparación²⁸². En consecuencia, el cumplimiento de esta obligación no se anula con base en los sistemas legales domésticos y tampoco queda sujeta exclusivamente a la determinación de la responsabilidad de los victimarios, ni a la previa ejecución de sus bienes personales²⁸³. Igualmente, la CIDH recuerda que la reparación debe ser pronta, es decir, debe garantizarse en el menor tiempo posible después de la perpetración de las violaciones a los derechos humanos. La

²⁷⁹ Ver *infra* párrs. 228 a 230.

²⁸⁰ Ver *infra* párr. 229. También: El Espectador, [Álvaro Herrera, detenido ilegalmente en el paro, salió del país por amenazas](#), 2 de febrero de 2022. Además: El Espectador, [Álvaro Herrera: de desplazado por el conflicto a uno de los más brillantes cornistas](#), 31 de mayo de 2021; Colombia +20 y Embajada de la República Federal de Alemania, [Encuentro: ¿Qué nos dejó el Paro Nacional en Cali?: Los Jóvenes sueñan una ciudad diferente](#), 2 de febrero de 2022.

²⁸¹ CIDH. [Lineamientos principales para una política integral de reparaciones](#). OEA/Ser.L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008, párr. 1; CIDH. [Verdad, justicia y reparación](#). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 467; CIDH. [Violencia contra personas LGBTI](#). OAS/Ser.L/V/II.rev.2, Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 510; CIDH. [Impacto de las Soluciones Amistosas \(segunda edición\)](#). OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 marzo 2018, pág. 23, párr. 64; CIDH. [Violencia policial contra afrodescendientes en Estados Unidos](#). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 156, 26 noviembre 2018, párr. 290; CIDH. [Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe](#). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 233, 14 noviembre 2019, párr. 140; CIDH. [Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II.173, Doc. 177, 30 septiembre 2019, párr. 15; Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párrs. 199-203.

²⁸² CIDH. [Reparaciones por la violación de la libertad de expresión en el sistema interamericano](#). OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.5/12, 30 diciembre 2011, párr. 6.

²⁸³ CIDH. [Lineamientos principales para una política integral de reparaciones](#). OEA/Ser.L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008, párr. 2; GIEI Nicaragua. [Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018](#). 2019, pág. 338. También ver: Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, Nro. 205, párr. 234; Corte IDH. Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C, Nro. 167, párr. 79; y Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C, No. 196, párrs. 72 y 73.

demora en la provisión de reparaciones profundiza, agrava y perpetúa los efectos nocivos de las violaciones de derechos que se pretenden reparar²⁸⁴.

235. Considerando que, al momento, la CIDH no ha recibido información sobre ninguna medida dirigida a establecer los programas de reparación integral a los que se refiere esta recomendación, considera que esta última continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

236. El cumplimiento total de esta recomendación dependerá de la remisión de información sobre medidas estatales dirigidas a proveer y coordinar programas de reparación integral a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos perpetradas en el marco de protestas y manifestaciones. Particularmente, esta recomendación exige que exista un componente especial respecto de víctimas de violencia sexual perpetrada por agentes de seguridad del Estado y de víctimas de traumas oculares. Finalmente, la información que sea remitida por el Estado para verificar el cumplimiento de esta recomendación debe garantizar que los programas tengan ciertas características, estas son que se garanticen en todo el territorio nacional, sean integrales, se basen en las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, y que cubran la atención psicosocial y de salud mental de las víctimas, familiares y la comunidad en general.
237. Finalmente, la Comisión valora la información proporcionada por la sociedad civil en torno al Proyecto de Acuerdo No. 134 de 2022 ante el Concejo de Bogotá para crear lineamientos sobre la atención integral a víctimas de abuso policial con enfoque de juventudes en el marco de la protesta social en Bogotá²⁸⁵. Al respecto, queda a la espera de información adicional sobre los avances en el proceso de aprobación de este proyecto.

C. Recomendación relativa a la violencia de género (recomendación 18)

238. En su visita a Colombia, la CIDH manifestó su gran preocupación por los distintos testimonios recibidos respecto de los gravísimos actos de violencia basada en el género, incluida la violencia sexual, que habrían sido cometidos por agentes de las fuerzas de seguridad como mecanismos de represión contra mujeres, niñas y personas LGBTI que se encontraban en la protesta o en zonas aledañas. Asimismo, la Comisión fue informada de personas que sufrieron discriminación racial y étnica por la expresión de sus costumbres en el marco de las protestas. En el marco de estos hechos, la CIDH reiteró los riesgos específicos a los que se encuentran expuestas las mujeres afrodescendientes e indígenas debido a la discriminación

²⁸⁴ CIDH. [Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la ley de justicia y paz en la república de Colombia](#). OEA/Ser. L/V/II 125 Doc. 15, 1 de agosto de 2006, párr. 48.

²⁸⁵ Ver *supra* párr. 226.

racial y estructural a la que han estado sometidas por cuenta de los patrones históricos de violencia particulares que tienen su origen en la figura de la esclavización²⁸⁶.

239. En el marco de las anteriores denuncias, la CIDH formuló la recomendación 18 que desarrolla las obligaciones a cargo del Estado en relación con las víctimas de violencia basada en el género, incluyendo la debida diligencia reforzada y su deber de protección y prevención de este tipo de actos, procurando que toda medida adoptada desarrolle una perspectiva de género, un enfoque interseccional y tenga en cuenta todos los factores de discriminación que estuvieron involucrados²⁸⁷.

Recomendación No. 18

Adoptar las medidas necesarias para reforzar los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI víctimas de violencia de género en el contexto de las protestas sociales, incluyendo mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación con perspectiva diferenciada, de proximidad y de atención por personal especializado.

Información sobre cumplimiento

240. Mediante su respuesta oficial, el Estado afirmó que existe una política pública de prevención de estigmatización y que la Fuerza Pública aplica un enfoque diferencial en sus procedimientos. Como medidas de cumplimiento de esta recomendación, informó sobre el observatorio “Colombia es de Todos” para la lucha de cualquier forma de discriminación y un taller nacional con sectores de comunicación social y periodismo. Finalmente, el Estado se refirió a un conjunto de acciones adoptadas respecto de personas LGBTI y de mujeres y niñas²⁸⁸.
241. Respecto al Observatorio “Colombia es de Todos”, creado por el Ministerio del Interior por la Resolución No. 338 del 12 de marzo de 2021, el Estado señaló que su objetivo es la promoción de la inclusión y la lucha contra cualquier forma de discriminación. En relación con el taller, el Estado indicó que este fue un evento nacional realizado el 1 de diciembre de 2021 con sectores de comunicación social y periodismo sobre la labor de defensa de los Derechos Humanos y la no estigmatización para fomentar que medios alternativos y comunitarios promuevan la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización²⁸⁹.

²⁸⁶ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 64 a 76.

²⁸⁷ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 64 a 76.

²⁸⁸ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁸⁹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

242. Respecto de las **personas LGBTI**, el Estado se refirió a la política pública para respetar, promover, garantizar y restituir los derechos de los sectores sociales LGBTI a cargo del Ministerio del Interior (Decreto No. 762 de 2018), que incluye la creación de una Mesa de Casos Urgentes para atender con celeridad los casos de vulneración de derechos de estas personas²⁹⁰. Además, en sus observaciones a este informe, el Estado indicó que, el 20 de diciembre de 2022, la Defensoría del Pueblo realizó el primer espacio de interlocución con organizaciones sociales LGBTI y el Ministerio del Interior para reactivar la Mesa Nacional de Casos Urgentes, a continuar en 2023²⁹¹.
243. En relación con las **mujeres y niñas**, el Estado mencionó la importancia con la que se ha asumido la equidad de género y sobre las metas para acelerar el cierre de brechas de género²⁹². Informó que una de estas acciones ha consistido en priorizar la articulación de la Política de Equidad para las Mujeres con la Política de Paz con Legalidad, cuyo plan de implementación cuenta con 51 indicadores de los cuales, indica, el 59% han sido materializados o han tenido avances significativos²⁹³.
244. El Estado también informó que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha adaptado líneas de contacto para atender los casos de violencia de género en cualquier contexto. Además, se refirió al Observatorio Nacional de Violencia de Género conformado por un Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE) que dialoga con diferentes fuentes de información (Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, DANE, entre otros) y monitorea la violencia de género y la respuesta estatal a esta problemática. Además, el Estado destacó el Mecanismo Articulador para abordar la violencia por razones de sexo y género (Decreto No. 1710 del 19 de diciembre de 2020) que, además de hacer seguimiento a la violencia contra las mujeres, refuerza acciones de prevención, atención y garantía del acceso a la justicia por este tipo de violencia²⁹⁴.
245. Adicionalmente, el Estado se refirió a información remitida por la Defensoría del Pueblo. Informó que esa entidad identificó, entre el 28 de abril y el 4 de junio de 2021, 113 hechos

²⁹⁰ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁹¹ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²⁹² Señaló que, por primera vez, se incluyó un capítulo sobre Equidad de las Mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) para que sea una política de Estado y no de gobierno. Se refirió a la elaboración de un CONPES para los próximos 8 años con la meta de que, para el 2030, el país sea líder en implementar el ODS 5: Equidad de Género. Mencionó que, según la OCDE, Colombia es líder en equidad de género en Latinoamérica y, según la ONU, es el primer país en crear un bono soberano de equidad de género. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁹³ El Estado enunció algunos resultados de los esfuerzos en materia de género: 937.260 emprendedoras con acompañamiento; 45% de cargos directivos ocupados por mujeres; 76% de 843 municipios con Mecanismo Articulador de Atención a Violencia contra Mujeres; 32 planes de desarrollo departamental por primera vez con capítulo de la mujer; 60% de los subsidios de vivienda destinados a mujeres; cerca de 2.1 millones de beneficiarias del Programa de Ingreso Solidario (67% del total). Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁹⁴ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

de violencia por razón del género contra mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas durante las manifestaciones. Aclaró que uno de estos corresponde a violencia por parte de manifestantes a una patrullera de la Policía y 112 a presuntas violencias por parte del funcionariado de la Policía y/o ESMAD contra manifestantes. La Defensoría señaló que, entre otras fuentes, estos datos se recopilaban a través de una encuesta abierta al público para reportar estos hechos²⁹⁵.

246. En sus observaciones a este informe, el Estado señaló que, en el contexto de las protestas de 2021, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género de la Defensoría intervino en el grupo funcional del Mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias por razones de sexo y género respecto de mujeres, niños, niñas y adolescentes, según Decreto No. 1710 de 2020²⁹⁶. Igualmente, indicó que la Defensoría intervino en la concertación de la ruta de prevención y atención de actos de violencias por razones de sexo y género en las protestas (como parte del Grupo Funcional para Protesta Social del Mecanismo Articulador, conformado en mayo de 2021 por la Vicepresidencia). Además, la Defensoría intervino en la elaboración de la Ruta Intersectorial para la Atención Integral a las Víctimas de Violencias Sexuales, que actualmente está en revisión final y contiene orientaciones técnicas para estos casos²⁹⁷. Además, la Defensoría señaló haber dirigido recomendaciones a entidades estatales para fortalecer la atención a mujeres y personas LGTB víctimas de violencia en protestas. Asimismo, indicó que, en noviembre de 2022, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género lanzó un canal para mujeres y personas LGBT víctimas de violencia de género (casosmujerygenero@defensoria.gov.co) que permite que reciban atención y acompañamiento²⁹⁸.

247. También en las observaciones a este informe, la FGN se refirió a la Resolución No. 0-0951 de 2021, que definió la estrategia de investigación de conductas punibles en el marco de la protesta social. Indicó que, con base en esa normativa, se conformó el “Grupo de trabajo Nacional de Violencia de Género para la atención de Delitos que afecten a mujeres, niños, niñas y adolescentes”. Además, indicó que la entidad está dando acompañamiento estratégico a fiscales para que comprendan el fenómeno criminal con una perspectiva de género, suministrándoles apoyo técnico investigativo, herramientas dogmáticas, jurisprudenciales y conceptuales. Además, indicó que la FGN ejerce actividades permanentes de capacitación en temáticas que, entre otras temáticas, incluyen recepción de denuncias y buenas prácticas respecto de violencias basadas en orientación sexual e identidad de gé-

²⁹⁵ El Estado señaló que un mismo incidente registrado puede implicar varios hechos de violencia. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

²⁹⁶ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²⁹⁷ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

²⁹⁸ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

nero; enfoque diferencial en actos urgentes; atención y reparación a víctimas de violencia de género²⁹⁹.

248. Las organizaciones de la sociedad civil no se refirieron a las medidas de cumplimiento que fueron reportadas por el Estado. Por el contrario, la Comisión recibió información según la cual el Estado no ha adoptado ninguna medida para fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI³⁰⁰ y que las medidas de acceso a la justicia han sido desarrolladas principalmente por organizaciones de derechos humanos y sociales, mediante el acompañamiento y atención legal³⁰¹.
249. Asimismo, la Comisión fue informada de la dificultad que han tenido las organizaciones de la sociedad civil para acceder a información sobre casos concretos respecto de personas LGBTI víctimas de violencia de género en el marco de la protesta social. Según lo reportado a la CIDH, estas dificultades han impedido que las organizaciones den seguimiento a los avances y han obstaculizado que la sociedad civil incida en el acceso a la justicia. La CIDH conoció que algunas de las falencias identificadas respecto de la información que ha remitido el Estado mediante derechos de petición consiste en datos incompletos; en la no identificación de los casos relacionados con violencia basada en género; posible duplicación de casos, e imposibilidad de identificar a víctimas LGBT³⁰².

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

250. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La CIDH identifica que algunas de las medidas reportadas por la Defensoría del Pueblo (específicamente las rutas de atención de estos casos, la activación de un canal institucional para que las víctimas reciban acompañamiento, así como la conformación del grupo de investigación de la FGN) están dirigidas al cumplimiento de esta recomendación, aunque todavía son necesarias acciones adicionales sobre la implementación de estos instrumentos y detalles sobre su contenido, así como la adopción de otras medidas de fortalecimiento institucional. Asimismo, la CIDH identifica que las medidas más recientes reportadas por la FGN, en torno al acompañamiento estratégico que se presta a fiscales, así como acciones de capacitación y formación son de relevancia al cumplimiento de esta recomendación, por lo que invita al Estado a reforzar estas medidas y a reportar cómo esta estrategia se ha aplicado específicamente a los casos ocurridos en contextos de protestas.

²⁹⁹ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁰⁰ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³⁰¹ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, de 25 de julio de 2022.

³⁰² Colombia Diversa. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. La organización informó que, el 19 de noviembre de 2021, la Fiscalía General de la Nación reportó 49 procesos y 53 víctimas LGBT durante el Paro Nacional. Sin embargo, señala que esta información no permite hacer un seguimiento adecuado de los casos.

