

# Segundo informe **Seguimiento de recomendaciones:** Visita de trabajo a Colombia 2021



OEA/Ser.L/V/II

Doc. 280

16 de septiembre de 2025

Original: Español

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Segundo Informe

**Seguimiento de Recomendaciones:**

Visita de Trabajo a Colombia de 2021

2025

**Comisión Interamericana  
de Derechos Humanos**

**Miembros**

José Luis Caballero Ochoa  
Andrea Pochak  
Arif Bulkan  
Edgar Stuardo Ralón Orellana  
Roberta Clarke  
Carlos Bernal Pulido  
Gloria Monique de Mees

**Secretaria Ejecutiva**

Tania Reneaum Panszi

**Jefa de Gabinete**

Patricia Colchero Aragonés

**Secretaria Ejecutiva Adjunta  
para el Monitoreo, Promoción  
y Cooperación Técnica**

María Claudia Pulido Escobar

**Secretario Ejecutivo Adjunto para  
el Sistema de Peticiones y Casos**

Jorge Meza Flores

**Relator Especial para la Libertad  
de Expresión**

Pedro Vaca Villarreal

**Relator Especial sobre los  
Derechos Económicos, Sociales,  
Culturales y Ambientales**

Javier Palummo Lantes

**OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.  
Segundo informe: Seguimiento de  
recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia  
2021 / Aprobado por la Comisión  
Interamericana de Derechos Humanos el 16 de  
septiembre de 2025. v. ; cm. (OAS. Documentos  
oficiales; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-8063-8

1. Human rights--Colombia. 2. Freedom of  
expression--Colombia. 3. Protest movements--  
Colombia. 4. Civil rights--Colombia. I. Title.  
II. Inter-American Commission on Human  
Rights. III. Series. OEA/Ser.L/V/II.doc.228/25

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
I. Antecedentes .....	9
II. Objetivos y alcance .....	11
III. Metodología.....	12
IV. Estructura .....	20
V. Aprobación del informe de seguimiento .....	21
<b>SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES .....</b>	<b>24</b>
I. Recomendaciones generales relativas a la protesta (recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35 y 41) .....	24
II. Recomendaciones relativas a la transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional (recomendaciones 8 a 14 y 28 a 30) .....	58
III. Recomendaciones sobre investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social (recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33). ....	109
IV. Recomendación sobre discriminación en protestas sociales (recomendación 20) .....	150
V. Recomendaciones sobre traslado de protección y desaparición de personas (recomendaciones 21, 22, 23, 24, 25 y 26) .....	153
VI. Recomendaciones sobre protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet (recomendaciones 37, 38, 39 y 40) .....	179
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>201</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>217</b>

## LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

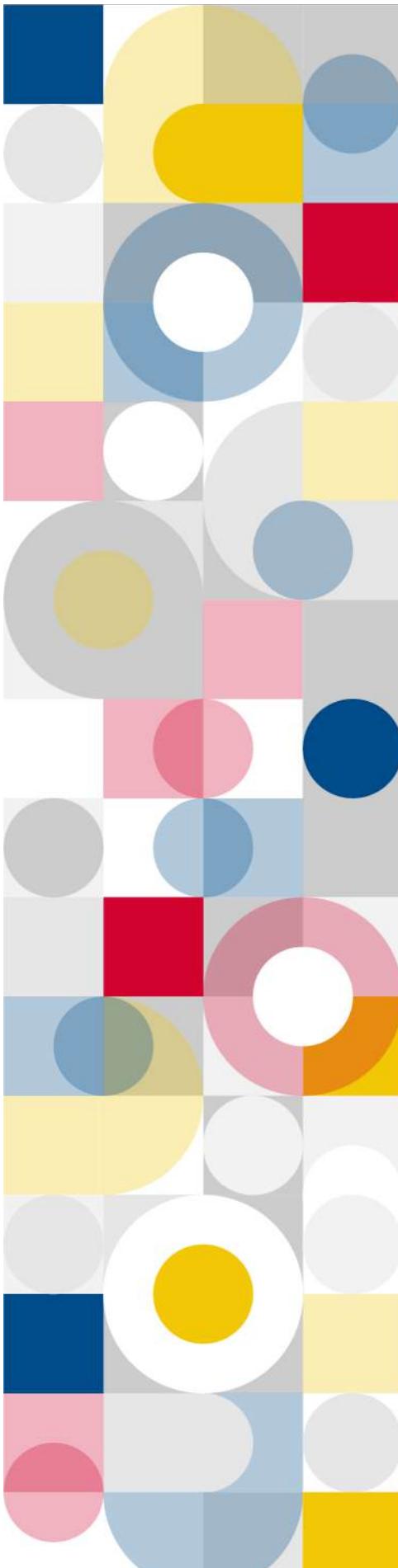
Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales	AML
Agencia Nacional del Espectro	ANE
Centro de Investigación y Educación Popular	CINEP
Centro Especializado de Servicios para Adolescentes	CESPA
Centros de Traslado por Protección	CTPP
Comando Conjunto Cibernético	CCOCI
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisiones de Verificación e Intervención	CVI
Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos	CIEDDH
Comité Internacional de la Cruz Roja	CICR
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Dirección de Investigación Criminal e Interpol	DIJIN
Directrices Generales de Seguimiento de Recomendaciones y Decisiones de la CIDH	Directrices Generales de Seguimiento
Dispositivos Especializados de Intervención	DEI
Dispositivos Mínimos de Atención	DMA
Equipos de Diálogo	EDI
Escuadrón Móvil Antidisturbios	ESMAD
Fiscalía General de la Nación	FGN
Grupo de Trabajo Nacional de Amenazas	GTNA
Inhibidores y bloqueadores de señales radioeléctricas	IBSR
Inspección Delegada para la Manifestación Pública de la Inspección General de la Policía Nacional	INGER
Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las recomendaciones de la visita al país de junio de 2021	Mecanismo de Seguimiento
Mecanismo de Búsqueda Urgente	MBU
Mesa Territorial de Garantías de Antioquia	MTGA
Ministerio de Defensa	Mindefensa
Ministerio de Justicia y del Derecho	Minjusticia
Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones	MinTIC
Ministerio del Interior	Mininterior

---

Segundo informe **Seguimiento de recomendaciones:** Visita de trabajo a Colombia 2021

---

Ministerio del Trabajo	MinTrabajo
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia	ACNUDH
Organización de los Estados Americanos	OEA
Orientación sexual e identidad de género diversa	OSIGD
Proyecto de Ley Estatutaria	PLE
Proceso de Modernización y Transformación Institucional Inspirados en Usted	MTI Inspirados en Usted
Proceso de Transformación Integral de la Policía Nacional	PTI
Procuraduría General de la Nación	PGN
Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones	PRST
Puestos de Mando Unificado	PMU
Registro Único de Peticiones de la Defensoría del Pueblo	RUP
Relatoría Especial para la Libertad de Expresión	RELE
Sistema de Información de la UNDMO	SIDMO
Sistema de Información Misional y Estadística de la PGN	SIM
Sistema de Información para el Registro de las Actuaciones Policiales	SIRAP
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	SIDH
Sistema Penal Oral Acusatorio	SPOA
Softwares de inteligencia de fuente abierta	OSINT, por su sigla en inglés
Superintendencia de Industria y Comercio	SIC
Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional de Colombia	Transformación Policial + Humana
Tribunal Popular de Engativá	TPE
Tribunal Popular de Siloé	TPS
Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden de la Policía Nacional	UNDMO
Unidades de Reacción Inmediata	URI
Violencias basadas en género	VBG



# Capítulo 1

## Introducción

## INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH” o “Comisión”) presenta este informe de seguimiento a las recomendaciones que emitió tras su visita de trabajo de junio de 2021 a Colombia, en el marco del Paro Nacional de ese año. Este es el segundo informe que publica respecto de estas recomendaciones y fue elaborado en desarrollo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento constituido entre la CIDH y el Estado el 9 de junio de 2023.
2. El reporte se basa en información conocida por distintas fuentes, incluidas el Estado, organizaciones de la sociedad civil, víctimas y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH) en Colombia. A partir de la elaboración de este reporte, la CIDH identifica que persisten desafíos importantes que requieren de esfuerzos adicionales, especialmente respecto de la investigación y reparación por las violaciones de derechos humanos registradas, la implementación de enfoques diferenciales en las medidas adoptadas (étnico, racial y de género), y el esclarecimiento de un alegado contexto de criminalización de personas manifestantes investigadas por hechos relacionados con el Paro Nacional de 2021.
3. Sin embargo, la Comisión también reconoce que el Estado ha adoptado medidas relevantes de cumplimiento que han permitido avanzar positivamente en el abordaje institucional del ejercicio del derecho a la protesta social en el país, considerando, además, una reducción importante en los registros de violaciones a derechos humanos en estos contextos, en comparación con el año 2021. Al respecto, la CIDH destaca que el proceso de transformación institucional haya sido impulsado por distintas entidades para garantizar la protesta social y que algunos cuenten con el acompañamiento oportuno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) en Colombia, y con participación de la sociedad civil y víctimas.
4. La CIDH resalta estos esfuerzos de cumplimiento, así como el involucramiento del Estado en los espacios de seguimiento, y destaca la iniciativa de la sociedad civil para impulsar la implementación de distintas medidas de cumplimiento. También insta al Estado a continuar sus esfuerzos para que todas las actuaciones institucionales respeten los estándares internacionales de derechos humanos sobre la protesta social y urge a enfrentar los desafíos pendientes identificados,

haciendo énfasis en aquellos en materia de investigación y reparación de las víctimas.