251. La CIDH también nota que el Estado informó sobre la adopción del observatorio “Colombia es de Todos”, implementado antes de la formulación de esta recomendación, y de un taller con sectores de comunicación social y periodismo³⁰³. Sin embargo, ambas medidas están referidas a responder a distintos tipos de discriminación, sin que quede claro cómo fortalecen de manera diferenciada y específica los mecanismos para abordar el acceso a la justicia de víctimas de violencia por motivos de género, en los términos de esta recomendación. Por su parte, la CIDH observa que la política pública para respetar, promover, garantizar y restituir los derechos de los sectores sociales LGBTI a cargo del Ministerio del Interior existía desde antes de la formulación de la recomendación³⁰⁴, sin ser claro qué acciones se desarrollaron en su marco para fortalecer el acceso a la justicia en el contexto de las protestas.
252. En cuanto a las medidas reportadas sobre las mujeres³⁰⁵, la CIDH invita al Estado a reportar información adicional que le permita concluir su pertinencia y especificidad para reforzar el acceso a la justicia de estas personas, en los términos de esta recomendación y después de su formulación. Igualmente, la Comisión considera que, aunque la Defensoría del Pueblo señala haber dispuesto una encuesta que permitía poner en su conocimiento hechos de violencia basada en género en el marco de protestas³⁰⁶, la CIDH no identifica cuándo fue adoptada esta acción.
253. Finalmente, la considera que la información proporcionada por las organizaciones de la sociedad civil en seguimiento de esta recomendación³⁰⁷ indican la urgencia de adoptar medidas para reforzar los mecanismos de acceso a la justicia en los términos de esta recomendación. Considerando que la CIDH ha accedido a alguna información sobre acciones dirigidas al cumplimiento de esta recomendación, como las rutas de atención reportadas por la Defensoría del Pueblo y algunas medidas de acompañamiento enunciadas por la FGN a sus fiscales, pero todavía es necesaria información sobre su implementación y sobre la adopción de otras medidas de fortalecimiento institucional, esta recomendación está **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

254. El cumplimiento total de esta recomendación exige la adopción de medidas que refuercen los mecanismos de acceso a la justicia por parte del Estado. Estas medidas deben satisfacer dos componentes. Primero, que las personas beneficiarias sean mujeres, niñas y per-

³⁰³ Ver *supra* párr. 241.

³⁰⁴ Ver *supra* párr. 242.

³⁰⁵ Ver *supra* párr. 243.

³⁰⁶ Ver *supra* párr. 245.

³⁰⁷ Ver *supra* párrs. 245 y 246.

sonas LGBTI que hayan sido víctimas de violencia de género en el contexto de protestas sociales y, segundo, que estas medidas incluyan mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación con perspectiva diferenciada, de proximidad y de atención por personal especializado.

255. En este sentido, hace un llamado a la adopción de estas medidas con carácter de especificidad y pertinencia respecto de esta recomendación, y a remitir la información sobre su proceso de implementación y sobre los resultados que sean alcanzados con la puesta en marcha de estos mecanismos. Igualmente, la Comisión hace un llamado al Estado para que proporcione información sobre medidas concretas adoptadas para implementar esta recomendación que tome en cuenta la posición de las organizaciones de la sociedad civil que han acompañado a las víctimas.

D. Recomendaciones relativas al uso de la figura de traslado de protección y desaparición de personas (recomendaciones 21 a 26)

256. Según fue informado en las observaciones a la visita de trabajo a Colombia, la CIDH accedió a información proporcionada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales según la cual, durante las protestas, se realizaron más de 7,020 detenciones de personas mediante la figura jurídica “traslado de protección”³⁰⁸. Sin embargo, la CIDH también conoció que, desde 2017, la Corte Constitucional colombiana concluyó a través de la sentencia C-281 de 2017 que la figura del mencionado artículo “no ofrece suficientes garantías previas ni posteriores de debido proceso” y que su constitucionalidad está sujeta a la observancia de ciertas garantías. Esta posición fue retomada por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC7641 de 2020³⁰⁹.
257. Asimismo, en sus observaciones de la visita, llamó la atención de la CIDH el alto número de traslados por protección reportados por el Estado en el marco de las protestas y manifestaciones, a pesar de la excepcionalidad de la figura. Asimismo, la Comisión recibió denuncias que indican que esta figura fue reiteradamente impuesta de manera arbitraria sin cumplir con los requisitos legales, para amedrentar a manifestantes o fines punitivos y para eludir las exigencias legales previstas de las capturas por la presunta comisión de delitos³¹⁰.
258. Igualmente, la CIDH recibió información sobre situaciones de violencia y tratos crueles, inhumanos y degradantes que podrían configurar tortura en el marco de la figura de traslado de protección. Para la CIDH, resultó particularmente grave el hecho de que la figura

³⁰⁸ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 102.

³⁰⁹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 103.

³¹⁰ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 107.

se hubiese usado con fines punitivos o disuasorios considerando que su imposición carece de control judicial³¹¹.

259. Además de lo anterior, la Comisión también recibió información preocupante sobre denuncias de personas reportadas como desaparecidas en el marco de protestas y sobre la aparición sin vida de algunas de estas. Asimismo, la CIDH manifestó su preocupación sobre la demora en la apertura de investigaciones por estos casos. Al respecto, la CIDH recordó al Estado que debe iniciar de oficio las investigaciones siempre que haya motivos de sospecha sobre la desaparición de una persona y que esta investigación debe desarrollarse sin dilación, de manera seria, imparcial y efectiva, y orientada a la determinación de la verdad. Lo anterior, utilizando la vía judicial y administrativa permanente por medio de la conformación de unidades o comisiones especializadas para contar con recursos humanos, técnicos y científicos adecuados e idóneos para localizar e identificar las víctimas desaparecidas³¹². A partir de sus hallazgos, la CIDH formuló las recomendaciones No. 21 a 26.

Recomendación No. 21

Tomar las medidas necesarias para restringir el uso de la figura del traslado por protección a situaciones de debilidad o vulnerabilidad, circunstancial o permanente de personas en concordancia al 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.

Información proporcionada por el Estado de Colombia

260. En su respuesta oficial, el Estado señaló que el “Traslado por Protección” nunca se ha utilizado de manera generalizada ni aplica a todos los casos y que la medida no tiene carácter punitivo ni puede usarse con fines de captura judicial o para disuadir una protesta. Asimismo, el Estado se refirió a la sentencia C-281 de 2017 de la Corte Constitucional mediante la que determinó que la expresión “Traslado por protección” se ajusta a la Constitución bajo el entendido de que, al seguir el debido proceso, es un mecanismo adecuado que se ha ejecutado cuando ha sido necesario³¹³.

³¹¹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs 107 y 108.

³¹² CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 114.

³¹³ El Estado recordó que la figura del “Traslado por protección” está establecida en el artículo 155 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana para casos en que la vida e integridad de una persona o de terceros esté en riesgo o peligro y sólo si es el único medio disponible para evitarlo. Además, señaló que las personas trasladadas tienen derecho al ejercicio de sus garantías constitucionales. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta. En el mismo sentido, el Estado se pronunció en su respuesta del 14 de septiembre de 2021 respecto de una solicitud previa de la Comisión. Ver *supra* párr. 22.

261. Como medidas de cumplimiento, el Estado enunció las resoluciones que regulan esta figura:

- Resolución No. 01681 del 28 de mayo de 2021, protocolo de verificación en casos de capturas y traslados por protección de personas durante el desarrollo de cualquier mitin, reunión, o acto de protestas, suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional.
- Resolución No. 01682 del 28 de mayo de 2021 que crea el Sistema de Información para el Registro de actuaciones policiales (SIRAP) que permite a la Procuraduría verificar información en tiempo real, con canales de transparencia respecto del servicio de policía.

262. En sus observaciones a este informe, el Estado señaló a la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación como medida de cumplimiento. Esta contiene el protocolo de verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas en el marco de actos de protesta social³¹⁴. Adicionalmente, el Estado proporcionó información del Ministerio de Defensa, según la cual se han adoptado medidas adicionales para restringir el uso de la figura del Traslado de Protección con el fin de garantizar las garantías ciudadanas. Dentro de estas medidas enunció la elaboración de un documento doctrinal tipo ABC No. 05 de 2022 para orientar a la Policía sobre el uso adecuado de esta figura; la impartición de órdenes en el mismo sentido por la Jefatura Nacional del Servicio de Policía; una mesa técnica y jurídica para revisar cada procedimiento de traslado de protección, y la elaboración de un proyecto de resolución para garantizar el debido proceso en el uso de esta figura. Además, el Estado recaló que el uso de esta figura pasó de 522 en 2021 a 8 en 2022, con una disminución del 98,5%, de acuerdo con el Sistema de Registro de Medidas Correctivas³¹⁵.

263. Las organizaciones de la sociedad civil señalaron a la Comisión que el Estado no ha adoptado medidas para restringir el uso de la figura del traslado por protección y, por lo tanto, para cumplir esta recomendación. Al respecto, la CIDH recibió información conforme a la cual la figura se sigue aplicando de manera abusiva, arbitraria, sancionatoria³¹⁶; como castigo para ciertas prácticas como protestas, consumo de sustancias psicoactivas, ocio y trabajo en el espacio público³¹⁷, y sin precisión sobre la ejecución y protocolos concretos que se adapten a las necesidades de distintos sectores sociales, incluidas las personas afrodescendientes³¹⁸.

³¹⁴ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³¹⁵ Estado de Colombia, Memorando I-GAID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³¹⁶ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta. 25 de julio de 2022; ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021. Esta última resaltó que actualmente se sigue aplicando el comparendo para a la persona trasladada.

³¹⁷ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³¹⁸ ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021.

264. Asimismo, la Comisión recibió información que señala que, contrario al cumplimiento de esta recomendación, la Ley No. 2197 de 2022, sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, flexibilizó la aplicación del “Traslado por protección” al reformular sus causales³¹⁹ y permitir que la aplicación de la figura dependa de la discrecionalidad de los agentes policiales³²⁰. Según la información remitida a la Comisión, estas modificaciones no tuvieron en cuenta que, para el 7 de julio de 2021, la Policía hubiese reportado la cifra altamente sospechosa de 9,000 traslados por protección en el marco del Paro Nacional³²¹. En cuanto a las modificaciones introducidas por esta ley, la Comisión fue informada de que permite el traslado de personas que estén o aparenten estar bajo el efecto de sustancias psicoactivas o alcohol y eliminó la exigencia de que el traslado se aplique sólo cuando no exista otro medio para proteger a la persona, como que se traslade a su domicilio, a una institución asistencial o de salud o se entregue a un allegado, considerando que ahora sólo puede ser a un familiar³²².
265. Finalmente, la Comisión fue informada de algunas cifras sobre denuncias del uso irregular de la figura del traslado por protección y alertada sobre el alto nivel de subregistro alrededor de esta práctica. Al respecto, conoció que, desde el 7 de julio de 2021 hasta el 31 de mayo de 2022, la plataforma GRITA registró 15 casos de uso irregular de esta figura, 2 de los cuales se presentaron en contextos de protesta. Dentro de estos últimos, la Comisión fue informada del caso de Myriam Cruz, mujer indígena ambientalista, que, el 9 de agosto del 2021, se encontraba protestando en el humedal Tibabuyes en contra de las obras urbanísticas cuando, según la información remitida a la Comisión, fue agredida y retenida bajo la figura de traslado por protección por la policía y el ESMAD. Indicaron que, al momento de subirla a la patrulla, fue trasladada a distintos lugares y agredida verbalmente. Finalmente, denunciaron que estuvo retenida durante 24 horas, más de lo permitido por la figura³²³.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

266. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, identifica que algunas de las resoluciones informadas por el Estado en cuanto a la regulación de la figura de “traslado de protección”³²⁴ habían sido

³¹⁹ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta. 25 de julio de 2022; ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021.

³²⁰ ILEX Acción Jurídica. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2021. Citó a: INDEPAZ, [La Ley de “seguridad ciudadana” en contra de las garantías ciudadanas](#), 7 de marzo de 2022.

³²¹ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta. 25 de julio de 2022. Citó: Tweet de la Policía Nacional [@PoliciaColombia](#), 7 de julio de 2021.

³²² Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta. 25 de julio de 2022.

³²³ Temblores ONG, PAIIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³²⁴ Ver *supra* párrs. 260 y 261.

conocidas desde antes de la formulación de esta recomendación, con excepción de la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la FGN, sobre verificación de estos traslados y de las medidas de cumplimiento reportadas por el Ministerio de Defensa, las cuales considera que contribuyen al contenido de esta recomendación. Asimismo, la Comisión toma nota de las afirmaciones del Estado conforme a las cuales la figura de traslado de protección no constituye una sanción y no ha sido utilizada de manera generalizada³²⁵. Considerando la información reportada, la CIDH extiende la invitación al Estado a continuar el reporte de información que desarrolle de qué manera las medidas adoptadas cumplen, de manera específica, el contenido de esta recomendación.

267. Por su parte, la Comisión continuó recibiendo información que denuncia la persistencia en la aplicación arbitraria de esta figura³²⁶ y fue informada de que la Ley No. 2197 de 2022 amplió su aplicación discrecional³²⁷. La Comisión manifiesta su preocupación sobre la posibilidad de que el traslado por protección sea aplicado para criminalizar a quienes participan o lideran manifestaciones, por lo que reitera los pronunciamientos de la RELE enunciados en el seguimiento de la recomendación No. 5³²⁸. Considerando que el Estado reportó algunas medidas de cumplimiento de esta recomendación y que además recibió información específica que indica la reducción significativa en el uso de la figura, la Comisión considera que esta se encuentra **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

268. El cumplimiento total de esta recomendación exige la adopción de medidas, adoptadas con posterioridad a su formulación, dirigidas a restringir, en la práctica, el traslado por protección a las circunstancias señaladas por el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana. En este sentido, la existencia del marco normativo en torno a esta figura acorde con los estándares interamericanos no significa, por sí mismo, un avance de cumplimiento. La Comisión invita a la adopción de medidas que garanticen que, en efecto, este tipo de traslado es realmente excepcional y aplicado con fines exclusivos de protección. Estas medidas podrán consistir, entre otros, en políticas, acciones de sensibilización, medidas pedagógicas, mecanismos de rendición de cuentas, entre otras. Igualmente, la Comisión solicita información al Estado que aborde las preocupaciones expresadas por la sociedad civil en torno a la aplicación de la Ley No. 2197 de 2022 para flexibilizar la aplicación del traslado por protección en protestas y manifestaciones³²⁹.

³²⁵ Ver *supra* párr. 260.

³²⁶ Ver *supra* párrs. 263 y 264.

³²⁷ Ver *supra* párrs. 264.

³²⁸ Ver *supra* párrs. 56.

³²⁹ Ver *supra* párr. 266.

Recomendación No. 22

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

Información sobre cumplimiento

269. En su respuesta oficial, el Estado informó que la Constitución Política establece el derecho al debido proceso aplicable “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, incluso frente a personas detenidas en el contexto de la protesta social³³⁰. Sobre medidas de cumplimiento de esta recomendación, señaló que la Fiscalía General de la Nación entiende que la aplicación del *ius puniendi* en actos cometidos durante manifestaciones pacíficas debe satisfacer un interés público y proteger distintos bienes jurídicos (vida, integridad personal, salud, entre otros). Además, el Estado precisó que el fiscal a cargo de un caso debe diferenciar entre (i) actos propios de la protesta pacífica, los cuales no son sancionados y respecto de los cuales cualquier denuncia debe inadmitirse y cualquier investigación debe archivarse o debe aplicarse la preclusión por atipicidad; (ii) los actos de presuntos excesos en el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, y (iii) los actos delictivos con relación meramente eventual frente a la situación de protesta social³³¹.
270. A partir de la anterior diferenciación, el Estado describió los cinco lineamientos incluidos en la Directiva No. 0002 de la Fiscalía General de la Nación para la investigación y judicialización de delitos cometidos en el marco y con ocasión de la protesta social. Estos son que, cuando un Fiscal conoce denuncias por detenciones arbitrarias en el marco de protestas sociales, debe priorizar su investigación, activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente y hacer cesar las detenciones impuestas sin los requisitos de la Ley No. 1801 de 2017; que la judicialización de estos delitos se analiza bajo el principio de *ultima ratio*; que la investigación de estas conductas debe cumplir con el estándar de debida diligencia, reforzado en casos de violencia de género y violencia contra niños, niñas y adolescentes; que las investigaciones deben efectuarse en contexto, con asociación de casos, considerando la caracterización del territorio en el que se cometió el hecho e identificando patrones de criminalidad. Finalmente, que la competencia de la Justicia Penal Militar es excepcional y que las afectaciones a los derechos humanos deben ser conocidas por la jurisdicción ordinaria³³².

³³⁰ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta. Citó: Corte Constitucional, Sentencias C-025 de 2009 y C-617 de 1996.

³³¹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³³² Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

271. En sus observaciones a este informe, el Estado nuevamente señaló la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la Fiscalía General de la Nación como medida de cumplimiento, la cual contiene el protocolo de verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas en el marco de actos de protesta social³³³.
272. La Comisión no recibió información de las organizaciones de la sociedad civil sobre las medidas de cumplimiento enunciadas por el Estado. Por el contrario, fue informada de una serie de modalidades de presuntas violaciones al debido proceso registradas en el marco de manifestaciones. Algunas modalidades denunciadas por las organizaciones de sociedad civil habrían sido³³⁴:
- Cuando la captura se habría dado por personal civil de la policía o por policías sin identificación;
 - Cuando las personas habrían sido llevadas a centros de detención no permitidos o sometidas a largos recorridos antes de llevarlas a centros de detención autorizados;
 - Cuando las autoridades habrían impedido la comunicación con familiares, conocidos o abogados;
 - Cuando el Traslado por Protección se habría aplicado como castigo por participar en una movilización;
 - Cuando se habría impedido que una misión médica verifique el estado de salud de estas personas;
 - Cuando se habría negado información a los familiares de personas detenidas o trasladadas;
 - Cuando la persona no habría sido puesta inmediatamente en presencia del juez;
 - Si las capturas se habrían hecho en horas de la noche o provocando cortes de energía;
 - Si se hubiese impedido la verificación o el envío de pruebas o videos de las capturas ilegales;
 - Si para recuperar su libertad, la persona detenida habría debido firmar actas donde dice que no hubo ninguna irregularidad en su captura y si, además, le imponen un comparendo como chantaje para que no vuelva a ejercer su derecho a protestar o para que no denuncie.

³³³ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³³⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la medida

273. La Comisión agradece la información remitida por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La CIDH identifica que, como medida de cumplimiento posterior a esta recomendación, el Estado informó la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la FGN que contiene el protocolo de verificación de captura, aprehensiones y traslados de protección en el marco de protestas. Sin embargo, nota que los lineamientos informados incluidos en la Directiva No. 0002 del 4 de junio de 2021 fueron adoptados antes de la emisión de esta recomendación, sin haberse recibido información sobre cómo su aplicación da cumplimiento específico a esta recomendación. La CIDH además observa con preocupación la información conocida en cuanto a los tipos de violaciones al debido proceso que han sido denunciados en el marco de las detenciones realizadas en las protestas y manifestaciones³³⁵. Ante la necesidad de información adicional sobre medidas estatales de cumplimiento, pero considerando que existe un marco legal que garantiza el debido proceso en detenciones, la Comisión considera que esta recomendación tiene **cumplimiento parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

274. El cumplimiento de esta recomendación exige la adopción de medidas adoptadas con posterioridad a su formulación que indiquen que todas las personas que fueron detenidas en el marco de las protestas han visto garantizado su debido proceso. Entre otras medidas, la Comisión valorará información sobre el acceso de estas personas a mecanismos efectivos de defensa; controles judiciales sobre estas detenciones; la posibilidad de comunicación de estas personas con familiares y allegados, así como el acceso a medidas de atención médica y en salud, y la efectividad de la normativa respetuosa de los estándares internacionales en torno a la aplicación concreta de figuras de traslado por protección, capturas y detenciones respecto de cada persona. Cabe resaltar que estas medidas deben ser demostradas respecto de las personas que fueron detenidas durante las protestas iniciadas en 2021, pero además respecto de detenciones posteriores en nuevos escenarios de protestas.

Recomendación No. 23

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

³³⁵ Ver *supra* párr. 272.

Información sobre cumplimiento

275. Mediante su respuesta oficial, el Estado afirmó que las instituciones involucradas en detenciones están obligadas a presentar los informes necesarios sobre su imposición, a solicitud de las autoridades competentes, la ciudadanía y organizaciones defensoras. Además, señaló que todos los procedimientos de Policía, incluidos los traslados por protección, son ejercidos de acuerdo con garantías constitucionales y legales. Por su parte, como medidas de cumplimiento de esta recomendación, el Estado se refirió al protocolo que sigue la Fiscalía General de la Nación frente a capturas, detenciones y traslados por protección en el marco de protestas y a una resolución de la Defensoría del Pueblo que instó a la Policía a hacer un uso racional del traslado por protección³³⁶. Asimismo, en una respuesta anterior³³⁷, el Estado había informado sobre el registro que debe llevar la Policía Nacional sobre los traslados de protección. A continuación, se describen estas medidas.

276. El Estado señaló que el Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas realizadas en el marco de actos de protesta social de la Fiscalía General de la Nación fue emitido en enero de 2022. Este contiene los siguientes compromisos sobre la verificación de capturas y traslados por parte de las organizaciones de defensa de derechos humanos³³⁸:

- Las organizaciones remitirán a la Fiscalía los casos de presuntas desapariciones ocurridas en el marco de la protesta social para cruzar información y depurar los datos suministrados;
- La Fiscalía informaría sobre los resultados del Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU), en los casos activados y el estado de las investigaciones que se llegaron a desarrollar por estos hechos;
- La Fiscalía reiteró su disposición para recibir denuncias por los hechos en el marco de la protesta social y el respeto por todas las garantías procesales para asegurar el acceso a la justicia;
- La Fiscalía reiteró su compromiso de enfocar esfuerzos en las investigaciones en que las mujeres fueran víctimas, a partir de un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género.

277. En sus observaciones a este informe, el Estado indicó que, según la FGN, el Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados referido (adoptado mediante la

³³⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³³⁷ Ver *supra* párr. 17.

³³⁸ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

Resolución No. 0010 del 7 de enero de 2022) establece las medidas para garantizar el acceso a la información de personas detenidas. Asimismo, aclaró que el traslado por protección es competencia de la Policía Nacional y que la captura en flagrancia se aplica frente a la presunta comisión de un delito³³⁹.

278. Por su parte, el Estado indicó que, mediante la Resolución Defensorial No. 077 de 2021, la Defensoría del Pueblo instó a la Policía Nacional a hacer un uso racional y adecuado del traslado por protección³⁴⁰, de acuerdo con el artículo 155 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, en concordancia con la sentencia C-281 de 2017 de la Corte Constitucional³⁴¹. La Resolución establece que este traslado solo aplica cuando es imposible que i) la persona sea entregada a un familiar o allegado, ii) trasladada a una institución médica, centro asistencial o de protección, o iii) llevada a su domicilio. Además, señaló que debe elaborarse un informe riguroso que se presentará a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial sobre las circunstancias del traslado, incluida la identificación del familiar o allegado a quien se informó de la medida.
279. En su respuesta del 14 de septiembre de 2021³⁴², el Estado informó a la CIDH que la Dirección General de la Policía Nacional lleva los registros policiales de las personas trasladadas por protección y detenidas en el marco de las protestas, según el numeral 5.1.3.3 del “Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier mitin, reunión o acto de protesta”. Este registro es puesto a disposición de la Procuraduría General de la Nación (PGN) para que esta integre la información a un formulario en línea que puede ser consultado por la ciudadanía, organización de la sociedad civil o agencias del sistema de Naciones Unidas para que conozcan la ubicación y estado de la situación judicial de las personas conducidas y trasladadas³⁴³.
280. Las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión que no conocen información sobre medidas de cumplimiento de esta recomendación³⁴⁴. Por el contrario, la Comisión fue informada de que, respecto de personas detenidas desaparecidas, no hay un mecanismo urgente que garantice el acceso oportuno a información lo cual facilitaría la situa-

³³⁹ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁴⁰ Citó el artículo 9 de la Resolución Defensorial No. 077 de 2021. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁴¹ El Estado citó los incisos 3, 5, 5.1, y 5.2 de la Resolución Defensorial No. 077 de 2021. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁴² Ver *supra* párr. 17.

³⁴³ Ver *supra* párr. 17. Según la información proporcionada por el Estado, esta herramienta está en funcionamiento desde el 10 de junio en el siguiente enlace: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Quejas-policiales-protestas-sociales.page>

³⁴⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

ción de desaparición forzada³⁴⁵. Además, la Comisión recibió información que indica que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) no ha considerado las dificultades de comunicación de las personas detenidas en el marco de protestas con sus familiares y representantes legales cuando realizan traslados de lugar de reclusión. Asimismo, la Comisión fue informada de que algunos detenidos han sido trasladados a centros alejados de su lugar de arraigo y estancia de sus núcleos familiares y representantes, para lo cual se refirió a los casos de Johan Stiven Sainea, Fernando Urrea Martínez, Santiago Márquez Charry, y respecto de otros no se conoce información sobre sus condiciones de detención, para lo cual se refirió al caso de Sergio Andrés Pastor González³⁴⁶.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

281. La Comisión agradece la información del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La CIDH observa que tanto la regulación reportada por el Estado en torno al traslado por protección como la Resolución Defensorial No. 077³⁴⁷ existían antes de la formulación de la recomendación.
282. Por su parte, la CIDH observa que el Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas realizadas en el marco de actos de protesta social (Resolución No. 00010 del 7 de enero de 2022 de la Fiscalía General de la Nación)³⁴⁸ constituye un primer paso sustantivo hacia el cumplimiento de esta recomendación en tanto prevé canales de comunicación entre esta entidad y las organizaciones de defensa de derechos humanos. Sin embargo, la CIDH observa que, según este protocolo, la Fiscalía no participa en los traslados de protección ni en las conducciones realizadas por la Policía Nacional, por lo que es esencial que los familiares y representantes accedan a información sobre las actuaciones de la Policía al momento de la detención y traslado de personas.
283. Al respecto, mediante un informe anterior del Estado³⁴⁹, la Comisión fue informada del Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier mitin, reunión o acto de protesta suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional (Resolución No. 01681 del 28 de mayo de 2021). Aunque este fue emitido antes de la formulación de esta recomendación, la Comisión identifica que el registro previsto en este protocolo puede ser conocido en línea por organizaciones defensoras de derechos humanos, agencias vinculadas a las Naciones Unidas y por la ciuda-

³⁴⁵ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³⁴⁶ Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³⁴⁷ Ver *supra* párrs. 275, 276 y 278.

³⁴⁸ Ver *supra* párr. 277.

³⁴⁹ Ver *supra* párrs. 17 y 279.

daña, en general. Para la CIDH, la implementación y acceso a este registro puede constituirse en una medida relevante al cumplimiento de esta recomendación. Sin embargo, dependiendo del tipo, cantidad y calidad de la información de este registro, serán necesarias medidas adicionales de cumplimiento.

284. La Comisión identifica que el Estado ha adoptado medidas para cumplir esta recomendación, pero son necesarias medidas adicionales y de información sobre su implementación. En este sentido, considera que esta recomendación tiene un nivel de **cumplimiento parcial sustantivo**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

285. El cumplimiento de esta recomendación radica en la adopción de medidas que, de manera efectiva, aseguren que los familiares y representantes de personas detenidas en el marco de protestas y manifestaciones accedan a la información sobre sus procesos de detención. Existen los protocolos de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación y Policía Nacional. Sobre ellos, la Comisión solicita información específica que demuestre cómo, en la práctica, su aplicación ha garantizado el acceso a la información sobre el proceso de detención por parte de familiares y de representantes legales. Asimismo, a partir de la preocupación expresada por la sociedad civil sobre las personas conducidas a establecimiento penitenciarios y carcelarios y sobre sus traslados³⁵⁰, la Comisión solicita información sobre medidas estatales para garantizar que sus familiares y representantes tengan acceso continuo y adecuado a sus procesos de detención.

Recomendación No. 24

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

Información sobre cumplimiento

286. Mediante su informe oficial, el Estado reportó que la flagrancia es una excepción necesaria, oportuna y eficiente al principio de reserva judicial en materia de privación de la libertad, que permite perseguir a quien ha cometido un delito, a través de su captura por cualquier persona, sea un particular o autoridad. El Estado también señaló que la aprehensión de la persona siempre debe ser sometida, en el menor tiempo posible, al fiscal y en su caso, al juez de control de garantías³⁵¹.

³⁵⁰ Ver *supra* párr. 280.

³⁵¹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

287. Como medida de cumplimiento de la recomendación, el Estado informó que la Resolución No. 0-0951 del 4 de junio de 2021 establece la estrategia transitoria de investigación de las conductas punibles ocurridas en el marco de la protesta social. Señaló que, con base en esta normativa y sin perjuicio de las valoraciones que realicen las autoridades judiciales competentes, la Fiscalía se ha centrado en evaluar constitucional y legalmente las capturas en flagrancia realizadas por la Policía en el marco de las protestas; ha puesto a disposición del juez de control de garantías la legalidad de la captura y la solicitud de medida de aseguramiento, de ser procedente, con participación del Ministerio Público y del defensor de oficio o de confianza, y ha iniciado la acción penal en caso de presunta extralimitación en las funciones de los servidores públicos en el procedimiento de captura o aprehensión. Asimismo, informó que los fiscales pueden otorgar la libertad cuando no se cumplan los requisitos de inferencia razonable de autoría y participación previstos por la ley procesal³⁵².
288. En sus observaciones al presente informe, el Estado señaló, además, que el actuar de la FGN está sometido a control judicial, incluida la formulación de imputación, la cual debe llevarse a cabo ante un Juez de Control de Garantías³⁵³.
289. La Comisión no recibió información de organizaciones de la sociedad civil en relación con las medidas de cumplimiento reportadas por el Estado. Sin embargo, fue informada de un derecho de petición que fue presentado el 26 de mayo a la Fiscalía y a la Defensoría del Pueblo, solicitando información sobre personas reportadas como desaparecidas en el marco del Paro Nacional³⁵⁴. Para esto, la organización solicitante remitió a estas entidades un listado de 346 personas reportadas como desaparecidas para que informaran sobre cuáles se había esclarecido su paradero y cuáles continuaban en proceso de búsqueda. La Comisión conoció que, aunque la Defensoría respondió, no remitió información sobre la etapa del proceso en los casos de desaparición forzada.
290. Finalmente, la Comisión también conoció los datos que fueron remitidos por la Defensoría en respuesta al referido derecho de petición. La entidad indicó que no tenía conocimiento de 171 registros, por lo que fueron reportadas en la Mesa Interinstitucional de Información en el marco de la protesta social, y que 175 personas del listado se encontraban en el listado de la entidad. Asimismo, se informó que se logró la ubicación de 328 personas al 4 de junio de 2021 (localizados vivos 196 y 132 registros duplicados) y que se mantuvo el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) activo para 91 casos. Por otro parte, se señaló que la Fiscalía General de la Nación había encontrado como infundados 153 registros por carecer de mínimos presupuestos que permitan continuar con la verificación y/o que orienten la búsqueda. Finalmente, la respuesta de la Defensoría señaló que existen 3 denun-

³⁵² Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁵³ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁵⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

cias por presunta desaparición forzada, al parecer, en el marco del Paro Nacional, por hechos ocurridos los días: 4 de mayo en Zaragoza (Antioquia), 18 de mayo en Caldas (Antioquia) y el 20 de mayo en Yumbo (Valle del Cauca)³⁵⁵.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

291. La Comisión agradece la información remitida por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Sobre medidas de cumplimiento de esta recomendación, la CIDH no identifica información específica respecto a cómo, en la práctica, el Estado, en su conjunto, ha hecho una revisión legal independiente e individualizada de las imputaciones interpuestas a las personas arrestadas y detenidas durante las protestas. Frente a la falta de información que permita concluir algún avance en la implementación de esta recomendación, la CIDH considera que continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

292. La Comisión reitera que la formulación de esta recomendación atendió al alto número de denuncias recibidas en el marco de su visita por las privaciones de la libertad registradas mediante el uso arbitrario de la figura de traslado de protección³⁵⁶. Considerando este contexto, invita al Estado a remitir información específica que señale de qué manera se ha realizado la revisión señalada en la recomendación con la finalidad de verificar la situación individual de las personas arrestadas y detenidas durante las protestas que han sido imputadas.