5. Finalmente, la CIDH recuerda que, del 15 al 19 de abril de 2024, realizó una visita *in loco* a Colombia sobre la cual presentó sus observaciones preliminares y publicará el informe en las próximas semanas que dará cuenta sobre la situación de derechos humanos en el país y contemplará un conjunto de recomendaciones dirigidas al Estado. De acuerdo con el mandato convencional y reglamentario de la Comisión, estas últimas ingresarán a un proceso posterior de seguimiento. En tal sentido, el informe de país será más amplio e integral, en tanto que el presente informe da cuenta únicamente de las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión en el año 2021, cuando realizó una visita de trabajo al país para registrar la situación de derechos humanos en el contexto particular de las protestas iniciadas en abril de ese año y que dieron lugar al Paro Nacional.

## **I. Antecedentes**

6. La CIDH realizó una visita de trabajo a Colombia del 8 al 10 de junio de 2021, en el marco de las protestas sociales iniciadas el 28 de abril del mismo año (en adelante “visita de trabajo de 2021”)<sup>1</sup>. Posteriormente, emitió sus observaciones, hallazgos y recomendaciones e identificó que las manifestaciones y protestas estuvieron vinculadas con reivindicaciones estructurales e históricas de la sociedad vinculadas tanto a la Constitución Política de 1991 como a los Acuerdos de Paz de 2016 para la terminación del conflicto con las FARC-EP<sup>2</sup>.
7. A raíz de esta visita, la Comisión constató un amplio consenso según el cual las causas de las protestas incluyeron, entre otros aspectos, la distribución inequitativa de la riqueza; obstáculos en el acceso a derechos económicos, sociales, culturales; altos niveles de violencia e impunidad, y discriminación histórica étnico-racial y de género. Además, verificó que se registraron situaciones que ponían en riesgo el ejercicio de la protesta social, así como graves violaciones a los derechos humanos de personas manifestantes y afectaciones a terceros, y bienes públicos y privados. En consecuencia, dirigió 41

---

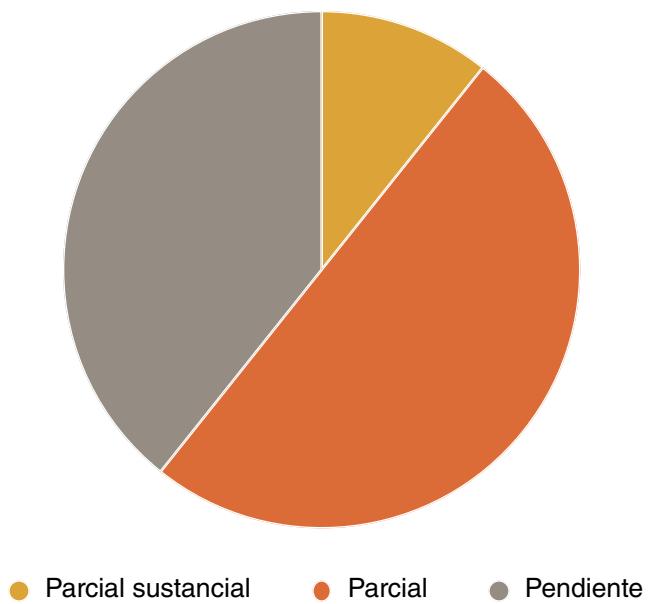
<sup>1</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 143, La CIDH anuncia visita de trabajo a Colombia en el contexto de las protestas sociales, 4 de junio de 2021.

<sup>2</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021.

recomendaciones al Estado para que este último investigue los hechos, repare a las víctimas y adopte medidas de no repetición<sup>3</sup>.

8. El 27 de enero de 2023, la CIDH presentó el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones (en adelante “primer informe de seguimiento”), el cual fue elaborado con base en información aportada por el Estado y la sociedad civil, y en datos de conocimiento público<sup>4</sup>. Este señaló que, de las 28 recomendaciones analizadas, 11 estaban pendientes; 14, parcialmente cumplidas; tres cumplidas a nivel parcial sustancial y ninguna había alcanzado un nivel total de implementación<sup>5</sup>.

**Niveles de cumplimiento:**  
28 recomendaciones  
Primer informe de seguimiento  
(enero 2023)



<sup>3</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, p. 41 a 46.

<sup>4</sup> De acuerdo con el artículo 58 del Reglamento de la CIDH, este organismo tiene la facultad de preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, y los publicará del modo que juzgue oportuno.

<sup>5</sup> CIDH, Primer informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021 a Colombia, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 391, 25 de enero de 2023.

9. El cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH contribuye a fortalecer la vigencia de los derechos humanos y el Estado de Derecho en el país, y a robustecer la legitimidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante “SIDH”). La consecución de este objetivo exige que los Estados adopten medidas de cumplimiento idóneas, oportunas y efectivas y que los actores involucrados reporten información sobre la implementación de las recomendaciones.
10. Con este propósito, la CIDH ha promovido la constitución de mecanismos especiales de seguimiento de recomendaciones, que se caracterizan por contar con un plan de trabajo y promover la participación de la sociedad civil y de las víctimas. Para el caso de Colombia, el 9 de junio de 2023, la CIDH instaló el Mecanismo de Seguimiento, después de acordar un Plan de Trabajo con el Estado que priorizó 33 recomendaciones emitidas en junio de 2021<sup>6</sup>. Estas decisiones incluyeron las 28 a las que se refirió el primer informe de seguimiento y cinco adicionales (la número 20 sobre discriminación en el marco de protestas, y las 37, 38, 39 y 40 sobre la protección a periodistas, a la libertad de expresión y al acceso a internet)<sup>7</sup>.

## **II. Objetivos y alcance**

11. Considerando el Plan de Trabajo acordado para el Mecanismo de Seguimiento, el principal objetivo de este informe (en adelante “segundo informe de seguimiento”) es presentar el análisis de la CIDH sobre los esfuerzos estatales adoptados para implementar las 33 decisiones priorizadas, así como visibilizar los asuntos pendientes. Además, este documento persigue los siguientes objetivos específicos:

---

<sup>6</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 115/2023, [CIDH instala Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las recomendaciones a Colombia](#), 9 de junio de 2023.

<sup>7</sup> Recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35 y 41 (sobre eje temático de protección de protesta social); recomendaciones 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30 (sobre transformación de cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional); recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33 (sobre investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social); recomendación 20 (sobre discriminación en protestas sociales); recomendaciones 37, 38, 39 y 30 (sobre protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet); recomendaciones 21, 22, 23, 24, 25 y 26 (sobre traslado de protección y desaparición de personas). CIDH y Estado de Colombia, [Plan de trabajo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las Recomendaciones de la Visita de Trabajo de la CIDH a Colombia de junio de 2021](#), 19 de mayo de 2023.

- Presenta la información conocida por el Mecanismo de Seguimiento sobre: (i) las medidas de cumplimiento, con énfasis en las acciones relevantes y los procesos de implementación en curso o culminados; y (ii) los desafíos y asuntos pendientes que son de especial interés para la CIDH.
  - Analiza la información obtenida y determina o actualiza, según corresponda, el nivel de cumplimiento de las recomendaciones. Para esto aplicó las Directrices Generales de Seguimiento de Recomendaciones y Decisiones de la CIDH (en adelante “Directrices Generales de Seguimiento”)<sup>8</sup>, y evalúa si el Estado avanzó en adoptar las medidas y proporcionar la información solicitada en el primer informe de seguimiento para las 28 recomendaciones que fueron allí revisadas.
  - Orienta al Estado sobre cómo avanzar en la implementación de cada recomendación y hace hincapié en asuntos que requieren atención prioritaria.
12. Este informe evalúa la implementación de las recomendaciones, de acuerdo con la información a la que la CIDH ha tenido acceso en el periodo comprendido entre el 25 de enero de 2023, que corresponde a la fecha de presentación del primer informe de seguimiento de recomendaciones, y la fecha de aprobación del presente documento.