Recomendación No. 25.

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

Información sobre cumplimiento

293. Mediante su respuesta oficial, el Estado solicitó considerar la información que fue remitida en el seguimiento de la recomendación 24 para el seguimiento de la recomendación 25³⁵⁷. Además, en sus observaciones a este informe, el Estado remitió alguna información de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Esta entidad señaló que, en Colombia, los presuntos responsables capturados deben ser llevados a control ante Juez de Control de Garantías.

³⁵⁵ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³⁵⁶ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 102-109.

³⁵⁷ Ver *supra* párrs. 286 y 287.

Además, señaló que los procedimientos penales en el país tienen una duración relativamente larga por las dinámicas judiciales internas. Señaló, también, que frente a integrantes de la denominada “Primera Línea,” hay registro de 9 sentencias condenatorias, además de las capturas, imputaciones y escritos de acusación³⁵⁸.

294. Adicionalmente, en sus observaciones a este informe, el Estado indicó que la Presidencia de la República emitió el Decreto No. 2422 de 2022 “Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana” que podrá otorgar la libertad a líderes sociales privados de la libertad y darles carácter de “gestores de paz,” lo cual tiene el fin de restituir derechos de miembros de la “Primera Línea” y construir espacios de paz³⁵⁹.
295. La Comisión no recibió información de las organizaciones de la sociedad civil en torno a medidas de cumplimiento de esta recomendación. Por el contrario, le fueron remitido datos que indican que, desde el inicio de las protestas, la Fiscalía ha llevado a cabo procesos penales contra 201 personas de la Primera Línea, señaladas de haber cometido delitos en las protestas, e incluso, de tener vínculos con grupos armados al margen de la ley, sin que ninguna haya sido condenada. La CIDH fue informada de que, en muchos casos, las organizaciones han evidenciado la existencia de montajes judiciales que buscan mostrar ante la opinión pública avances en investigaciones y responsables³⁶⁰.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

296. La CIDH agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, ha tomado nota del reciente decreto adoptado para que la Comisión Intersectorial de Promoción de la Paz, Reconciliación y Participación Ciudadana pueda otorgar libertad a líderes sociales privados de la libertad. Con la finalidad de valorar la pertinencia de esta medida para el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH solicita información adicional sobre su aplicación y contenido. En este sentido, considera que, ante la falta de esta información, la recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

297. El cumplimiento de esta recomendación radica en la remisión de información sobre el estado de las personas detenidas durante las protestas de manera arbitraria o injustificada. En este sentido, para determinar un avance en su cumplimiento, es neces-

³⁵⁸ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁵⁹ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁶⁰ Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

rio, por un lado, constituir un registro de las personas que fueron detenidas de manera arbitraria o injustificada en el marco de protestas, incluidas aquellas detenidas con posterioridad a escenarios de manifestación, pero con motivo de estas³⁶¹. Por el otro, es necesario que este registro especifique cuántas personas han sido liberadas y cuáles continúan detenidas. La construcción de este registro requiere el cruce de información con los registros llevado a cabo por las organizaciones de la sociedad civil³⁶².

Recomendación No. 26

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

Información sobre cumplimiento

298. En su reporte oficial, el Estado informó sobre los mecanismos que conforman la estrategia para la búsqueda de personas. Por su parte, como medidas de cumplimiento, informó sobre la instalación de una mesa interinstitucional en el marco de las protestas sociales iniciadas el 28 de abril de 2021 y de un equipo de trabajo en la Fiscalía General de la Nación (FGN) para activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) en el contexto de protestas³⁶³. Finalmente, en una remisión de información anterior, el Estado había dado a conocer a la Comisión sobre Agencias Especiales de la Procuraduría General de la Nación conformada en los Mecanismos de Búsqueda Urgente de Personas³⁶⁴.
299. Respecto de los mecanismos de la estrategia para la búsqueda de personas, el Estado informó sobre la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas³⁶⁵; el For-

³⁶¹ Ver *supra* párrafo 188.

³⁶² Ver *supra* párrafos 121 a 123 y 280.

³⁶³ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁶⁴ Ver *supra* párr. 17.

³⁶⁵ Apoya los planes de búsqueda; conforma grupos de trabajo, y promueve la investigación del delito de desaparición forzada. Está integrada por la FGN, la PGN, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES) y organizaciones no gubernamentales. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

mato Único de Personas Desaparecidas³⁶⁶; el Registro Nacional de Desaparecidos³⁶⁷, y el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU)³⁶⁸.

300. Respecto al MBU, según el Estado, el artículo 4 de la Ley 971 de 2005, la autoridad judicial que recibe la solicitud debe recabar datos sobre la persona, los hechos y circunstancias para establecer o presumir que la persona ha sido víctima de desaparición forzada, entre otros. Asimismo, señaló que, si la autoridad receptora de la solicitud no cuenta con la información para identificar a la persona o sobre las circunstancias de su presunta desaparición, deberá recabarla de otras fuentes. También informó que la solicitud solo puede declararse infundada si adolece de los presupuestos mínimos para continuar la búsqueda. El Estado además señaló que la intervención de familiares y conocidos de las personas desaparecidas son esenciales en el funcionamiento del Mecanismo de Búsqueda Urgente³⁶⁹. Además, en sus observaciones a este informe, el Estado recalcó que las acciones del MBU se realizan de forma coordinada con otras entidades (Registraduría, Procuraduría, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Policía Nacional)³⁷⁰.
301. En cuanto a la mesa interinstitucional conformada por la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, el Estado señaló que su conformación se dio en razón del incremento de solicitudes de activación del MBU, en el marco de las protestas sociales iniciadas el 28 de abril de 2021. La mesa tuvo el objetivo de canalizar los reportes de las personas no localizadas y activar el mecanismo para agilizar las búsquedas³⁷¹.
302. Respecto al equipo de trabajo conformado en la Fiscalía, el Estado señaló que este estuvo integrado por 35 fiscales de cada Dirección Seccional adscrita a la Delegada para la Seguridad Territorial. Además, el Estado informó sobre reuniones interinstitucionales periódicas con la Fiscalía, 32 seccionales de investigación criminal (SIJIN y DIASE) de la Policía Nacional y el Cuerpo Técnico de Investigaciones – CTI para reportar los avances en cada

³⁶⁶ Facilita la localización de personas y contiene datos a completar para la inclusión del caso en el Registro Nacional de Desaparecidos. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁶⁷ Recoge los datos de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada para facilitar el ejercicio del Mecanismo de Búsqueda Urgente. Está coordinado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁶⁸ Creado mediante la Ley No. 971 de 2005 en cumplimiento de la Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas para proteger la libertad e integridad personal de las personas que se presumen desaparecidas. Según el Estado, la activación del mecanismo puede ser solicitada a una autoridad judicial. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁶⁹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁷⁰ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁷¹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

caso y registrar las circunstancias en las que se encontraban las personas localizadas³⁷². Asimismo, en sus observaciones a este informe, el Estado indicó que, en el marco de las protestas de 2021, la FGN abrió 6 noticias criminales por desaparición forzada, de las cuales solo una está relacionada con las protestas y fue esclarecida. Además, señaló que la FGN activó 627 MBU en el contexto de protestas, sin que ninguno continúe activo, lo cual, señala, da cuenta de la realidad del fenómeno y de las labores realizadas. Además, indicó que, en estas búsquedas, siempre es tenida en cuenta la intervención de familiares y conocidos de las personas presuntamente desaparecidas³⁷³.

303. Finalmente, en su respuesta del 14 de septiembre de 2021³⁷⁴, el Estado informó a la CIDH que la Procuraduría General de la Nación (PGN) constituyó Agencias Especiales en los Mecanismos de Búsqueda Urgente de Personas Desaparecidas y que, además, designó una comisión de Procuradores Judiciales Penales para intervenir permanentemente en los procesos penales impulsados por la Fiscalía y por la Justicia Penal Militar³⁷⁵. Al respecto, señaló que la PGN constituyó estas agencias para garantizar el debido proceso, la celeridad y los derechos de las víctimas.

304. Las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión que desconocen medidas de cumplimiento adoptadas por el Estado para cumplir esta recomendación³⁷⁶, distintas a la “Mesa interinstitucional de información en el marco de la protesta social”, que es conformada por un equipo de fiscales y policía judicial del CTI, DIJIN y SIJIN de la Policía Nacional y coordinado por un fiscal adscrito a la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación, un delegado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la Defensoría del Pueblo³⁷⁷. Igualmente, la Comisión recibió información que indica que el Estado no ha impulsado una respuesta institucional para la investigación y búsqueda de las personas desaparecidas y ha desconocido los derechos de las víctimas. Al respecto, la CIDH conoció del caso de Duban Barrios. Según la información reportada, su muerte fue notificada a su mamá y a la fundación después de un mes de haberse impulsado Mecanismo de Búsqueda Urgente³⁷⁸.

³⁷² Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁷³ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁷⁴ Ver *supra* párr. 17.

³⁷⁵ La PGN señaló que el artículo 277 de la Constitución Política faculta al Procurador General de la Nación a “intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, el patrimonio público, o los derechos y garantías fundamentales.” Indicó que esta intervención se hace mediante “Agencias Especiales” que consiste en la asignación especial del caso a uno o a un equipo de Procuradores Judiciales.

³⁷⁶ Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022; Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³⁷⁷ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

³⁷⁸ Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos. Respuesta al cuestionario de consulta para la elaboración del informe de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH en el marco de la visita de trabajo a Colombia, 25 de julio de 2022.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

305. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La Comisión identifica que la Mesa conformada por la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas; el equipo de trabajo de la Fiscalía; las reuniones interinstitucionales periódicas, y las agencias especiales constituidas por la PGN referidas por el Estado³⁷⁹ constituyen medidas idóneas para el cumplimiento de esta recomendación. Sin embargo, para la CIDH es necesario continuar el seguimiento al funcionamiento de esta Mesa interinstitucional y de las demás medidas para conocer las acciones concretas adoptadas al interior de estas instancias dirigidas a la implementación de esta recomendación. Considerando la información a la que ha tenido acceso y ante la falta de información adicional que permita concluir la adopción de medidas específicas dirigidas a la implementación de esta recomendación, la Comisión considera que esta se encuentra **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

306. El cumplimiento de esta recomendación radica en la adopción de medidas para crear una comisión especial para dar con el paradero de las personas que siguen reportadas como desaparecidas en el marco de las protestas en el país. La información que se remita sobre esta comisión debe indicar cómo su funcionamiento garantiza la participación de los familiares de las personas reportadas como desaparecidas. En caso en que esta comisión sea creada como parte de los mecanismos que integran actualmente la estrategia de búsqueda de personas o de acciones impulsadas desde antes de la emisión de esta recomendación, es esencial la remisión de información que explique qué acciones específicas fueron adoptadas en cumplimiento de esta decisión.

E. Recomendación relativa al uso de facultades disciplinarias (recomendación 27)

307. A partir de los hallazgos de su visita al país, la Comisión fue informada de que la Procuraduría había abierto al menos 20 actuaciones respecto de autoridades de elección popular, entre ellos, 3 congresistas, 1 gobernador, 10 alcaldes y 6 concejales. Al respecto, la Comisión señaló no contar con información sobre los fundamentos específicos de tales actuaciones o su posible relación con eventuales sanciones que deriven del incumplimiento del Decreto No. 575 de 2021. No obstante, indicó que algunos funcionarios de elección popular informaron sobre el temor de enfrentar procesos disciplinarios que derivaran en sanciones como la separación de sus cargos o inhabilitación para ejercer la función pública. Del mismo modo, la Comisión indicó haber recibido información de alcaldes, gobernado-

³⁷⁹ Ver *supra* párrs. 302 y 303.

res e inclusive congresistas que manifestaron que su capacidad para priorizar el diálogo se había visto menoscabada ante la posibilidad de enfrentar procesos disciplinarios³⁸⁰.

308. Al respecto, la CIDH señaló en sus Observaciones que, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana en los casos *López Mendoza vs. Venezuela*³⁸¹ y *Petro Urrego vs. Colombia*³⁸², las sanciones de inhabilitación y destitución de autoridades democráticamente electas sólo pueden ser impuestas mediante una “condena, por juez competente, en proceso penal”, siempre garantizando un efectivo derecho de defensa y todas las garantías propias del debido proceso³⁸³. Por esta razón, la CIDH formuló la recomendación número 27, cuyo seguimiento se hace a continuación.

Recomendación No. 27.

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

Información sobre cumplimiento

309. A través de su respuesta oficial, el Estado solicitó remitirse a la respuesta sobre la recomendación número 15 respecto de los registros disciplinarios abiertos por la Procuraduría General de la Nación. Asimismo, consideró que esta recomendación es improcedente porque, en su criterio, excede el alcance de las recomendaciones formuladas con ocasión de la visita al país en el marco de las protestas sociales del año 2021. Además, consideró que la recomendación se refiere a asuntos discutidos y abordados en detalle en otros espacios internacionales³⁸⁴.
310. El Estado también indicó que fue promulgada la Ley No. 2094 de 2021 que reformó la Ley No. 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). Reportó que la ley otorgó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación acogiendo la recomendación de la CIDH y de acuerdo con la Constitución Política. El Estado mencionó que esta ley salvaguarda los derechos y garantías de los sujetos disciplinables; separa las funciones de investigación y de juzgamiento en materia disciplinaria; crea mecanismos para respetar la

³⁸⁰ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 122 y 123.

³⁸¹ Corte IDH, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Sentencia 1 de septiembre de 2011, p. 41, párr. 202.

³⁸² Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Sentencia 8 de julio de 2020, p.32.

³⁸³ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 124.

³⁸⁴ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

doble instancia y doble conformidad, e instaura el mecanismo extraordinario de revisión para que el Consejo de Estado revise la sanción impuesta, la cual no queda en firme sino hasta tanto se resuelva el recurso. Para el momento del informe, según el Estado, la Ley No. 2094 de 2021 estaba siendo objeto de análisis por la Corte Constitucional³⁸⁵.

311. Asimismo, en sus observaciones al presente informe, el Estado señaló que la Procuraduría General de la Nación (PGN) informó que las actuaciones disciplinarias que se iniciaron contra las autoridades de elección popular derivaron de quejas de ciudadanos que consideraban que alcaldes y gobernadores incumplían con el deber de defender la vida, honra y bienes de los ciudadanos, en razón de las interrupciones viales que originaron el desabasto de alimentos y el impedimento del paso de ambulancias y transporte de personas enfermas. Sin perjuicio de lo anterior, la Procuraduría refirió que a la fecha no existe ningún servidor público de elección popular sancionado con destitución o suspensión por estos hechos. En el mismo sentido, la Procuraduría hizo referencia a que, actualmente, el Congreso se encuentra trabajando en el proyecto de reforma constitucional No. 243 de 2022 por medio del cual adopta una reforma política que adiciona dos incisos al artículo 40 de la Constitución Política. Estos incisos prevén que el ejercicio de los derechos políticos de servidores públicos de elección popular, solo podrá ser limitado en los casos previstos por la Constitución, la ley y por sentencia judicial, y que la autoridad competente conservará el ejercicio de la vigilancia sobre la conducta oficial de servidores públicos³⁸⁶.
312. En relación con el proceso de constitucionalidad que cursa ante la Corte de Constitucionalidad respecto de la Ley 2094 de 2021 que otorga facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar a los funcionarios de elección popular, la Procuraduría informó que se prevé que en febrero de 2023 se conozca la resolución de este proceso³⁸⁷.
313. La Comisión no recibió información proporcionada por las organizaciones de la sociedad civil sobre medidas de cumplimiento adoptadas por el Estado. Por el contrario, fue informada de que la Presidencia de la República expidió el Decreto No. 1851 de 2021 relativo a la estructura de la Procuraduría General de la Nación que, entre otros, introdujo nuevos cargos en la Procuraduría General de la Nación para separar las etapas de instrucción y juzgamiento en los procesos disciplinarios contra servidores públicos y dejando la competencia en esta entidad para investigar y sancionar a servidores de elección popular³⁸⁸. Adicionalmente, la Comisión fue informada de que, recientemente, la Procuraduría abrió varias investigaciones contra alcaldes por presunta participación en política, con suspensio-

³⁸⁵ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁸⁶ Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁸⁷ Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

³⁸⁸ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

nes provisionales³⁸⁹. Asimismo, informó que la Procuradora ha manifestado públicamente que eliminar la competencia de la entidad en tema de justicia disciplinaria contra funcionarios de elección popular constituye impunidad³⁹⁰.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

314. La CIDH agradece la información facilitada por el Estado y la sociedad civil. Al respecto, nota que el Estado ha considerado la improcedencia de esta recomendación porque, en su criterio, desborda el alcance de las recomendaciones de la Comisión en el marco de su visita de trabajo de junio de 2021. La CIDH enfatiza que, de acuerdo con los hallazgos reportados con motivo de su visita al país, accedió a información sobre la apertura de actuaciones disciplinarias contra autoridades de elección popular por parte de la PGN por hechos relacionados a las jornadas de protesta en el país³⁹¹. Ante estas actuaciones, preocupa a la CIDH la posibilidad del desconocimiento del estándar interamericano conforme al cual “una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por ‘condena, por juez competente, en proceso penal’, es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención”³⁹². Por otra parte, si bien la Procuraduría informa que actualmente no existen servidores públicos de elección popular sancionados con destitución o suspensión, lo anterior no genera certeza que garantice el impedimento de este tipo de sanciones por parte de la Procuraduría. Ante la falta de información sobre medidas de implementación de esta recomendación, considera que continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

315. El cumplimiento de esta recomendación radica en la adopción de medidas dirigidas a adecuar el marco normativo interno para asegurar que la PGN no pueda procesar ni sancionar con destitución o inhabilitación a autoridades de elección popular, específicamente, respecto de aquellas a las que se les han abierto actuaciones en el marco de protestas y manifestaciones. Asimismo, la CIDH toma nota de la Ley No. 2094 de 2021 que, de acuer-

³⁸⁹ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Procuraduría General de la Nación, Boletín 293, [Por presunta participación en política, la Procuraduría suspendió provisionalmente a dos alcaldes y abrió investigación a otros cinco mandatarios](#), 19 de mayo de 2022; El Espectador, Redacción judicial. [Procuraduría suspendió provisionalmente a alcaldes de Medellín e Ibagué](#). 10 de mayo de 2022.

³⁹⁰ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Procuraduría General de la Nación, Boletín 146, [Dejar a funcionarios de elección popular sin la aplicación de la justicia disciplinaria es impunidad](#). 28 de mayo de 2022.

³⁹¹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 122 y 123.

³⁹² CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 124 y 125. Ver: Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrs. 96, 100 y 113; Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia 1 de septiembre de 2011, p. 41, párr. 107.

do con la información del Estado, otorga funciones jurisdiccionales a la PGN. Considerando que la ley está siendo objeto de control de constitucionalidad por la Corte Constitucional, la CIDH solicita información sobre el avance de este proceso.

F. Recomendaciones relativas a la asistencia militar y la aplicación de la jurisdicción penal militar (recomendaciones 28, 29 y 30)

316. Debido a la situación presentada en el marco del Paro nacional, durante los meses de abril y mayo de 2021, el Estado acudió a la figura de la Asistencia Militar, establecida en el artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Para esto, se emitió el Decreto No. 575 de 2021³⁹³. La CIDH notó que el Decreto procuraba una “coordinación” con las fuerzas armadas con el objetivo de “levantar los bloqueos internos”, así como “evitar la instalación de nuevo” en determinadas jurisdicciones. Para la Comisión, el carácter absoluto de la prohibición podía constituir una restricción desproporcionada a la libertad de expresión, manifestación y reunión, al evadir el análisis de las circunstancias particulares³⁹⁴.
317. Adicionalmente, la CIDH observó que el Decreto carecía de elementos importantes tales como el límite operativo de las fuerzas militares y la temporalidad de la medida que garantizara su excepcionalidad. El decreto además establecía que las autoridades locales que no lo cumplieran podían ser sancionadas, generando así un efecto disuasorio para que las autoridades locales consideraran otras medidas como el diálogo. Debido a esto, la Comisión reiteró los estándares interamericanos conforme a los cuales el Estado debe limitar al máximo la participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad internas³⁹⁵.

Recomendación No. 28

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

Información sobre cumplimiento

318. En su respuesta oficial, el Estado se refirió a la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana y a alguna normatividad sobre la actuación de la Policía Nacional. Como medidas de cumplimiento de esta recomendación, informó sobre dos circulares del Ministerio

³⁹³ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 115.

³⁹⁴ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 117.

³⁹⁵ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 118.

de Defensa Nacional y sobre el proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI) de la Policía Nacional “Inspirados en Usted”. A continuación, se describen las medidas reportadas por el Estado³⁹⁶.

319. En lo que respecta a la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Estado indicó que, de acuerdo con esta medida, la Policía Nacional “deberá cumplir su función constitucional respecto de aquellas manifestaciones que constituyan ejercicio legítimo del derecho de protesta, con un enfoque de protección y garantía del mismo. Respecto de los actos violentos o de vandalismo, corresponde a la Policía Nacional actuar para defender el derecho a la protesta y proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos”³⁹⁷.
320. Asimismo, el Estado señaló que tanto el Decreto No. 003 del 5 de enero de 2021 como la Directiva No. 05 del 1 de marzo de 2021 fijan directrices para la actuación de las autoridades de Policía, en su rol de garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la convivencia y del orden público, y en consonancia con el artículo 218 de la Carta Política y la sentencia C-024 de 1994 de la Corte Constitucional. Sin embargo, señaló que la presencia de las fuerzas militares no está proscrita en contextos de manifestaciones y que, en cumplimiento de los estándares internacionales, el Estado la ha previsto en circunstancias excepcionales³⁹⁸.
321. Por su parte, el Estado indicó que, en el marco de las manifestaciones de 2021, el Ministerio de Defensa Nacional expidió las Circulares No. 306 del 7 de mayo y No. 363 del 1 de junio, ambas de 2021. En la primera, se afirmó que la Fuerza Pública debe actuar en consonancia con la Constitución para mantener las condiciones de ejercicio de los derechos y libertades públicas, con apego al derecho internacional de los derechos humanos. Por su parte, la segunda incluyó 3 instrucciones preventivas de violaciones a los derechos humanos, a saber: “c. Que en desarrollo de su mandato constitucional las Fuerzas Militares y la Policía Nacional cumplirán su misión con estricto apego a los derechos humanos; d. Que según lo señala la Política Integral de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, todo soldado y policía, como representante de la autoridad, tiene en la protección y respeto de los derechos humanos su primera obligación; e. Que de conformidad con los lineamientos emitidos por el señor Presidente de la República y este mi-

³⁹⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

³⁹⁷ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta. Citó: Gobierno de Colombia, [Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana](#), diciembre de 2019.

³⁹⁸ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

nisterio [el de defensa], existe una política de cero tolerancia a violaciones de los derechos humanos”³⁹⁹.

322. Adicionalmente, el Estado señaló que, con las necesidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana, la Policía Nacional inició el proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI) “Inspirados en Usted,” el cual contiene una hoja de ruta hasta el 2030 y contempla 15 líneas estratégicas de fortalecimiento institucional que, según el Estado, busca poner a disposición de la sociedad colombiana “policías más humanos, íntegros, disciplinados, innovadores y efectivos en su gestión”⁴⁰⁰. Además, el Estado afirmó que este proceso responde a la planeación estratégica de la institución y el diseño de acciones a largo plazo de desarrollen organizacional y fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana.
323. La Comisión no recibió información de las organizaciones de la sociedad civil referidas a las medidas de cumplimiento que fueron reportadas por el Estado. Por el contrario, fue informada de que, a la fecha, continúa vigente el Decreto No. 575 de 2021, “por el cual se imparten instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público,” que ordenaba el uso de la asistencia militar en el contexto del Paro Nacional de 2021. De igual modo, la Comisión conoció que el artículo 170 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley No. 1801 de 2016), que establece la asistencia militar como un medio de policía, también sigue vigente⁴⁰¹.
324. Igualmente, la Comisión fue informada de algunas actuaciones judiciales relevantes. Por un lado, que, el 22 de julio de 2021, por una acción de tutela, el Consejo de Estado había suspendido el uso de la asistencia militar y demás medidas para restablecer el orden público previstas en el decreto. Sin embargo, el 19 de noviembre del mismo año, esta decisión de suspensión fue revocada, en segunda instancia, por la sección segunda del Consejo de Estado. Por otro lado, la Comisión también fue informada de que la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-100 de 2022 respecto de dos demandas de inconstitucionalidad.

³⁹⁹ Estas instrucciones son: ‘(...) c. Que en desarrollo de su mandato constitucional las Fuerzas Militares y la Policía Nacional cumplirán su misión con estricto apego a los derechos humanos; d. Que según lo señala la Política Integral de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, todo soldado y policía, como representante de la autoridad, tiene en la protección y respeto de los derechos humanos su primera obligación; e. Que de conformidad con los lineamientos emitidos por el señor Presidente de la República y este ministerio, existe una política de cero tolerancia a violaciones de los derechos humanos.’ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁰⁰ 1. Fortalecer el servicio de policía para la ciudadanía; 2. Robustecer la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural. 3. Actuar con contundencia contra el crimen organizado. 4. Adaptar la educación policial al nuevo contexto de país. 5. Fortalecer a la Policía Nacional estructural y administrativamente. 6. Renovar las regiones de Policía. 7. Desplegar la Policía de Turismo e Infancia y Adolescencia. 8. Consolidar la Política Integral de Transparencia Policial. 9. Sostener y aumentar la planta de personal. 10. Revisar estructural y funcionalmente la Dirección de Protección y Servicios Especiales. 11. Robustecer tecnológicamente la seguridad y convivencia ciudadana. 12. Implementar el Código Nacional de Policía y Convivencia y aspectos normativos. 13. Renovación de los estatutos de carrera. 14. Mayor bienestar policial. 15. Estudio de fórmulas presupuestales para la cofinanciación de la seguridad. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁰¹ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

lidad contra el artículo 170 de Ley No. 1801 de 2016, sobre la figura de la asistencia militar como medio de policía. En esta decisión, la Corte consideró que la figura es constitucional en tanto que “las Fuerzas Militares de manera temporal y en virtud de la invocación excepcional de la medida de asistencia militar, pueden apoyar las actividades de policía en pro de la restitución de la convivencia y, por ende, del orden constitucional”⁴⁰² en casos de grave alteración de la seguridad y la convivencia o para afrontar emergencia o calamidad pública. La Corte consideró que esto es expresión de los principios de colaboración y coordinación de entidades y que, en todo caso, las fuerzas militares están sujetas a los límites, principios y deberes exigibles a la policía⁴⁰³.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la medida

325. La CIDH agradece la información facilitada por el Estado y la sociedad civil. Como medidas específicas de cumplimiento de esta recomendación, la Comisión identifica el impulso del proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI) “Inspirados en Usted” de la Policía Nacional, en tanto busca fortalecer el servicio de policía al servicio de la ciudadanía⁴⁰⁴. La Comisión nota que, aunque este proceso fue puesto en marcha, la información proporcionada no incluye detalles sobre las acciones concretas implementadas ni sobre sus resultados. Considerando el impulso de esta medida, pero ante la importancia de adopción de medidas adicionales, la Comisión considera que esta recomendación está **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

326. En seguimiento de esta recomendación, la CIDH solicita información específica sobre la implementación del proceso MTI “Inspirados en Usted”, específicamente en cuanto al fortalecimiento del servicio de la policía para que, de manera primaria, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana queden a su cargo.

Recomendación No. 29

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

⁴⁰² Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Corte Constitucional, Sentencia C-100 del 17 de marzo de 2022.

⁴⁰³ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁴⁰⁴ Ver *supra* párr. 322.

Información sobre cumplimiento

327. En su respuesta oficial, el Estado afirmó que las Fuerzas Militares no han intervenido en las manifestaciones y que, de manera excepcional, “han apoyado a la Policía Nacional cuando así se ha requerido y en coordinación con las autoridades locales para generar condiciones de seguridad para el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos, garantizar la gobernabilidad, proteger activos estratégicos de la nación, mantener el estado de derecho y permitir el desarrollo del sistema socioeconómico del país”. Adicionalmente, el Estado señaló que no está establecida la intervención de las fuerzas militares en manifestaciones públicas, salvo cuando se dispone la asistencia militar. En este sentido, indicó que en abril y mayo de 2021, el Estado se vio en la imperiosa necesidad de aplicar la Asistencia Militar (artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana) para que las Fuerzas Militares brindaran apoyo temporal a la Policía Nacional, considerando que la situación de orden público sobrepasó la capacidad de esta institución⁴⁰⁵.
328. La CIDH no recibió información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil en el marco del cuestionario remitido para dar seguimiento a esta recomendación.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

329. La CIDH agradece la información enviada por el Estado. El Estado menciona que la intervención de las fuerzas armadas se encuentra circunscrita al artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana⁴⁰⁶, pero no informa la manera en que esta intervención es regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces, componente fundamental de la recomendación. A falta de esta información, la Comisión considera que la recomendación ha sido **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

330. La Comisión ha establecido que los Estados deben diseñar protocolos de actuación específicos para las fuerzas de seguridad que actúen en situaciones de protesta social y manifestaciones públicas⁴⁰⁷. En este sentido, como medidas de cumplimiento de esta recomendación, entre otras medidas, la CIDH solicita información sobre protocolos o acciones que garanticen que la asistencia de las fuerzas militares esté acorde a los estándares interamericanos del respeto al derecho a la protesta, así como la manera en que esta inter-

⁴⁰⁵ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁰⁶ Este artículo regula el medio de policía denominado Asistencia Militar. Ver supra párr. 342.

⁴⁰⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Protesta y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/VII CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre 2019.

vención es regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces de acuerdo con las observaciones de la CIDH⁴⁰⁸.

Recomendación No. 30

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

Información sobre cumplimiento

331. En su respuesta oficial, el Estado se limitó a señalar que el Decreto No. 575 de 2021 imparte instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público. Asimismo, destacó que esta regulación constituye un acto administrativo que no resulta aplicable a manifestaciones pacíficas, sino a situaciones en las cuales el orden público y la seguridad nacionales son afectados por acciones de particulares que perturban gravemente el bienestar general⁴⁰⁹.
332. En el marco del seguimiento de esta recomendación, la Comisión fue nuevamente informada por la sociedad civil de que, durante julio de 2021, fue suspendido temporalmente el Decreto No. 575 de 2021 en el marco de las manifestaciones del Paro Nacional 2021. Este fallo fue producto de una acción de tutela que presentaron varios ciudadanos de Cali, quienes alegaban que la respuesta de las fuerzas policiales y militares a las manifestaciones ciudadanas y protestas que se registraron en esa ciudad ponían en riesgo “el ejercicio de su derecho a la protesta social, a la vida e integridad personal, al debido proceso y a no ser sometidos a desaparición forzada”⁴¹⁰.