### **III. Metodología**

13. Para elaborar este informe de seguimiento, la CIDH recopiló información sobre la implementación de las 33 recomendaciones priorizadas y, particularmente, sobre medidas de cumplimiento, desafíos y preocupaciones expresadas por los actores involucrados.

#### **Información proporcionada por el Estado de Colombia**

14. Este reporte consideró la información proporcionada por el Estado durante los siete diálogos realizados, en noviembre y diciembre de 2023, con el equipo técnico del Mecanismo de Seguimiento, en los cuales se conocieron esfuerzos de implementación del Estado y respondió a consultas sobre el seguimiento de las recomendaciones:

---

<sup>8</sup> CIDH, Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Segunda edición), OEA/Ser.L/V/II, Doc.385/23, 20 de noviembre de 2023.

Nombre del diálogo	Fecha	Recom. abordadas	Entidades estatales participantes
Diálogo introductorio (con participación del Com. José Luis Caballero)	22 de noviembre de 2023	No aplica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> </ul>
Recomendaciones generales relacionadas con la protección de la protesta social	27 de noviembre de 2023	5, 6, 7, 27, 34, 35, 41	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Misión Permanente de Colombia OEA</li> <li>• Ministerios de Defensa y del Interior</li> <li>• Policía Nacional</li> <li>• Defensoría del Pueblo (Vicedefensor)</li> <li>• Procuraduría General de la Nación</li> </ul>
Transformación de cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional	30 de noviembre de 2023	8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Misión Permanente de Colombia OEA</li> <li>• Ministerios de Defensa y del Interior</li> <li>• Policía Nacional</li> </ul>
Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social	4 de diciembre de 2023	15, 16, 17, 18 y 33	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Misión Permanente de Colombia OEA</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Policía Nacional</li> <li>• Fiscalía General de la Nación</li> <li>• Justicia Penal Militar</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> </ul>
Discriminación en protestas sociales	6 de diciembre de 2023	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Misión Permanente de Colombia OEA</li> <li>• Vicepresidencia</li> <li>• Ministerios de Defensa y del Interior</li> <li>• Policía Nacional</li> </ul>

Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet  Con participación de RELE y Relator	11 de diciembre de 2023	37, 38, 39 y 40	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Misión Permanente de Colombia OEA</li> <li>• Ministerios de Tecnología e Información; de Defensa y de Culturas, Artes y Saberes</li> <li>• Policía Nacional</li> </ul>
Uso de traslado de protección y desaparición de personas	14 de diciembre de 2023	21, 22, 23, 24, 25 y 26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Misión Permanente de Colombia OEA</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Policía Nacional</li> <li>• Fiscalía General de la Nación</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> </ul>

15. El reporte también tuvo en cuenta la información proporcionada por el Estado el 14 de junio de 2024<sup>9</sup>, en respuesta al cuestionario remitido por la CIDH el 22 de abril de 2024 sobre las medidas y desafíos de cumplimiento de las 33 recomendaciones priorizadas. En este cuestionario, la Comisión indicó que cada medida que fuese reportada debía consistir, por ejemplo, en una política pública, ley o normativa, sistema de información de datos o en una acción de fortalecimiento institucional, de incidencia en la cultura de derechos humanos o de acceso a la justicia<sup>10</sup>. Además, el cuestionario formuló 93 preguntas sobre la implementación de estas decisiones, con base en lo ya conversado en los diálogos tanto con las entidades como con la sociedad civil y víctimas. La CIDH identificó que la respuesta escrita proporcionada por el Estado incorporó información de las 33 recomendaciones priorizadas por el Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento y, además, de las ocho recomendaciones adicionales

<sup>9</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>10</sup> El cuestionario solicitó al Estado indicar de qué manera cada medida reportada cumple con la recomendación respectiva, siendo posible que, para una recomendación, se informe una o más medidas. Además, solicitó que cada medida se haya adoptado después de junio de 2021, siempre que no se hubiese reportado para el primer informe de seguimiento. También se solicitó información sobre el diseño e implementación de cada medida y, de ser aplicable, sobre su seguimiento y evaluación, así como datos de modo, tiempo y lugar, resultados, soportes y documentación, y participación de víctimas, sociedad civil u organizaciones en la implementación. CIDH, Nota 90-24/CIDH/SE/GAB-CE, Solicitud de información – Mecanismo Conjunto de Seguimiento - Recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia de junio de 2021, 22 de abril de 2024.

que no fueron incorporadas en ese entonces. Respecto de estas últimas, la síntesis de lo reportado está contenida en el Anexo No. 1 del presente informe<sup>11</sup>.

16. Además, se consideró la información proporcionada por el Estado en la audiencia virtual “Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional”, realizada el 8 de julio de 2024 en el 190º Periodo de Sesiones de la CIDH<sup>12</sup>. También ponderó la respuesta que, el 27 de mayo de 2024, remitió la Defensoría del Pueblo en respuesta al cuestionario enviado por la CIDH el 24 de abril de 2024, con preguntas sobre medidas de cumplimiento adoptadas por la entidad y otros datos relevantes al seguimiento<sup>13</sup>. El reporte a su vez tomó nota de la información proporcionada por la Alcaldía de Bogotá los días 6 de febrero<sup>14</sup> y 10 de agosto de 2023<sup>15</sup>.
17. Igualmente, este reporte tuvo en cuenta lo presentado por el Estado en la audiencia virtual “Situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021”, llevada a cabo el 6 de marzo de 2025 en el 192º Periodo de Sesiones de la CIDH<sup>16</sup>. Adicionalmente, la Comisión consideró la información complementaria que fue remitida por el Estado el 10 de abril de 2024, con documentos anunciados en esa audiencia<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Estas recomendaciones fueron las número 1, 2, 3, 4, 19, 21, 32 y 36 de las emitidas a partir de la visita de trabajo de 2021.

<sup>12</sup> CIDH, Audiencia de Seguimiento a recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>14</sup> Alcaldía de Bogotá, Informe sobre avances en implementación de recomendaciones de CIDH, 2 de febrero de 2023.

<sup>15</sup> Alcaldía de Bogotá, Informe sobre avances en implementación de recomendaciones de CIDH, 10 de agosto de 2023.

<sup>16</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>17</sup> Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. En esta comunicación, se informó el envío de documentos mencionados en la audiencia pública realizada el 6 de marzo de 2025.

### Información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil, víctimas y su representación

18. En desarrollo del Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento, la CIDH accedió a información de la sociedad civil, las víctimas y su representación. Al respecto, desde septiembre de 2023 a febrero de 2024, el Mecanismo de Seguimiento llevó a cabo siete sesiones colectivas con organizaciones para conocer sus principales intereses de seguimiento, así como los avances y desafíos identificados respecto a la implementación de las recomendaciones priorizadas<sup>18</sup>. Esta convocatoria fue abierta y se solicitó a las organizaciones involucrar a otras interesadas. Los diálogos realizados fueron los siguientes:

Nombre de diálogo	Fecha	Recom. abordadas	Número organizaciones participantes
Recomendaciones generales relacionadas con la protección de la protesta social	5 de septiembre de 2023	5, 6, 7, 27, 34, 35, 41	18 organizaciones
Transformación de cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional	15 de septiembre de 2023	8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30	21 organizaciones
Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas	4 de diciembre de 2023	15, 16, 17, 18 y 33	15 organizaciones
Uso de traslado de protección y desaparición de personas	6 de diciembre de 2023	21, 22, 23, 24, 25 y 26	17 organizaciones
Discriminación en protestas sociales	15 de diciembre de 2023	20	11 organizaciones

---

<sup>18</sup> Colectivo Víctimas de la Policía Nacional; Campaña Defender la Libertad: Un Asunto de Todas; Caribe Afirmativo; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Centro de Atención Psicosocial (CAPS); Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad (Dejusticia); Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado; CODHES; Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo (Cajar); Colombia Diversa Comisión Colombiana de Juristas (CCJ); Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano; Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC); Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos; Corporación Jurídica Libertad; Corporación Justicia y Democracia; Corporación Justicia y Dignidad; Corporación Reiniciar; Corporación Sisma Mujer; Comité de Solidad por los Presos Políticos; Defensores Derechos Humanos 28A; DhColombia; El Veinte; Fundación Karisma; Fundación Lazos de Dignidad; Fundación Nydia Erika Bautista; Fundación para la Libertad de Prensa; Humanidad Vigente Corporación Jurídica; Ilex; Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (Raza e Igualdad); Misión de verificación a los hechos del paro nacional en Santiago de Cali; Movimiento contra las Lesiones Oculares del ESMAD (MOCAO); Nomadesc; Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Oswaldo Consuegra Meza; PAIIS; PBI; Plataforma GRITA; Tejido Defensa de la Vida y los Derechos Humanos de la CXHAB WALA KIWE – ACIN; Temblores.