Determinación del nivel de cumplimiento de la medida

333. La CIDH agradece la información facilitada por el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, nota que el Estado no ha reportado ninguna medida relevante a la implementación de esta recomendación, por lo que determina que esta continúa **pendiente de cumplimiento**.

⁴⁰⁸ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 115-121.

⁴⁰⁹ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴¹⁰ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Asuntos Legales, [Decisión del Consejo de Estado suspende el uso de la asistencia militar durante las manifestaciones](#), 23 de julio de 2021. Ver párr. 368.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

334. La Comisión solicita medidas dirigidas a reformar el Decreto No. 575 de 2021 a partir de las consideraciones señaladas en sus observaciones a la visita de trabajo al país y en conformidad con estándares interamericanos, de forma que asegure que la asistencia militar sea extraordinaria, excepcional, temporal, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles⁴¹¹.

G. Recomendación relativa a afectación a terceros y bienes públicos en el marco de las protestas (recomendación 33)

335. En el marco de las protestas conocidas por la CIDH en el marco de su visita, conoció información sobre el reporte de daños a bienes privados, bienes de la policía, vehículos institucionales y Comandos de Atención Inmediata⁴¹². Asimismo, la CIDH notó con preocupación los ataques al Palacio de Justicia de Tuluá, prisiones municipales, al Instituto de Medicina Legal de Popayán, a la Gobernación de Nariño, a la Fiscalía de Popayán, Cauca y a la Alcaldía Municipal de La Plata, Huila⁴¹³.

336. Asimismo, la CIDH conoció que las manifestaciones afectaron el abastecimiento de alimentos, medicinas y combustibles en 26 departamentos y 311 municipios. La Comisión también condenó el fallecimiento de integrantes de la fuerza pública en el marco de las manifestaciones, y expresó preocupación por el fallecimiento de dos bebés, presuntamente debido a la falta de atención médica en el marco de las interrupciones ocasionadas por las protestas. En este contexto, la CIDH condenó enérgicamente todo acto de violencia, especialmente, aquellos que afectan la vida e integridad personal y el transcurso de las manifestaciones⁴¹⁴.

Recomendación No. 33

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

⁴¹¹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 117 a 121.

⁴¹² CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 134.

⁴¹³ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 135.

⁴¹⁴ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 140.

Información sobre cumplimiento

337. A través de su informe oficial, como medidas de cumplimiento de esta recomendación, el Estado informó sobre dos decisiones de la Fiscalía General de la Nación (FGN), y además proporcionó las cifras de las investigaciones abiertas por esta entidad por los hechos en el marco de la protesta social de 2021. A continuación, se describe esta información⁴¹⁵.
338. Por un lado, el Estado informó que la FGN expidió la Resolución No. 0-0951 del 4 de junio y la Directiva No. 0002 del 4 de junio, ambas de 2021, que tienen el objetivo de incorporar el estándar de debida diligencia y plazo razonable frente a los hechos en el marco de la protesta social a partir del 28 de abril de 2021. Asimismo, el Estado informó que, al 14 de marzo de 2022, la Fiscalía abrió 4.257 casos por los hechos ocurridos en 2021 de los cuales 4.004 estaban en indagación, 57 en investigación, 176 en juicio, 19 en ejecución de penas y 1 en terminación anticipada. Adicionalmente, informó que hubo 576 capturas legalizadas, 579 imputaciones, 418 escritos de acusación presentados y 26 sentencias condenatorias⁴¹⁶.
339. En relación con los casos de homicidios, el Estado informó que, para el momento del reporte, había 29 casos, de los cuales el 58,62% tenían avances en su esclarecimiento ya sea con órdenes de captura o formulación de imputación respecto de 19 sindicados. Respecto de los casos de violencia basada en género, indicó que había 12 casos activos, con 16 víctimas, 8 capturas legalizadas y 11 indiciados imputados. Respecto a las investigaciones por obstrucción de vías, informó sobre 495 casos activos, de los cuales 457 estaban en indagación, 12 en investigación, 25 en juicio y 1 en terminación anticipada, y de los cuales se habían legalizado 132 capturas, 119 imputaciones y 88 escritos de acusación. En relación con los hechos de daño sobre bien público y privado, reportó 74 casos de peajes⁴¹⁷; 32 casos de ambulancias⁴¹⁸ y 521 casos de otros bienes⁴¹⁹.
340. En sus observaciones a este informe, el Estado indicó que, según la FGN, las investigaciones por estos hechos han acatado la ley y la Constitución. Además, señaló que ha emitido circulares para guiar las actuaciones de los fiscales, como la Circular No. 00008 que establece que los estereotipos no pueden fundamentar decisiones del proceso penal. Destacó que la recomendación bajo seguimiento ha sido cumplida con la Directiva No. 0002

⁴¹⁵ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴¹⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴¹⁷ Con 32 capturas legalizadas, 56 imputaciones y 44 indiciados con escrito. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴¹⁸ 3 capturas legalizadas, 3 imputaciones y 3 indiciados con escrito. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴¹⁹ 180 capturas legalizadas, 165 imputaciones y 143 indiciados con escrito. Estado de Colombia, Nota S-GAIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

de 2021; con los lineamientos y la estrategia de investigación establecida (Resolución No. 0-0951 de 2021), con las líneas temáticas priorizadas y con el censo delictivo detallado⁴²⁰.

341. También, en sus observaciones a este informe, el Estado informó que el Ministerio de Defensa Nacional⁴²¹ conformó una mesa permanente interinstitucional para el seguimiento de casos de abuso policial, en el marco de la manifestación pública. La Mesa tiene el objetivo de revisar los hechos acontecidos el 9, 10 y 11 de septiembre de 2020 en la ciudad de Bogotá y fue extendida a los hechos acontecidos durante el Paro Nacional del 28 de abril de 2022. Resultado de las sesiones de la mesa, se tomaron decisiones sobre el personal de la Policía Nacional implicada en casos de abuso policial y decisiones sancionatorias y administrativas sobre su continuidad en la institución⁴²².
342. Respecto de las medidas de cumplimiento informadas por el Estado, la Comisión recibió información de la sociedad civil conforme a la cual no se conoce ningún protocolo, circular o resolución específica que haga referencia a una directriz para la investigación y sanción de delitos cometidos por la fuerza pública, salvo que estas disposiciones sean comunicadas internamente en la Fiscalía o la Procuraduría. Por su parte, la Comisión fue informada de que, según información reportada por la Fiscalía General de la Nación al periódico El Espectador, hasta abril de 2022, esta entidad había recibido 4269 denuncias sobre casos de homicidios, abusos de autoridad y agresiones por parte de la fuerza pública, de las cuales 4.009 se encontraban en indagación; 57 en investigación; 179 en juicio; 23 en ejecución de penas; 1 tuvo terminación anticipada; 606 personas fueron capturadas; 625 personas fueron imputadas; 455 escritos de acusación habían sido presentados y 30 sentencias condenatorias habían sido emitidas⁴²³.
343. Igualmente, la Comisión fue informada de dos derechos de petición que habían sido presentados a la Procuraduría y la Fiscalía respecto de las investigaciones de hechos ocurridos en el marco del Paro Nacional. Respecto al derecho de petición presentado a la Procuraduría, sobre los procesos disciplinarios relacionados a los casos de violencia homicida dentro del marco del Paro Nacional, el 12 de julio del 2022, esta entidad señaló que llevaba 44 procesos disciplinarios por homicidios, de los cuales 20 están activos y 24 inactivos. En cuanto al derecho de petición presentado a la Fiscalía, esta entidad respondió el 13 de junio de 2022 indicando la existencia de 18 casos en la justicia ordinaria por homicidio doloso con indiciados integrantes de la fuerza pública por hechos entre el 28 de abril y

⁴²⁰ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁴²¹ Información remitida mediante correo electrónico de 23 de enero de 2023 por parte de la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional

⁴²² Estado de Colombia, Memorando I-GAIIID-23-000186 del 24 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁴²³ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

el 20 de julio de 2021, señalando que, de estos, solo 3 están en juicio y 1 en ejecución de pena, y los demás se encuentran indagación e investigación⁴²⁴.

344. Igualmente, la Comisión conoció que, de los 40 casos de homicidios registrados en la plataforma GRITA, hay información de los procesos judiciales de 13 casos. Es decir que el 32.5% de los casos registrados evidencian algún tipo de adelanto o movimiento en el proceso que ha sido público por medio de fuentes o notas periodísticas, mientras que el resto de los casos no han tenido cubrimiento en medios y por lo tanto no tienen información de los procesos sancionatorios. Igualmente, la Comisión conoció la solicitud a la Fiscalía General de la Nación de la sociedad civil para que haya una adecuada tipificación de los delitos y una correcta aplicación del fuero militar⁴²⁵.
345. Por otro lado, la Comisión recibió información que denuncia la continuidad de presuntos montajes judiciales contra las personas que lideraron o participaron en manifestaciones sociales en el Paro Nacional de 2021, generalmente integrantes de las primeras líneas. Al respecto, fue señalado que la criminalización de estas personas se realiza mediante la captura y apertura de procesos penales en su contra, sin respeto del debido proceso, con la imposición reiterada de medidas de aseguramiento y sin pruebas determinantes que indiquen, razonablemente, que cometieron un delito. Igualmente, la CIDH fue informada de que estas personas han sido imputadas por delitos muy graves como terrorismo, secuestro o tortura, y otras como concierto para delinquir, rebelión, obstrucción de vías, perturbación del transporte público, ataque a la fuerza pública, homicidio, hurto y daño en bien ajeno, algunos de ellos agravados. De esta forma, la Comisión recibió cifras según las cuales la Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas, a 16 de junio del año en curso, había documentado “267 capturas como resultado de 57 operaciones contra las primeras líneas, en las que se incluyen 161 diligencias de registros y allanamientos”⁴²⁶.
346. Finalmente, la Comisión fue informada de que la Ley No. 2197 de 2022, sobre seguridad ciudadana, aumentó las penas para delitos que generalmente se asocian a la protesta social: obstrucción de vías, daño en bien ajeno y perturbación del servicio de transporte. Al respecto, argumentó que, con este aumento, es posible usar la detención preventiva dentro de dichos procesos, figura que se ha venido imponiendo con bastante frecuencia por jueces penales, a pesar de su carácter excepcional considerando que afecta directamente la presunción de inocencia. Asimismo, indicó que se viene aplicando la detención preventiva de manera reiterada, sin las pruebas requeridas ni el cumplimiento de todos los requisitos legales⁴²⁷.

⁴²⁴ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁴²⁵ Temblores ONG, PAIS de Uniandes e Indepaz. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁴²⁶ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó a: Campaña defender la libertad: un asunto de todas, [Aumentan las detenciones en plena coyuntura electoral](#), 16 de junio de 2022.

⁴²⁷ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

347. La CIDH agradece la información del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Sobre las medidas informadas por el Estado, por un lado, la Comisión identifica que tanto la resolución como la directiva de la Fiscalía General de la Nación⁴²⁸ habían sido emitidas antes de la formulación de la decisión bajo seguimiento.
348. Por su parte, la Comisión identifica que el Estado informó algunas cifras sobre procesos iniciados con el propósito de investigar, juzgar y sancionar los responsables de delitos cometidos en el marco de las protestas⁴²⁹. La CIDH enfatiza que esta recomendación fue emitida considerando los reportes que recibió relativos a actos de violencia perpetrados en las manifestaciones, ocasionando graves vulneraciones de derechos fundamentales como la vida e integridad personal de terceras personas, manifestantes y miembros de la fuerza pública, así como afectaciones a bienes privados y públicos⁴³⁰. En este sentido, considera que la apertura de casos por parte de la Fiscalía respecto de hechos ocurridos en las protestas de 2021 constituye un primer paso hacia la implementación de esta recomendación, aunque es necesaria la adopción de medidas adicionales dirigidas al juzgamiento y sanción de estos delitos, con apego a las garantías del debido proceso.
349. Asimismo, a pesar de la información sobre las investigaciones abiertas por la Fiscalía, la CIDH reitera su preocupación por las denuncias sobre la presunta estrategia implementada para criminalizar a las personas que lideraron o participaron en las manifestaciones la cual, además, se habría valido de actuaciones contrarias al debido proceso⁴³¹. Asimismo, le preocupa la información recibida en torno al aumento de penas establecida por la Ley No. 2197 de 2022 para delitos que, generalmente, son asociados a la protesta social⁴³². Al respecto, la Comisión reitera los graves efectos de la criminalización de personas que participan o lideran manifestaciones⁴³³ por lo que hace un llamado al Estado para que se abstenga de aplicar el derecho sancionatorio para impedir o inhibir la libertad de expresión y la protesta social.
350. Considerando la adopción de la apertura de investigaciones de hechos ocurridos en el marco de la protesta social, así como la necesidad de medidas adicionales dirigidas al cumplimiento de esta recomendación, la Comisión considera que esta recomendación está **parcialmente cumplida**.

⁴²⁸ Ver *supra* párr. 338.

⁴²⁹ Ver *supra* párrs. 338 y 339.

⁴³⁰ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párrs. 132 a 140.

⁴³¹ Ver *supra* párrs. 295 y 345.

⁴³² Ver *supra* párrs. 346.

⁴³³ Ver *supra* párrs. 56.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

351. El cumplimiento de esta recomendación radica en medidas dirigidas a la investigación de conductas punibles perpetradas durante las protestas, pero además es esencial información sobre el avance respecto de su judicialización y sanción efectiva. Igualmente, a partir de los hechos denunciados por la sociedad civil, la CIDH enfatiza que el cumplimiento de esta recomendación también radica en información que demuestre el respeto por las garantías del derecho al debido proceso de las personas investigadas, sin que se haga uso del derecho sancionatorio para criminalizar la protesta social e inhibir la libertad de expresión.

H. Recomendaciones relativas a los cortes de ruta (recomendaciones 34 y 35)

352. En sus observaciones, la CIDH hizo un recuento de los estándares interamericanos sobre el derecho a la protesta y la libertad de expresión para la mejor comprensión de la figura de los cortes de ruta, también conocidos como bloqueos⁴³⁴. Al respecto, la Comisión citó el informe sobre Protesta y Derechos Humanos para señalar que las personas manifestantes tienen la libertad de elegir la modalidad, forma, lugar y mensaje para llevar a cabo la protesta pacífica⁴³⁵, lo cual implica que el Estado no debe imponer restricciones previas o prohibiciones generales que terminen desnaturalizando la protesta o privándola de su contenido real⁴³⁶.

353. Asimismo, la CIDH señaló que no todos los cortes de ruta ocurren de la misma manera ni con características equivalentes, teniendo distintas afectaciones a los derechos humanos de la población colombiana. Al respecto, durante su visita, la Comisión registró que tanto el Estado como personas que dieron sus testimonios informaron que varios de esos bloqueos habrían causado vulneraciones al derecho a la vida, a la salud, a la libertad de locomoción y al trabajo, y que estos habrían afectado los distintos sectores económicos e incluso habrían obstaculizado la circulación de ambulancias⁴³⁷.

354. Por su parte, la Comisión también señaló que en algunos bloqueos se expresaron expresiones pacíficas y culturales protegidas bajo el derecho a la protesta. Al respecto, además indicó haber registrado denuncias de represiones por parte de la fuerza pública, lo cual afectó incluso expresiones culturales que estaban cubiertas por el derecho de protesta⁴³⁸.

⁴³⁴ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 141.

⁴³⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, [Informe Protesta y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/VII CIDH/RELE/INF.22/19, párr. 154.