Reparación y atención a víctimas de trauma ocular	25 de enero de 2024	17	14 organizaciones
Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet	5 de febrero de 2024	37, 38, 39 y 40	8 organizaciones
Con participación de RELE y Relator			

19. Además, el Mecanismo de Seguimiento gestionó espacios adicionales de diálogo (de oficio o a solicitud de organizaciones y víctimas) para abordar temáticas específicas. Estos permitieron profundizar o acceder a información adicional sobre las temáticas de violencia ocular; discriminación y violencia étnico-racial; investigaciones a nivel regional, y situación de personas detenidas en el contexto del Paro Nacional de 2021<sup>19</sup>.
20. Asimismo, el informe tuvo en cuenta la información proporcionada por la sociedad civil y víctimas en la audiencia virtual “Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional”, del 8 de julio de 2024 en el 190º Periodo de Sesiones de la CIDH. Esta audiencia fue solicitada por organizaciones del suroccidente colombiano para abordar la situación sobre las violaciones a derechos humanos en Cauca, Valle del Cauca y Nariño<sup>20</sup>.
21. Igualmente, este informe consideró las 18 respuestas al cuestionario de la CIDH que fueron remitidas los días 20, 21, 27 y 30 de mayo de 2024 por las siguientes organizaciones de la sociedad civil: El Veinte, Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (en

<sup>19</sup> El Mecanismo se reunió con Cajar, Ilex y Corporación Justicia y Democracia (9 de noviembre de 2023); con el Instituto Raza e Igualdad, en donde se socializó un estudio de esta organización acceso a la justicia de víctimas de uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por agentes del orden (22 de enero de 2024); el Centro de Atención Psicosocial (CAPS) y el colectivo MOCAO respecto a la temática de traumas oculares (23 de febrero y 7 de marzo de 2024); con el Tribunal Popular de Siloé, la Corporación Justicia y Dignidad, la Corporación Guayasamin de Nariño, la Corporación para el Desarrollo Regional y con víctimas de violaciones a derechos humanos en el Paro Nacional respecto a investigaciones de hechos en el Suroccidente colombiano (21 de marzo de 2024); con personas detenidas en el marco del Paro Nacional y su representación incluyendo a la Fundación Nydia Erika Bautista, la Corporación Justicia y Dignidad, la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, el Equipo Jurídico Pueblos (24 de abril de 2024); con la organización Temblores que entrevistó al Mecanismo Conjunto de Seguimiento en el marco de elaboración del informe No Basta (10 y 16 de noviembre de 2023); con la Corporación Justicia y Dignidad y la Corporación Justicia y Democracia (15 de noviembre de 2024).

<sup>20</sup> CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

adelante “Raza e Igualdad”), Fundación Nydia Erika Bautista, Corporación Jurídica Libertad, Nomadesc, Fundación Karisma, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Corporación Reiniciar, Colombia Diversa, Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad (en adelante “Dejusticia”), la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante “CCJ”), Ilex y Voguea en el Aleteo. El 21 de mayo, recibió las respuestas de Corporación Sisma Mujer (en adelante “Sisma Mujer”); el 27 de mayo, de Temblores y la plataforma GRITA, y el 30 de mayo, de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (en adelante “CSPP”) y Campaña Defender la Libertad: Un Asunto de Todas (en adelante “CDLAT”), así como del Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo (en adelante “Cajar”).

22. Asimismo, se tuvo en cuenta la información presentada por un grupo de alrededor de 28 organizaciones solicitantes de la audiencia virtual “Situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021”, del 6 de marzo de 2025 en el 192º Periodo de Sesiones de la CIDH<sup>21</sup>.

#### **Informe elaborado por consultoría experta sobre reparaciones psicosociales**

23. Una de las temáticas centrales del presente informe de seguimiento está relacionada con el seguimiento a la recomendación 17<sup>22</sup> sobre la reparación a víctimas de traumas oculares en el marco de las protestas sociales. La organización *Justice Rapid Response*<sup>23</sup> financió el desarrollo de una consultoría enfocada en esta temática que dio lugar a un informe con hallazgos y lineamientos esenciales para la adopción de una política de reparación

---

<sup>21</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>22</sup> La recomendación 17 señala: “Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en los 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”. CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021.

<sup>23</sup> *Justice Rapid Response* es una organización que colabora con agentes internacionales, nacionales y de la sociedad civil proporcionándoles conocimientos técnicos rápidos, imparciales y profesionales, adaptados a cada contexto, para investigar crímenes internacionales y violaciones graves de los derechos humanos y promover los derechos y el acceso a la justicia de víctimas y supervivientes.

psicosocial en la temática<sup>24</sup>. La CIDH agradece el financiamiento proporcionado, el cual ha sido esencial para que el análisis de cumplimiento de esta recomendación reciba un enfoque psicosocial centrado en las víctimas. Los principales hallazgos de este documento están disponibles en el Anexo 2 del presente informe.

24. Esta intervención permitió un análisis especializado de los daños psicosociales causados por la violencia policial ocular en las víctimas de uso desproporcionado de la fuerza durante las protestas en Colombia. A partir de estos hallazgos, se establecieron lineamientos para que las políticas, planes y programas estatales de reparación respondan de manera integral a estos impactos, señalando medidas de compensación, rehabilitación en salud y social, así como garantías de satisfacción y no repetición.

### **Informes públicos y fuentes secundarias**

25. Este reporte también tuvo en cuenta la información contenida en documentos publicados por organizaciones de la sociedad civil<sup>25</sup>, el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los derechos humanos en Colombia, presentado al Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2024<sup>26</sup>; la Audiencia pública sobre Lesiones Oculares en la Protesta Social del Congreso de la República, realizada el 22 de febrero de 2024<sup>27</sup>, y datos de medios de comunicación.

---

<sup>24</sup> Justice Rapid Responde – International Justice Programme, Informe Análisis de impactos psicosociales y lineamientos básicos a considerar en el diseño e implementación de política, planes y/o programas de reparación integral para víctimas de lesiones oculares en el marco de las protestas sociales, febrero a abril de 2024 (Valeria Patricia Moscoso Urzúa – Especialista Senior en Reparaciones con Enfoque Psicosocial).

<sup>25</sup> Tribunal Popular en Siloé, Tribunal Popular en Siloé: conmemorar, dignificar y resistir, octubre de 2023. Temblores y Fundación Alfredo Molano Bravo, Informe No Basta: Seguimiento a la relatoría de la Masacre del 9S. Sisma Mujer, Juntas y Revueltas: Derechos de las mujeres y las niñas a la libertad de reunión, asociación y manifestación pacífica en Colombia, marzo de 2024.

<sup>26</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en el 55º Período de Sesiones, A/HRC/55/23, 14 de febrero de 2024.

<sup>27</sup> Congreso de la República, Transmisión de la audiencia pública sobre lesiones oculares en la protesta social, 23 de febrero de 2024.

## IV. Estructura

26. A este capítulo introductorio le sigue el segundo sobre la implementación de las 33 recomendaciones del Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento, el cual está dividido en los siguientes 6 subcapítulos:
- Protección de la protesta social (recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35, 41);
  - Transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y Policía Nacional (recomendaciones 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 28, 29 y 30);
  - Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social (recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33);
  - Recomendación sobre discriminación en protestas sociales (recomendación 20);
  - Traslado de protección y desaparición de personas (recomendaciones sobre 21, 22, 23, 24, 25 y 26);
  - Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet (recomendaciones 37, 38, 39 y 40).
27. Para cada eje, el informe sintetiza los hallazgos que, en junio de 2021, condujeron a la CIDH a emitir las recomendaciones. Luego, para cada recomendación<sup>28</sup>, el documento desarrolla los siguientes apartados:
- Síntesis del primer análisis de seguimiento de la CIDH del informe de 2023<sup>29</sup>.
  - Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación, sintetizando: (i) el reporte del Estado, haciendo énfasis en las medidas pertinentes de cumplimiento que fueron adoptadas del 23 de enero de 2023 al 14 de junio de 2024; y (ii) la posición de las organizaciones de la sociedad civil sobre el proceso de implementación de cada decisión.

---

<sup>28</sup> El informe analiza cada recomendación de manera independiente. Sin embargo, respecto a las recomendaciones 8 y 9, por un lado, y respecto a las recomendaciones 28 y 29, se hace un análisis conjunto considerando que las medidas allí solicitadas buscan los mismos objetivos.

<sup>29</sup> CIDH, Primer informe de seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023.

- Después, se presenta el análisis de seguimiento de la CIDH de cada recomendación, señalando si identifica medidas relevantes de cumplimiento<sup>30</sup>; o, por el contrario, omisiones de implementación<sup>31</sup>. Además, el informe actualiza o determina el nivel de cumplimiento de cada decisión y orienta sobre las medidas que todavía deben ser adoptadas, así como información adicional requerida<sup>32</sup>.
28. El tercer capítulo presenta las conclusiones del seguimiento de las 33 recomendaciones y destaca los hallazgos, avances, desafíos y motivos de preocupación de la CIDH. A su vez, presenta un cuadro con los niveles de cumplimiento de cada recomendación.
29. Finalmente, el informe contiene dos anexos. El primero contiene la síntesis de la información proporcionada por el Estado respecto a las ocho recomendaciones de la visita de trabajo no priorizadas por el Plan de Trabajo del Mecanismo de Seguimiento. El segundo presenta los lineamientos principales de la consultoría sobre reparación para víctimas de violencia ocular que contó con el apoyo de *Justice Rapid Response*.

## **V. Aprobación del informe de seguimiento**

30. El primero de octubre de 2025, la CIDH aprobó este informe de seguimiento, luego de que, el 15 de mayo de 2025, transmitiera al Estado una copia preliminar y, el 15 de julio de 2025, recibiera las observaciones de este último, las cuales fueron incorporadas al documento, en lo pertinente<sup>33</sup>.
31. La Comisión agradece la apertura del Estado de Colombia para proporcionar información para la elaboración de este informe y para sostener los espacios de trabajo con el Mecanismo de Seguimiento, y valora positivamente que estos últimos hayan contado con participación de las entidades de la rama ejecutiva y

---

<sup>30</sup> Las medidas pueden consistir en políticas públicas, acciones de fortalecimiento institucional, regulación y normativa, sistemas de datos e indicadores, acciones de incidencia en la cultura de derechos humanos y acciones de investigación y justicia.

<sup>31</sup> Este análisis consideró las Diretrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la CIDH (2<sup>a</sup> edición aprobada el 20 de noviembre de 2023).

<sup>32</sup> Estas orientaciones se presentan para las recomendaciones que no han sido declaradas totalmente cumplidas.

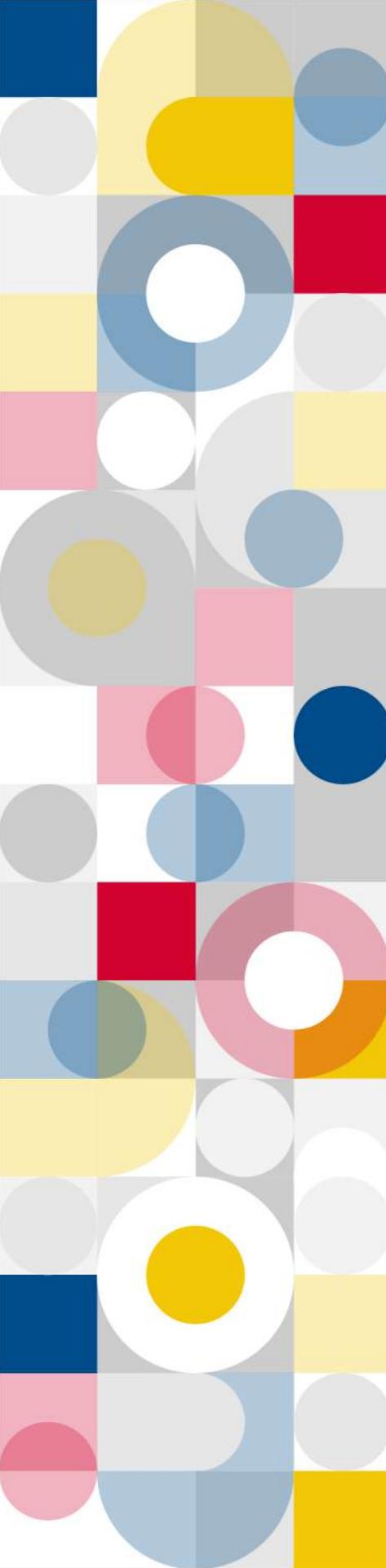
<sup>33</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAID-25-021094, 15 de julio de 2025.

judicial. Igualmente, agradece la participación de la Defensoría del Pueblo, tanto en los diálogos como con la información escrita proporcionada.

32. Además, la CIDH agradece el involucramiento de la sociedad civil y de las víctimas en el seguimiento, así como la colaboración del Equipo de Espacio Cívico de ACNUDH Colombia. La información que estos actores han proporcionado ha sido esencial para realizar un seguimiento integral de las recomendaciones analizadas en este informe<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Además de haber sostenido espacios de diálogo con ACNUDH Colombia, Juliette de Rivero, Representante en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos participó en la audiencia sobre las investigaciones de las violaciones a derechos humanos en el Paro Nacional, realizada el 8 de julio de 2024 durante el 190º Período de Sesiones de la CIDH.



## Capítulo 2

# Seguimiento de recomendaciones

## SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

### I. Recomendaciones generales relativas a la protesta (recomendaciones 5, 6, 7, 27, 34, 35 y 41)

33. Este eje temático agrupa siete recomendaciones emitidas por la CIDH con base en denuncias recibidas durante su visita de trabajo de 2021 y responden a los hallazgos sobre graves violaciones a derechos humanos de personas manifestantes, ataques contra misiones médicas, un presunto uso de facultades disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación (en adelante “PGN”) respecto de actuaciones de autoridades de elección popular y una alegada calificación genérica de los cortes de ruta como conductas al margen de la ley. Las decisiones de la CIDH bajo seguimiento buscan que el Estado adopte una ley estatutaria que regule la protesta, así como acciones de fortalecimiento institucional que, en la práctica, garanticen tanto este derecho como la libertad de expresión, la reunión pacífica y la participación política<sup>35</sup>.

**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.

#### *Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023*

34. Para el primer informe de seguimiento, la CIDH conoció medidas estatales para garantizar el goce de los derechos señalados en esta recomendación, incluidos los diálogos estatales con diversos actores, la Mesa Nacional de Garantías para las Manifestaciones Públicas, el monitoreo de la Defensoría del Pueblo a la fuerza pública y regulaciones de la Policía Nacional. Aunque la Comisión valoró estas acciones, solicitó información sobre sus resultados y llamó a asegurar su sostenibilidad y a implementar una estrategia nacional para garantizar estos derechos. En este sentido, concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 28, 29, 99, 100, 122, 123, 152.

<sup>36</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 41-51.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

35. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó medidas adoptadas para acompañar las protestas. Al respecto, el Ministerio del Trabajo (en adelante “MinTrabajo”) elaboró informes de conflictividad sociolaboral que difundió con otras entidades. A su vez, la PGN conformó un Puesto de Mando Unificado (en adelante “PMU”) interno permanente; acompañó a los PMUs convocados por distintas autoridades; requirió información a la Policía Nacional, y conformó comisiones extraordinarias ante protestas prolongadas. La Alcaldía Mayor de Bogotá desarrolló acciones de interlocución y diálogo en más de 6.800 movilizaciones entre 2021 y el 31 de mayo de 2025<sup>37</sup>; y, desde 2021, desarrolló un sistema de monitoreo y seguimiento de protestas, así como el aplicativo Poliscopio, que procesa información sobre movilizaciones, consolidándose como fuente oficial de información estadística sobre conflictividades sociales<sup>38</sup>.
36. Además, el Estado comunicó la adopción de normativa que, en su criterio, contribuye a implementar la recomendación. Al respecto, el Ministerio del Interior (en adelante “Mininterior”) contactó a alcaldías y gobernaciones durante el primer semestre de 2024 para concertar protocolos de actuación territorial en manifestaciones y protestas, para lo cual planeó asistencias técnicas de junio a octubre del año 2024<sup>39</sup>.
37. Asimismo, la PGN emitió tres memorandos y una circular que instruyen a su funcionariado a acompañar las movilizaciones, siendo el Memorando No. 001 del 5 de febrero de 2024 el más reciente. También, la Alcaldía Mayor de Bogotá adoptó el Protocolo Distrital para la garantía y protección de los derechos a la

---

<sup>37</sup> Estos hechos, llevados a cabo en su mayoría en las localidades de Santa Fe, Engativá, Los Mártires, y Candelaria, estuvieron vinculados a reformas estatales; seguridad y convivencia; derechos de las víctimas; trabajo y conflictos laborales; salud; derechos de las mujeres y diversidades sexuales; vivienda y servicios públicos; movilidad, transporte y vías; hábitat y ambiente; cultura, recreación y deporte, e infancia. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024; Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>38</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>39</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Período de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

reunión, manifestación pública y protesta social pacífica, mediante el Decreto No. 053 de 2023 (en adelante “Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023”), que derogó el Decreto No. 563 de 2015. Este busca implementar fallos de tribunales y recomendaciones internacionales y establece instancias de coordinación y seguimiento para las protestas en la ciudad<sup>40</sup>. Finalmente, el Estado informó medidas de formación de la PGN a su funcionariado respecto a sus capacidades de respuesta en protestas<sup>41</sup>.