⁴³⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, [Informe Protesta y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/VII CIDH/RELE/INF.22/19, párr. 37.

⁴³⁷ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 144.

⁴³⁸ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 146.

355. En este contexto, la CIDH advirtió que la calificación oficial genérica de los bloqueos como conductas al margen de la ley puede perder de vista las especificidades de cada corte de vía en particular, así como afectar la posibilidad de alcanzar soluciones negociadas por la vía del diálogo y la mediación. Al respecto, señaló que cada corte de ruta tiene actores distintos, peticiones diferentes y potenciales efectos sobre derechos fundamentales de terceros que no forman parte de la protesta. En consecuencia, la Comisión recordó que se deben evaluar las circunstancias caso por caso, procurando la coexistencia entre el ejercicio del derecho humano a la protesta y los derechos fundamentales de terceros⁴³⁹. Considerando este contexto, la Comisión formuló las recomendaciones 34 y 35, cuyos estados de cumplimiento son analizados a continuación.

Recomendación No. 34

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

Información sobre cumplimiento

356. En su reporte oficial, respecto a las recomendaciones 34 y 35, el Estado manifestó que carece de fundamento que exista una cierta “discrecionalidad sobre los cortes de ruta” que justificaría todo tipo de bloqueo. Señaló que quienes tienen el deber de proteger la vida, honra y bienes de la ciudadanía, así como de garantizar el orden público, están vinculados por los estándares del ejercicio a la protesta establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁴⁰.

357. El Estado indicó que la ciudadanía reclama el levantamiento de bloqueos porque afectan la vida, la salud, la alimentación, la circulación, entre otros derechos, lo que, según manifiesta, permite a una autoridad determinar la desproporcionalidad del bloqueo y la necesidad de restablecer los derechos de la demás ciudadanía y, por consiguiente, proceder a su levantamiento. Al respecto, el Estado señaló que la sentencia C-742 de 2012 de la Corte Constitucional encontró ajustados a la Constitución Política los tipos penales de obstrucción de vías y perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial. El Estado indicó que, en esa decisión, la Corte señaló que estos delitos no desconocen el derecho a la protesta ni exceden el margen de configuración normativa del legislador considerando que, únicamente, la protesta pacífica está protegida constitucionalmente, dejando por fue-

⁴³⁹ CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 152.

⁴⁴⁰ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

ra a las manifestaciones violentas⁴⁴¹. Finalmente, el Estado solicitó valorar los inmensos perjuicios causados a la salud humana y a la economía del país a causa de los bloqueos en las vías y al interior de las ciudades por medios ilícitos⁴⁴².

358. En sus observaciones al presente informe, el Estado remitió información de la Fiscalía General de la Nación (FGN) según la cual existe reglamentación de los cortes de ruta para que los fiscales tengan herramientas para establecer, caso a caso, cuándo se ha presentado un exceso en el ejercicio del derecho que amerite su judicialización⁴⁴³.
359. Según la información recibida por la CIDH de parte de sociedad civil, el Estado no ha adoptado medidas para que el Estado se abstenga de prohibir los cortes de ruta como modalidades de protesta⁴⁴⁴. Por el contrario, la Comisión recibió información que señala que, en junio de 2021, la Fiscalía General de la Nación derogó la Directiva No. 008 de 2016 y expidió la Directiva No. 002 de 2021, cambiando algunas directrices en materia de imputación de terrorismo y obstrucción de vías en el contexto de manifestaciones sociales. En concreto, indicó que la directiva facilita la imputación por estos delitos y, por tanto, la criminalización de las personas que convocan, organizan y participan de manifestaciones sociales que acuden a los bloqueos o cortes de ruta como formas de protesta⁴⁴⁵. Asimismo, la Comisión recibió información según la cual, el 18 de junio de 2021, el Estado anunció una reforma al Decreto No. 003 de 2021 para obstaculizar y deslegitimar los cortes de ruta como mecanismos de protesta social durante las manifestaciones. Conforme fue informado a la CIDH, diversas organizaciones sociales y de derechos humanos se manifestaron en contra de esta medida por considerar que deslegitima el derecho a la protesta social⁴⁴⁶.

⁴⁴¹ El Estado citó el fragmento de la sentencia que señala: "(...) sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación. Así, el artículo 44 excluye la tipicidad de las movilizaciones realizadas, con previo aviso, en el marco del orden constitucional vigente (concretamente, el artículo 37 de la Constitución Política). El artículo 45 dice que es típico de perturbación en el servicio de transporte público, colectivo u oficial, el comportamiento de quien 'por cualquier medio ilícito' imposibilite la circulación. Recurrir a medios ilícitos, que conllevan violencia, sustrae en principio los comportamientos resultantes, del ámbito de protección del derecho a la manifestación". Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta. Citó: Corte Constitucional, [Sentencia C-742 de 2012](#).

⁴⁴² Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta. Citó: Informe de Colombia ante la CIDH, 8 de junio de 2021.

⁴⁴³ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁴⁴⁴ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁴⁴⁵ Dejusticia. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

⁴⁴⁶ Raza e Igualdad. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022. Citó: Razón Pública, [Regular la protesta social por decreto es inconstitucional](#), 28 de junio de 2021.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

360. La CIDH agradece la información proporcionada por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Considerando lo expresado por el Estado, la Comisión toma nota de la sentencia C-742 de 2012, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los tipos penales de obstrucción de vías y perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial en concordancia con la Constitución por considerar que no desconocen el principio de estricta legalidad penal. Sin embargo, la CIDH también observa que la vigencia de estos tipos penales no anula el contenido de esta recomendación.
361. Esta recomendación fue formulada para que el Estado se abstenga de prohibir, de manera generalizada y a priori, los cortes de ruta como modalidades de protesta. Su fundamento además radica que en las restricciones a esta modalidad de protesta deben ser excepcionales, definidas caso a caso y justificadas sobre la base de la protección de las personas con miras a que no se desnaturalice la protesta ni se la prive de su contenido real. La CIDH no desconoce que algunos cortes de ruta puedan comprometer gravemente derechos como la vida, la provisión de alimentos, la potabilización del agua, la salud, entre otros. Sin embargo, reitera que estos hallazgos deben ser el producto de un análisis previo de cada caso de corte de ruta, sin que el Estado de manera preliminar ordene la prohibición de esta modalidad de protesta⁴⁴⁷.
362. La CIDH considera como una medida idónea de cumplimiento la manifestación de la FGN sobre la existencia de una reglamentación interna que orienta a los fiscales a considerar, caso a caso, si ha habido exceso en el ejercicio de un derecho, con la finalidad de decidir su eventual judicialización. Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad de adopción de medidas adicionales de cumplimiento, la CIDH considera que esta recomendación está **parcialmente cumplida**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

363. El cumplimiento de esta recomendación radica en la omisión de acciones estatales dirigidas a prohibir, de manera generalizada y a priori, los cortes de ruta. En este sentido, las medidas de cumplimiento que se reporten sobre su implementación deben demostrar de qué manera el Estado ha aplicado un enfoque en el cual no se califique de manera genérica todos los bloqueos como conductas al margen de la ley. Además, considerando la reciente expedida Directiva No. 002 de 2021 de la FGN, la Comisión solicita información adi-

⁴⁴⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, [Informe Protesta y Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/VII CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 71, 73 y 75; CIDH, [Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia](#), junio de 2021, párr. 142 y 152. También ver: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Mainakia A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012.

cional sobre cómo estos lineamientos han sido efectivos para el cumplimiento de la recomendación bajo seguimiento.

Recomendación No. 35

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

Información sobre cumplimiento

364. El Estado proporcionó la información relativa al seguimiento de esta recomendación en el marco del seguimiento de la recomendación número 34.
365. Las organizaciones de la sociedad civil no proporcionaron información adicional relativa al seguimiento de esta recomendación.

Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

366. A partir de la información proporcionada por el Estado, la CIDH no identifica medidas de cumplimiento de esta recomendación y, por el contrario, entiende que se ha aplicado un enfoque que prohíbe, de manera absoluta, los bloqueos sin consideraciones particulares y que realicen un análisis de ponderación sobre los derechos involucrados en cada caso. En este sentido, considera que la recomendación bajo seguimiento continúa **pendiente de cumplimiento**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

367. El cumplimiento de esta recomendación radica en la adopción de medidas que demuestren que, para responder a un bloqueo, el Estado hace un análisis caso a caso y de ponderación particular entre los derechos que entran en conflicto, considerando que las restricciones de esta modalidad de protesta deben atender, de manera estricta, el principio de legalidad, un fin legítimo y ser necesarias.

I. Recomendación relativa a las misiones médicas (recomendación 41)

368. En el marco de su visita de trabajo a Colombia de junio de 2021, la CIDH recibió información sobre múltiples ataques contra las misiones médicas por parte de la fuerza pública, así como obstáculos para el tránsito regular de vehículos de emergencia sanitaria, transporte de insumos médicos y alimentos. Adicionalmente, la CIDH recibió denuncias por parte del Estado y de personal médico sobre la existencia de amenazas y de hostigamientos a unidades médicas, a personal de salud y a estudiantes que se han organizado para apoyar las manifestaciones. Se denunciaron presiones y amenazas hacia el personal de salud para que no se pronunciara sobre las protestas, así como para que proporcionara registros médicos de las personas heridas en el marco de las manifestaciones, so pena de sanciones y en contra de su obligación de salvaguardar el secreto profesional⁴⁴⁸. En este contexto, la Comisión formuló la recomendación No. 41, cuyo seguimiento se realiza a continuación.

Recomendación No. 41

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

Información sobre cumplimiento

369. Mediante su respuesta oficial, el Estado remitió algunos datos sobre eventos de agresión contra las Misiones Médicas. Por su parte, como medidas de cumplimiento de esta recomendación, el Estado se refirió a las estrategias impulsadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para abordar la violencia y los actos hostiles que impactan al personal sanitario en el país, incluida la implementación de la Resolución No. 4481 del 28 de diciembre de 2012⁴⁴⁹. Finalmente, enunció una medida adoptada por la Policía para garantizar la asistencia médica en manifestaciones⁴⁵⁰.

370. En cuanto a los datos remitidos, el Estado señaló que, al 4 de junio de 2021, fueron reportados 256 eventos de agresión a las Misiones Médicas en doce departamentos y en la ciudad de Bogotá⁴⁵¹. Señaló que estos hechos condujeron a la disminución en la capaci-

⁴⁴⁸ CIDH, *Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia*, junio de 2021, párrs. 99 y 100.

⁴⁴⁹ La Resolución regula la protección de la Misión Médica en Colombia. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁵⁰ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁵¹ Respecto a las cifras, el Estado reportó que el 51,95% de estos eventos ocurrieron en Valle del Cauca; el 16,02% en Norte de Santander; el 7,03% en Bogotá; el 6,64% en Huila; el 6,25% en Cauca; el 2,34% en Nariño; el 1,95% en Guaviare; el 1,95% en Boyacá; el 1,56% en Risaralda; el 0,78% en Santander; el 0,78% en Arauca; el 0,39% en Quindío. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

dad resolutive de las instituciones prestadoras de salud. Asimismo, el Estado señaló que ha habido información falsa sobre el supuesto uso de ambulancias en actividades distintas a las Misiones Médicas, incrementado la cantidad de vehículos retenidos y violentados. También indicó que se han reportado eventos sobre uso no autorizado e indebido del emblema de las Misiones Médicas lo que ha implicado la pérdida de legitimidad y confianza en sus logos, y el incremento de las agresiones contra el personal y bienes sanitarios⁴⁵².

371. En cuanto a las estrategias del Ministerio de Salud y Protección Social, el Estado informó que, con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Ministerio del Trabajo, las Secretarías Departamentales y Distritales de Salud, organizaciones no gubernamentales (*Geneva Call*) y la Cruz Roja Colombiana, está consolidando un sistema para fortalecer el respeto y protección de las Misiones Médicas. Además, señaló que la Mesa Nacional de Misiones Médicas ha realizado las siguientes actuaciones, en el marco de las protestas y de otras situaciones con focos de violencia⁴⁵³:

- Registro oficial y divulgación de información sobre eventos contra las Misiones Médicas.
- Entrega de Tarjetas de Identificación de Misión Médica; de banderas o banderines de Misiones Médicas para vehículos y de petos para personal de empresas sociales del Estado.
- Capacitación y fortalecimiento a 32 referentes de Misiones Médicas sobre seguridad.
- Reuniones con referentes territoriales de Misiones Médicas sobre experiencias exitosas.
- Coordinación para Caravanas y/o Corredores Humanitarios.
- Asistencia a Mesas Departamentales de Misiones Médicas en departamentos priorizados.
- Divulgación sobre el adecuado uso del emblema de las Misiones Médicas.
- Reuniones con la Fuerza Pública para sensibilización sobre atención en salud, DIH, derechos humanos y su enfoque hacia la política pública de Misiones Médicas.

372. Asimismo, el Estado señaló que la mayoría de los eventos contra las Misiones Médicas fueron causados por civiles, por lo que se ha buscado el apoyo de organizaciones no gubernamentales para apoyar a la Mesa Nacional de la Misión Médica. Igualmente, resaltó que, a partir de la Constitución y la Ley No. 715 de 2001, las entidades territoriales son responsables de la prevención y protección de la Misión Médica en sus jurisdicciones. Aclaró que el deber de protección corresponde a la Fuerza Pública, al Ministerio de Defen-

⁴⁵² Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁵³ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

sa Nacional y al Ministerio del Interior y el deber normativo del sector salud consiste en prevenir los hechos mediante las estrategias de la Resolución No. 4481 de 2012⁴⁵⁴.

373. Adicionalmente, el Estado indicó que, con apoyo de la CRC y el CICR, se ha implementado la Resolución No. 4481 del 28 de diciembre de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social que regula la protección de las Misiones Médicas en Colombia. Informó que se creó la Mesa Nacional de Misiones Médicas⁴⁵⁵. Además, respecto a las actividades a favor de la protección y difusión sobre las Misiones Médicas, el Estado reportó un total de 6 acciones (3 actividades, programas y campañas de atención; 2 medidas preventivas; 1 interlocución). Asimismo, indicó que 1.594 unidades de policía fueron capacitadas en normatividad institucional e interinstitucional sobre las Misiones Médicas⁴⁵⁶.
374. Igualmente, el Estado señaló que la Policía Nacional desarrolla la “Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad” que incluye la planificación de garantías a la prestación de asistencia médica en los casos en los que han resultado personas lesionadas o fallecidas en el marco de una manifestación, cualquiera sea la causa y el responsable⁴⁵⁷.
375. En sus observaciones a este informe, el Estado indicó que, en el marco de bloqueos de actividades sanitarias con afectación a pacientes y traslado de insumos hospitalarios en contexto de protestas, el Ministerio de Salud utilizó medios de diálogo con líderes sociales en territorio. Además, señaló que este año planea establecer diálogos con comunidades para fortalecer el respeto a las Misiones Médicas, como medidas de prevención⁴⁵⁸.
376. Por parte de la sociedad civil, la Comisión recibió información según la cual siguen pendientes la respuesta a las acciones de violencia que se documentaron en el marco de las protestas y que evidencian la violencia contra las brigadas de salud (Escudos Azules). Sobre estos hechos, en seguimiento de esta recomendación, la CIDH conoció el relato de hechos ocurridos el 13 de mayo de 2021, en el marco de una movilización, en donde tres mujeres de la brigada de primeros auxilios denunciaron agresiones por la Policía⁴⁵⁹.

⁴⁵⁴ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁵⁵ Las entidades que hacen parte de la Mesa Nacional de la Misión Médica: Ministerio de Salud y Protección Social (Secretaría Técnica de la Mesa); Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio del Trabajo; Cruz Roja Colombiana; Comité Internacional de la Cruz Roja CICR; Unidad Nacional de Protección; Fiscalía General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Personería; Policía Nacional. Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁵⁶ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁵⁷ Estado de Colombia, Nota S-GAIIID-22-018852 de 28 de julio de 2022. Respuesta al cuestionario de consulta.