38. Adicionalmente, en el marco de una audiencia pública llevada a cabo el 6 de marzo de 2025<sup>42</sup>, el Estado informó que fue emitida la Directiva No. 001 del 10 de septiembre de 2024, “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica” de la FGN (en adelante “Directiva No. 001 de 2024”)<sup>43</sup>. Dicha Directiva establece parámetros para la investigación de conductas presuntamente delictivas ocurridas en este contexto y distingue entre el ejercicio legítimo del derecho a la protesta y los hechos que puedan configurar delitos fuera del marco de esa protección.<sup>44</sup>
39. De la misma forma, la Defensoría del Pueblo presentó información relevante a esta recomendación. Reportó que mantuvo a disposición de la ciudadanía el Registro Único de Peticiones (en adelante “RUP”), que busca promover el trámite adecuado de las solicitudes que allí sistematiza y que están relacionadas con protestas. Además señaló que, de enero a diciembre de 2023, realizó 1.382 acompañamientos a manifestaciones, a través de sus 42 Defensorías Regionales y 437 revisiones para constatar la capacidad que tiene la Unidad de Diálogo y

---

<sup>40</sup> El protocolo estableció instancias de coordinación y seguimiento de autoridades, líderes de la protesta y sociedad civil; la Secretaría Técnica, que convoca y supervisa sesiones y considera recomendaciones de sociedad civil; la submesa para derechos de mujeres y diversidades de género, que promueve la garantía de sus derechos y da seguimiento a casos; los PMU, que coordinan acciones antes, durante y después de las protestas para proteger los derechos de personas que participan o no y la Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Abuso de Autoridad, que monitorea quejas y propone vías de prevención. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>41</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>42</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>43</sup> Fiscalía General de la Nación, Directiva No. 001 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”, 10 de septiembre de 2024.

<sup>44</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Mantenimiento del Orden (en adelante “UNDMO”) para hacer un uso moderado de la fuerza en protestas<sup>45</sup>.

40. Por su parte, algunas organizaciones informaron a la CIDH que, en abril de 2024, el Mininterior anunció su intención inicial de actualizar el Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana, adoptado mediante el Decreto No. 003 de 2021 (en adelante “Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021”); lo cual no habría obtenido una respuesta concreta de parte de algunas instituciones. En consecuencia, el Mininterior habría optado por la presentación de un borrador de protocolo territorial para impulsar una adecuación de las normativas de departamentos y algunas ciudades capitales<sup>46</sup>.
41. Para algunas organizaciones, la propuesta del Mininterior debe ser discutida de manera más constante y respetar la reserva legal para definir el contenido y alcance del derecho a la protesta, y la limitación al uso de la fuerza. Además, recalcaron la necesidad de que la normativa se defina con claridad metodológica y contemple los obstáculos de la protesta en contextos rurales y en territorios sobre los cuales los pueblos étnicos tienen autonomía<sup>47</sup>.
42. Igualmente, la sociedad civil ha resaltado la relevancia de que el Estado revise mecanismos jurídicos que, en su criterio, permiten criminalizar y disuadir la protesta, haciendo énfasis en las disposiciones de la Ley No. 1908 de 2018, sobre medidas de aseguramiento, o del Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023. Particularmente, señaló la necesidad de cambiar normas de estos instrumentos que permitirían a la Policía desarrollar inteligencia e investigación criminal en “anticipación” a las protestas con fines de evitar afectaciones a la manifestación o a derechos de quienes no

---

<sup>45</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024. Esta información fue incorporada también en la respuesta remitida por el Estado. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024

<sup>46</sup> CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Asimismo, la CIDH fue informada de dicho protocolo por ACNUDH Colombia en el marco de la elaboración del presente informe.

<sup>47</sup> CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

participan, o que prevén asesoría jurídica para iniciar acciones legales contra quienes afectan la integridad de miembros de la Policía o bienes de la institución. Sobre esto último, la sociedad civil expresó que este apoyo existe exclusivamente para procesar a presuntos responsables de agresiones a la institución, y no para avanzar en determinar las responsabilidades de agresiones contra la ciudadanía y personas manifestantes<sup>48</sup>.

43. También, la sociedad civil ha destacado la importancia de que las medidas de cumplimiento de esta recomendación erradiquen la violencia a la que, históricamente, han estado sometidas las personas afrodescendientes en escenarios de protesta<sup>49</sup>. Al respecto, exigió que el Estado accione un cambio normativo que elimine cualquier opción de perfilamiento racial o criminalización, entre ellos los mecanismos que forman parte de la Ley No. 2179 de 2021 y la Ley No. 2196 de 2022<sup>50</sup>.
44. Asimismo, la sociedad civil informó que, aunque las vulneraciones en protestas habrían disminuido después de 2021, persiste la preocupación por afectaciones a derechos humanos de personas manifestantes que disuaden el ejercicio de los derechos protegidos en la recomendación. Las situaciones denunciadas abarcan el incremento de agresiones a las Comisiones de Verificación e Intervención (en adelante “CVI”), que son equipos conformados por la sociedad civil; las dispersiones indiscriminadas de manifestaciones; los mecanismos jurídicos para impedir o disuadir que la ciudadanía se movilice; los hostigamientos a personas manifestantes, y la persistencia de obstáculos y violencias diferenciales (basadas en género o en factores étnico raciales) que impiden que niñas y mujeres, activistas feministas, personas LGBTIQ+, personas afrodescendientes e indígenas

---

<sup>48</sup> CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>49</sup> Para el momento en que se registraron las violaciones a los derechos humanos en las protestas de 2021, la CIDH advirtió que la mayoría de los grupos afectados por el uso desproporcionado de la fuerza en las protestas de 2021 fueron personas jóvenes, estudiantes, periodistas, pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres. CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 53, 69, 83. También ver: ACNUDH, El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia, párr. 96.

<sup>50</sup> Illex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

defiendan sus derechos en estos espacios<sup>51</sup>. Para ilustrar la persistencia de vulneraciones de los derechos humanos después del Paro Nacional de 2021, distintas organizaciones proporcionaron información sobre el número y tipo de casos que habrían documentado.

45. Particularmente, frente a la persistencia de violencias basadas en género en protestas, varias organizaciones pusieron de presente el uso desproporcionado de la fuerza que habría sido desplegada por la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (en adelante “UNDMO”) en Bogotá y Medellín en las marchas del 8 de marzo de 2024 para conmemorar el día internacional de la mujer. Para el caso del distrito capital, se afirmó que, a pesar de que la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento sesionó en preparación de estas movilizaciones, el pie de fuerza desplegado habría sido mayor que el de años anteriores y habría dado lugar a intervenciones desproporcionadas, arbitrarias y altamente hostiles al ejercicio de la protesta<sup>52</sup>.
46. Igualmente, la Comisión ha tomado en cuenta la información sobre espacio cívico que fue incorporada al informe anual de 2024 de ACNUDH Colombia. Al respecto, este informe reconoció “la adopción de medidas tendientes a garantizar el derecho de reunión pacífica”; así como “en general una mayor contención en el uso de la fuerza por parte, sobre todo, de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden y la utilización del diálogo como el principal instrumento de gestión por parte del Gobierno nacional”<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 2024; Juntas y Revueltas: Derechos de las mujeres y las niñas a la libertad de reunión, asociación y manifestación pacífica en Colombia, marzo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>52</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 2023. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CAJAR, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>53</sup> ACNUDH Colombia, Informe Anual del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia, 22 de enero de 2025, párrs. 81 y 85.

47. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el Estado reportó varias medidas adoptadas por el Mindefensa. Entre las más relevantes para esta recomendación, se encuentra la expedición de la Resolución No. 1091 de 2023, que aprueba el "Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia". Este documento detalla la actuación policial bajo principios de dignidad humana, comunicación, facilitación, no discriminación, necesidad, legalidad, proporcionalidad y no estigmatización<sup>54</sup>.
48. En el ámbito específico de la ciudad de Bogotá, en sus observaciones el Estado indicó que se han creado y utilizado activamente diversas instancias de coordinación como el PMU (128 sesiones en 2024, 62 en 2025 hasta mayo), la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento (47 sesiones en 2024, 4 en 2025 hasta mayo), la Submesa para la Garantía y Seguimiento de los Derechos de las Mujeres, Diversidades, Disidencias de Género y Sexuales (11 sesiones en 2024, 2 en 2025), y la Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Presunto Abuso de Autoridad (5 sesiones en 2024). Además, se ha privilegiado el diálogo y la autorregulación en el acompañamiento de movilizaciones, con 678 intervenciones de autorregulación y 204 de diálogo en el primer semestre de 2025. Finalmente, informó sobre mecanismos de redición de cuentas y atención a víctimas, así como de campañas de sensibilización para prevenir la estigmatización y el uso de la fuerza. Entre dichas medidas, Colombia dio a conocer el plan de acción que la Secretaría Distrital de Gobierno empleó para responder a las denuncias sobre los hechos presentados el 8 de marzo de 2024, con el fin de prevenir la repetición de sucesos similares a futuro y garantizar el respeto por los derechos humanos con perspectiva de género durante las protestas sociales<sup>55</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

49. La CIDH reconoce que el Estado ha adoptado numerosas acciones que buscan respetar y garantizar la protesta, la libertad de expresión, la reunión pacífica y la participación política. Por un lado, la Comisión advierte que distintas entidades han promovido estas acciones y, además, que han sido impulsadas a nivel

---

<sup>54</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>55</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

nacional y del Distrito Capital; aunque no se recibió información específica para el caso de ciudades como Cali, a pesar de haber sido uno de los lugares en donde se reportó un número considerable de violaciones de derechos humanos en las protestas del año 2021.

50. En cuanto a los avances, resaltan las acciones de acompañamiento a manifestaciones reportadas por la PGN y la Defensoría del Pueblo. También destacan medidas normativas para Bogotá, como el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023(Decreto No. 053 de 2023), informado por la Alcaldía, que es una medida significativa de cumplimiento de esta recomendación, considerando que incorporó estándares internacionales aplicables a escenarios de protesta y adoptó importantes instancias de coordinación y seguimiento de autoridades, líderes de la protesta y sociedad civil.
51. De igual manera, la CIDH ha tomado nota de la intención del Mininterior para actualizar el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 y de la elaboración de un borrador de protocolo territorial por parte de esta entidad. Frente a este último, la Comisión conoció que se realizaron algunos talleres para su socialización en ciudades y gobernaciones, con autoridades territoriales y sociedad civil, y con la participación de ACNUDH Colombia en algunos espacios. La Comisión identifica que este proceso de socialización en ciudades y gobernaciones es útil para la difusión de estándares internacionales de manera más directa en los territorios. Sin embargo, no es claro si fue sostenido en el tiempo, se ejecutó en todo el territorio, y si hubo avances concretos en cuanto a la adopción de este modelo en ciudades o departamentos.
52. A su vez, la CIDH considera relevante que se asegure la articulación entre la adopción de protocolos de actuación a nivel territorial, impulsados por el Mininterior, con otras medidas reportadas frente a otras recomendaciones. Por ejemplo, aquellas adoptadas por el Ministerio de Defensa (en adelante “Mindefensa”), tales como: el Proceso de Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional de Colombia, el Reglamento del uso diferenciado y proporcional de la fuerza de la Policía Nacional (Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024), el Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023) o los Lineamientos para el Despliegue del Modelo de Actuación Institucional Integral frente a la Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional (Directiva Operativa

Transitoria No. 005 del 31 de marzo de 2023) y, más recientemente, la Directiva Operativa Transitoria No. 025 del 4 de octubre de 2025).

53. Además, la CIDH valora que el Mininterior haya empezado a orientar un cambio normativo en los entes territoriales sobre el abordaje de protestas, lo cual responde al hecho de que un gran número de violaciones de derechos humanos de personas manifestantes durante el Paro Nacional de 2021 fueron perpetradas en ciudades distintas a Bogotá. La CIDH alienta el impulso de estas medidas en proceso de consolidación y enfatiza la necesidad de fortalecer la articulación tanto entre entidades como entre niveles territoriales, para constituir una estrategia nacional efectiva de respeto y garantía de los derechos referidos en la recomendación. En este contexto, la Comisión hace un llamado a que las alcaldías y departamentos colaboren con este proceso de adecuación normativa a nivel territorial impulsado por el Mininterior, de tal forma que contribuya a la aplicación de los estándares internacionales sobre protesta social en ciudades y departamentos, y a que se garantice la participación de las organizaciones de la sociedad civil de las distintas regiones.
54. En cuanto a medidas de cumplimiento, la Comisión valora positivamente la Directiva No. 001 de la FGN adoptada el 10 de septiembre de 2024, “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica” (en adelante “Directiva No. 001 de 2024”). Este instrumento emite 31 directrices dirigidas al funcionariado de esta entidad sobre el reconocimiento, garantía y protección del derecho a la protesta social pacífica e incorpora principios fundamentales que deben guiar la intervención de la Fiscalía General de la Nación, en concordancia con estándares internacionales. Entre otras directrices relevantes para la recomendación bajo seguimiento, este instrumento prescribe<sup>56</sup>:
  - Que “[l]os actos de protesta pacífica, aunque implican la mayoría de las veces alteración al orden público, no pueden ser investigados y juzgados por ese solo hecho”.
  - Establece los siguientes ejemplos como situaciones propias del ejercicio de la protesta pacífica: la presencia y concentración pacífica en espacios públicos y las molestias que ellas causan; las acciones de naturaleza disruptiva; las

---

<sup>56</sup> Fiscalía General de la Nación, Directiva No. 0001 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”, 10 de septiembre de 2024.

expresiones verbales, simbólicas y metafóricas; la quema de banderas y acciones de mínima lesividad.

- Fue receptada la directriz según la cual “[l]a protesta social pacífica no debe ser objeto de prejuicios y discriminaciones”, respecto de la cual la Fiscalía subraya la importancia de decisiones en la investigación que sean libres de prejuicios, así como que no se derive responsabilidad por la sola participación en la protesta ni por ser convocante, se dé especial protección a personas defensoras de derechos humanos y a periodistas que cubren la protesta y se aplique el derecho penal mínimo.
  - Solicita la aplicación de las reglas propias de la coparticipación, sin que se confundan con el delito de concierto para delinquir.
55. Más allá del cambio normativo mencionado y la adopción de esta reciente directiva por la Fiscalía, la Comisión también recuerda la importancia de un cambio de la cultura institucional para que, en la práctica, las entidades y el funcionariado, en especial de la fuerza pública, que abordan las protestas perciban a quienes se manifiestan como personas en ejercicio de un derecho legítimo. Al respecto, la CIDH valora y reconoce que se están concretando avances relevantes en este sentido, a través de una mayor contención, en la práctica, del uso de la fuerza y de un incremento considerable del uso del diálogo como principal instrumento de gestión de espacios de protesta, tal como lo explicó ACNUDH Colombia en su informe de 2024<sup>57</sup>.
56. Sin embargo, la CIDH tomó nota de la información proporcionada por sociedad civil, en cuanto a algunos registros de violaciones a derechos humanos en el marco de protestas y la relevancia de limitar mecanismos vigentes que, de acuerdo con alguna información proporcionada, permitirían la criminalización o disuasión del ejercicio de la protesta, incluidas disposiciones de la Ley No. 2179 de 2021 y la Ley No. 2196 de 2022<sup>58</sup>. Frente a esto último, la Comisión lamenta que estos mecanismos sean percibidos por la sociedad civil como agravados

---

<sup>57</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>58</sup> Illex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

respecto de personas afrodescendientes, de pueblos indígenas, mujeres o personas LGBTIQ+ que ejercen su derecho a la protesta. Al ser parte de grupos históricamente discriminados o en condición de vulnerabilidad, estas personas son quienes deben encontrar en la protesta una herramienta para expresar su identidad y manifestar sus reclamos. Es esencial que el Estado fortalezca las medidas de cumplimiento a efectos de que la protesta se convierta en un mecanismo seguro y protegido para permitir la demanda de sus necesidades<sup>59</sup>.