⁴⁵⁸ Estado de Colombia, Nota 077 del 20 de enero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

⁴⁵⁹ Fundación Nydia Erika Bautista. Respuesta al cuestionario de consulta, 25 de julio de 2022.

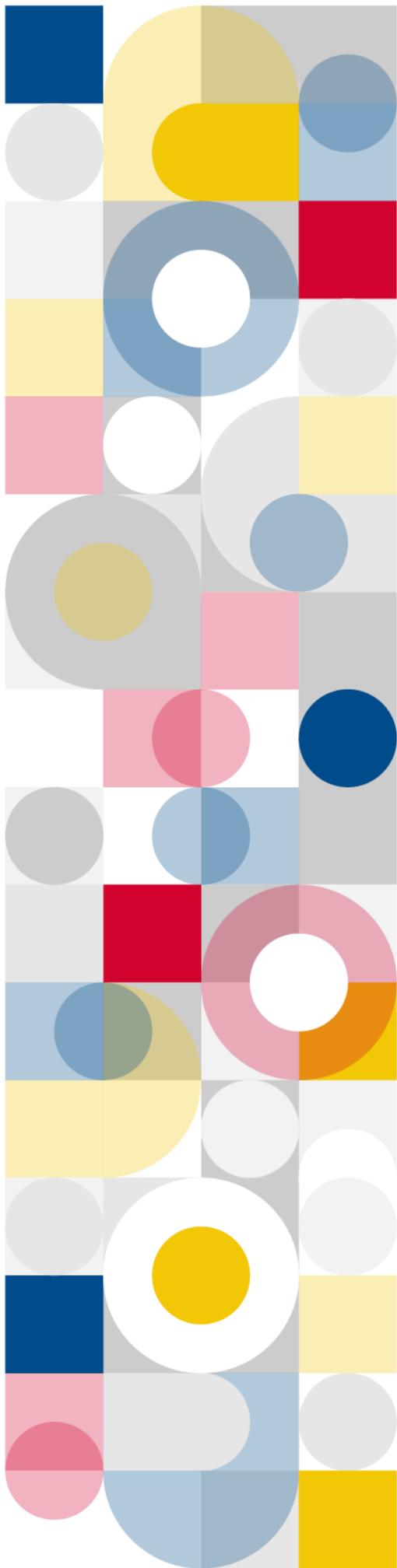
Análisis y determinación del nivel de cumplimiento de la recomendación

377. La CIDH agradece la información proporcionada por el Estado y la organización de la sociedad civil. Como medidas relevantes al cumplimiento de esta recomendación, la CIDH identifica que la consolidación del sistema para fortalecer el respeto y protección de las Misiones Médicas y las actividades reportadas por la Mesa Nacional de Misiones Médicas⁴⁶⁰ constituyen acciones que puede reportar resultados importantes en la protección reforzada de estos equipos. Asimismo, la Comisión considera relevante la necesidad de incidir en la importancia de no interferir con la labor de las Misiones Médicas, aún en aquellos casos de protesta que impliquen un corte de ruta. Considerando que se han informado sobre algunas medidas pertinentes al contenido de esta recomendación, la Comisión considera que esta tiene un nivel de **cumplimiento parcial**.

Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación

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

⁴⁶⁰ Ver *supra* párr. 371.



Capítulo 3
**Conclusiones y
hoja de ruta del
seguimiento**

CONCLUSIONES Y HOJA DE RUTA DEL SEGUIMIENTO

379. A partir de los hallazgos de su visita de trabajo de junio de 2021 a Colombia, la CIDH formuló una serie de recomendaciones al Estado que buscan que este atienda de manera diligente y adecuada la situación de los derechos humanos registrada en el marco de las protestas sociales que iniciaron el 28 de abril de ese año en el país. Las recomendaciones responden a la preocupación significativa manifestada por la CIDH en torno a violaciones a los derechos humanos perpetradas en el marco de las protestas en el país, incluidas graves afectaciones a los derechos a la vida, a la integridad y a la libertad personal, así como a los derechos de protesta, libertad de expresión, reunión pacífica y participación ciudadana. Asimismo, estas recomendaciones responden a los hallazgos y registros de un número alto de muertes y personas lesionadas en el marco de las protestas y a las denuncias reiteradas sobre el uso desproporcionado de la fuerza por agentes estatales y de personas desaparecidas, detenidas de forma arbitraria, sometidas a violencia sexual y a perfilamiento étnico-racial, así como conductas que afectaron gravemente a manifestantes, periodistas y miembros de las misiones médicas.
380. Considerando que el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH es fundamental para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), mediante este informe, la CIDH ejerció su mandato para verificar los niveles de cumplimiento de 28 recomendaciones dirigidas al Estado de Colombia en el marco de las protestas registradas en 2021. El informe identifica medidas de cumplimiento y avances en los procesos de implementación de las recomendaciones. Además, destaca los principales desafíos de cumplimiento de las recomendaciones e incluye la valoración que hace la CIDH junto con la determinación del nivel de cumplimiento de cada recomendación. Los análisis de cumplimiento de cada recomendación han seguido las Directrices Generales de Seguimiento de Decisiones y Recomendaciones de la CIDH, publicadas en 2019 por la CIDH.
381. En el marco del análisis de cumplimiento de las 28 recomendaciones bajo seguimiento, la CIDH reconoce los esfuerzos y medidas estatales encaminadas a avanzar en materia de cumplimiento. Asimismo, la CIDH valora de manera positiva la disposición expresada por el Estado mediante sus observaciones a la versión preliminar de este informe para acoger y adoptar medidas de cumplimiento de estas recomendaciones. Al respecto, ha tomado atenta nota de las iniciativas que serán implementadas y queda a la espera de información específica sobre su desarrollo. A partir de la información reportada, la Comisión identifica que el Estado de Colombia ha adoptado medidas sustantivas para fortalecer la institucionalidad y normativa del derecho a la protesta social en Colombia.

382. Particularmente, la Comisión identifica que la Fuerza Pública cuenta con un importante conjunto de regulaciones sobre el ejercicio de sus funciones y límites de actuación en el marco de protestas sociales, incluidas directrices, protocolos y reglamentos de actuación. Aunque la CIDH ha sido enfática en que la sola existencia de este marco normativo no es suficiente para garantizar el contenido y alcance de la protesta social, reconoce la existencia de esta robusta reglamentación como medida relevante a la implementación de algunas de las recomendaciones formuladas para garantizar la protección de este derecho.
383. Asimismo, la Comisión identificó que el Estado adoptó algunas medidas para promover el diálogo y la participación ciudadana con distintos sectores, así como la activación de algunos mecanismos de interlocución con autoridades territoriales y población civil. La CIDH también recibió información en torno a procesos de capacitación como medidas de fortalecimiento institucional que contribuyen a la profesionalización de los integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado con la finalidad de que incorporen una perspectiva de derechos humanos en el ejercicio de sus funciones y, particularmente, en el marco de protestas.
384. La CIDH también observa que, como medida relevante para avanzar en la implementación de sus recomendaciones, el Estado informó sobre el proceso de transformación y profesionalización de la Policía Nacional, así como sobre la creación de la figura del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional. Estas medidas tienen el potencial de reportar resultados positivos para garantizar el cumplimiento estricto de los protocolos del uso legítimo de la fuerza y los principios internacionales en la materia por parte de la institución de Policía. En este sentido, la Comisión ha invitado al Estado a continuar con este proceso, buscando resultados estructurales en la institución que se traduzcan en acciones prácticas y efectivas de protección a la protesta social.
385. Asimismo, en el marco del seguimiento de estas recomendaciones, la CIDH identificó esfuerzos estatales en la articulación interinstitucional con miras a avanzar en acciones de cumplimiento. En este sentido, la CIDH recalca que distintas entidades públicas han adoptado acciones de implementación, desde el ejercicio de sus funciones, que contribuyen a los objetivos de investigación y no repetición perseguidos por las recomendaciones. Al respecto, la Comisión destaca la participación de distintas entidades en este primer ejercicio de seguimiento, a partir de información remitida por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, así como de distintos Ministerios, estos últimos en lo que respecta a actuaciones impulsadas desde el Gobierno.
386. Adicionalmente, la Comisión ha observado importantes esfuerzos estatales en el refuerzo y reestructuración de los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, incluida la creación del Centro de Estándares de la Policía Nacional, aunque ha recalcado la importancia de que la planeación e implementación de estas medidas deben acompañarse de la participación de las víctimas, sociedad civil y personas expertas. Igualmente, la CIDH observa que, según algunas decla-

raciones públicas, el Ministerio de Defensa ha previsto la separación de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa para que quede adscrita a un futuro Ministerio de la Paz, Convivencia y Seguridad. Aunque la Comisión todavía no conoce información específica en torno a la implementación de esta medida, ha invitado al Estado a su ejecución.

387. La Comisión también identificó la importancia de medidas informadas en torno a la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección realizadas en el marco de la protesta social. Al respecto, el Estado reportó avances a partir del Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas realizadas en el marco de actos de protesta social (Resolución No. 00010 del 7 de enero de 2022) de la Fiscalía General de la Nación, así como el registro en línea previsto en el Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslado de personas, durante el desarrollo de cualquier mitin, reunión o acto de protesta suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional (Resolución No. 01681 del 28 de mayo de 2021).
388. A partir de la información recabada en el marco de elaboración del presente informe y de las medidas de cumplimiento reportadas, la Comisión ha identificado que, de las 28 recomendaciones sometidas a seguimiento, el Estado ha adoptado medidas dirigidas al cumplimiento parcial sustancial de 3 recomendaciones y al cumplimiento parcial de 14 recomendaciones. Las recomendaciones con cumplimiento parcial sustancial son la número 12, relacionada al refuerzo y reestructuración de procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado respecto al derecho a la libertad de expresión, la debida y legítima actuación en el marco de las protestas, así como, las excepciones y limitantes del uso de la fuerza, y la número 23, que solicita 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.
389. Por su parte, la CIDH también ha identificado algunos desafíos importantes sobre los cuales ha invitado al Estado a trabajar para reportar resultados positivos en la implementación de estas recomendaciones. Concretamente, respecto a la calidad de la información remitida por el Estado, la Comisión ha notado, a lo largo del informe, ciertos obstáculos que dificultaron o impidieron analizar, valorar y determinar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado. Respecto a varias recomendaciones, el Estado no ha especificado el momento preciso de adopción e implementación de las medidas reportadas, por lo que será útil que el Estado remita dicha información. Especialmente, la CIDH recuerda que resulta esencial que la información remitida por el Estado reporte resultados sustanciales que puedan reflejarse en datos concretos, prácticos y sistematizados, que demuestren cómo las distintas medidas adoptadas se traducen en mejores protecciones y condiciones que garantizan el cumplimiento del contenido de las recomendaciones.
390. En atención a la información recibida, la Comisión nota con preocupación la persistencia de denuncias sobre violencia policial en el marco de protestas y manifestaciones por he-

chos posteriores a la formulación de las recomendaciones. En este sentido, la CIDH puede notar que si bien en Colombia existen numerosas disposiciones normativas que regulan la actuación de la fuerza pública, el Estado debe trabajar en asegurar el cumplimiento práctico, adecuado y generalizado de su marco normativo por parte de las fuerzas públicas.

391. La Comisión enfatiza su preocupación de que el traslado por protección pueda ser aplicado para criminalizar a quienes participan o lideran manifestaciones. Particularmente, preocupa a la Comisión la información sobre la posibilidad de que la Ley No. 2197 de 2022, sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, sea aplicada para reprimir actos de protesta y desincentivar la participación ciudadana a través del poder punitivo. La CIDH insta a prevenir la aplicación arbitraria de esta figura y solicita información al Estado que aborde las preocupaciones expresadas por la sociedad civil en torno a la aplicación de la Ley No. 2197 de 2022, para flexibilizar la aplicación del traslado por protección en protestas y manifestaciones.
392. La Comisión comparte la preocupación expresada por las organizaciones de la sociedad civil sobre la falta de rendición de cuentas sobre lo ocurrido en las manifestaciones y protestas. Especialmente, esta preocupación surge respecto de la situación generalizada de impunidad frente a las violaciones a los derechos humanos perpetradas en el contexto de protestas en el país, considerando que la gran mayoría de casos abiertos continúan en etapas previas de indagación de los hechos. Asimismo, la CIDH nota que el Estado no ha adoptado medidas para proveer y coordinar programas de reparación integral y oportuna a las víctimas en los términos de las recomendaciones.
393. En cuanto a las recomendaciones pendientes de cumplimiento, la CIDH insta al Estado a avanzar con la elaboración y aprobación de una ley estatutaria que regule adecuadamente los alcances y limitaciones del derecho a la protesta en Colombia, de conformidad con lo dictado por la Corte Suprema de Justicia y con los estándares interamericanos e internacionales en la materia.
394. En cuanto a la elaboración de este informe de seguimiento, la Comisión valora la apertura del Estado de Colombia para desarrollar algunos espacios de diálogo dirigidos a guiar este proceso de seguimiento, lo cual condujo a la realización de una visita presencial de la CIDH en abril de 2022 y al desarrollo de algunos espacios de trabajo. En estos espacios, la Comisión intercambió con el Estado información sobre la metodología de seguimiento de las recomendaciones y respondió a consultas puntuales del Estado en torno a la información que debe ser proporcionada para analizar y valorar los procesos de implementación. Asimismo, la CIDH contó con el acceso a información proporcionada por la sociedad civil en torno a avances y desafíos a la implementación y al seguimiento de estas recomendaciones, lo cual fue esencial para realizar los análisis de cumplimiento incluidos en este informe.

395. La CIDH considera que el proceso de seguimiento realizado en torno a las recomendaciones emitidas a partir de la visita al país de junio de 2021 ha contado con un nivel importante de apertura por parte de los actores involucrados. Los espacios de trabajo sostenidos con el Estado y con la sociedad civil ha sido esencial para acceder a información en torno a avances, desafíos y próximos pasos de implementación. Asimismo, estos espacios han permitido proponer metodologías de seguimiento que se adapten a las particularidades del contexto y de la situación de derechos humanos en el país.
396. En este contexto, la Comisión valora muy positivamente la disposición y voluntad manifestada por el Estado para constituir un plan conjunto de trabajo sobre un mecanismo de seguimiento de recomendaciones por tres años, y expresa su disposición para contribuir y apoyar a la debida implementación de las recomendaciones. Al respecto, la CIDH se permite recordar que la composición e implementación de este mecanismo tiene el objetivo principal de construir espacios conjuntos de trabajo que optimicen las medidas de cumplimiento de las recomendaciones, en este caso, de las emitidas en torno a la visita de trabajo realizada en junio de 2021 al país. Asimismo, la Comisión considera que el establecimiento de este mecanismo será un espacio propositivo y participativo dirigido a guiar los procesos de implementación y de seguimiento de las recomendaciones, y que tendrá en cuenta las perspectivas y necesidades particulares de la sociedad civil y de otros actores involucrados.
397. Finalmente, la CIDH considera oportuno reiterar su interés en continuar un seguimiento cercano de la implementación de las recomendaciones dirigidas al Estado de Colombia. En este sentido, anuncia la importancia de continuar con la elaboración de reportes que condensen la información recabada en el seguimiento y que identifiquen los principales avances y desafíos de los procesos de implementación de estas recomendaciones. En este sentido, la Comisión anuncia la elaboración de un reporte de seguimiento dentro del año siguiente a la publicación del presente informe.