57. En conclusión, se valora positivamente la adopción de numerosas medidas dirigidas a la garantía de los derechos señalados en la recomendación y la reducción de cifras sobre vulneraciones de derechos en el marco de protestas después de 2021. La Comisión identifica que persisten desafíos a abordar para su garantía efectiva y sostenida, para lo que se requiere que se consoliden los cambios normativos iniciados por el Ministerio del Interior y demás entidades estatales. Por lo anterior, la Comisión considera que la recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

#### ***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

58. El avance en el cumplimiento de esta recomendación requiere que el Estado consolide los cambios normativos y reglamentarios arriba mencionados (principalmente el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021), y una estrategia nacional articulada entre entidades y a nivel territorial para asegurar la protesta, la libertad de expresión, la reunión pacífica y la participación política. La estrategia debe poner en funcionamiento un mecanismo para medir su impacto en el ejercicio práctico y su efectividad para garantizar los derechos abarcados en la recomendación.
59. Además, la CIDH recuerda que la emisión de esta recomendación consideró que las personas sometidas a estructuras de discriminación histórica y racial, incluyendo mujeres, personas LGBTIQ+, personas campesinas, miembros de pueblos indígenas y personas afrodescendientes, son quienes generalmente sufren las consecuencias de la vulneración del derecho a la protesta social<sup>60</sup>. En

---

<sup>59</sup> CIDH, Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 25.

<sup>60</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 64 a 85.

este sentido, la estrategia nacional articulada dirigida al respeto y a la garantía de este derecho debe priorizar el desmonte de estos contextos de discriminación.

**Recomendación No. 6.** Promover el estándar interamericano según el cual los funcionarios públicos tienen el deber de abstenerse de realizar declaraciones que estigmatizan 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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

60. En su primer informe de seguimiento, la CIDH valoró la información reportada por el Estado sobre el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género de la Fiscalía General de la Nación (en adelante “FGN”) y la revisión de la doctrina institucional sobre el uso de la fuerza por la Policía Nacional. No obstante, solicitó aclarar cómo estas medidas previenen declaraciones del funcionariado que sean estigmatizantes o inciten a la violencia contra personas manifestantes, y expresó preocupación por las denuncias sobre la persistencia de estos discursos. Para ese momento, la Comisión consideró que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento<sup>61</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

61. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que los PMU de la PGN convocados en protestas llaman al funcionariado a evitar conductas estigmatizantes contra personas manifestantes. Igualmente, de 2021 a la fecha, la PGN reportó 14 procesos disciplinarios por este tipo de actuaciones contra participantes del Paro Nacional, de los cuales tres están activos. Además, el Mindefensa incorporó las garantías sobre libertad de expresión, reunión y manifestación en el acápite de la fuerza pública de la nueva Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual establece que la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas está a cargo de evaluar los resultados de su aplicación.

<sup>61</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 69-72.

62. También, la Alcaldía Mayor de Bogotá brindó información sobre ejercicios de sensibilización a la Policía sobre el estándar señalado en la recomendación, con 626 sesiones para el año 2021, 689 para 2022 y 115 para 2023<sup>62</sup>. En cuanto a 2024, reportó 19 jornadas de capacitación sobre el principio de no estigmatización dirigidas a funcionarios de la Policía Nacional y de otras entidades del distrito, con un total de 1.221 personas capacitadas. Para 2025, reportó 10 capacitaciones dirigidas a un total de 983 funcionarios de la Policía Nacional y diversas entidades (con fecha de corte 9 de junio de 2025)<sup>63</sup>.
63. En cuanto a acciones planeadas, el Estado informó que el Mininterior estaría por adoptar en 2024 una estrategia de comunicaciones para prevenir la estigmatización en manifestaciones y difundir protocolos territoriales en la materia. Asimismo, reportó que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 270 de 2023, sobre el derecho a la protesta, incluyó el principio de no estigmatización y estableció que la Mesa Nacional de Garantías para el Ejercicio del Derecho a la Protesta Social y Manifestación Pública quedaría a cargo de promover la investigación disciplinaria por su incumplimiento<sup>64</sup>.
64. A su turno, la Defensoría del Pueblo proporcionó información relevante a esta recomendación. Señaló que, en 2023, lanzó un informe que resaltó la participación juvenil en las protestas de 2019 a 2021<sup>65</sup> y presentó cuatro reportes sobre riesgos colectivos sufridos por lideresas y defensoras de derechos humanos en Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño, que abarcaron el escenario del Paro Nacional con recomendaciones a distintas entidades. Además, se refirió a medidas defensoriales adoptadas para incorporar el enfoque de género en su sistema de alertas tempranas y, particularmente, a la Alerta Temprana (AT) No. 019 de 2023 que advirtió casos de estigmatización por agentes del Estado y abuso de la fuerza en el marco del Paro Nacional contra mujeres y personas OSIGD-LGBTI. Igualmente, desarrolló espacios constantes de sensibilización y formación sobre la violencia contra mujeres y personas con orientación sexual e

---

<sup>62</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>63</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>64</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>65</sup> Defensoría del Pueblo, “Sistema Nacional de Participación Juvenil, una Herramienta para la Participación e Incidencia: Diagnóstico y Seguimiento a su Implementación”, 2023.

identidad de género diversa (en adelante “OSIGD-LGBTI”), y llamó a la implementación de la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil<sup>66</sup>.

65. Por su parte, en cuanto a la efectividad de las medidas de cumplimiento de esta recomendación, organizaciones de la sociedad civil reportaron a la CIDH la persistencia de declaraciones posteriores al Paro Nacional de 2021 por parte de miembros del funcionariado público que, según indicaron, estigmatizan y disuaden el ejercicio de la protesta, presentándola como amenazante a los procesos institucionales, y que incitan a la violencia contra personas manifestantes<sup>67</sup>. Las declaraciones señaladas se habrían dado en 2023 y 2024, principalmente, por congresistas, alcaldes, concejales, entre otras autoridades, y que habrían estado dirigidas a jóvenes, mujeres y movimientos feministas, y docentes<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>67</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Comunicado Público, 29 de noviembre de 2023; Comunicado Público, 8 de marzo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>68</sup> Estas son algunas de las declaraciones señaladas por sociedad civil como estigmatizantes:

- o Expresidente del Senado de la República respecto a docentes de ASOINCA, de Cauca, en febrero de 2023.
- o Exalcaldesa de Bogotá en junio de 2023 respecto a su solicitud de ingreso de la fuerza pública a la Universidad Nacional de Colombia y cuya declaración habría estigmatizado a estudiantes de la institución.
- o Concejal de Bogotá con señalamientos estigmatizantes a estudiantes participantes del campamento pacífico en la Universidad Distrital en noviembre de 2023.
- o Alcalde de Bucaramanga con motivo de manifestaciones conmemorativas del 8 de marzo de 2024 llamando a la judicialización por “vandalización de bienes públicos”.
- o Concejal de Cali en campaña en redes para derribar el Monumento a la Resistencia en el sector de Puerto Rellena por considerar que altera el sistema de transporte urbano y convierte la zona en espacio de delito y expendio de drogas.
- o Alcaldía de Medellín y Policía con cartel publicado en marzo de 2024 con fotos de ocho mujeres con signos distintivos de movimientos feministas respecto de protestas del 8 de marzo. Fueron señaladas de haber delinquido y se llamó a su ubicación.
- o Congresistas de partidos políticos en oposición política que sugieren pagos del Gobierno Nacional para protestas.
- o Declaraciones que habrían sido emitidas por distintos sectores políticos y funcionariado respecto a las protestas llevadas a cabo en el contexto de la elección de la persona Fiscal General de la Nación en febrero de 2022.
- o Declaraciones del senador el 4 de mayo de 2023 sobre la presencia de la Guardia Indígena en el Congreso de la República.
- o La Secretaría de Seguridad de Bogotá habría instado a evitar la participación de niños y niñas en protestas del 8 de marzo de 2024.

66. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó sobre la adopción de la Directiva Administrativa Transitoria No. 017 del 26 de mayo de 2025 del Mindefensa, la cual desarrolla los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Policía Nacional. Dicha Directiva contempla un plan de aplicación a corto, mediano y largo plazo, bajo los principios de igualdad y no discriminación. De igual manera, reportó la adopción de una Guía para la Elaboración de Piezas Comunicativas con Enfoque de Género, que tiene por objeto la difusión de documentos y piezas audiovisuales con perspectiva de género y lenguaje incluyente. Adicionalmente, informó la adopción de un Protocolo sobre Medios de Policía para la Atención y Respuesta a Agresiones Físicas y Verbales en contra de Mujeres Cisgénero y Transgénero en situación de Prostitución, para orientar su asistencia y protección en el marco de las labores que realizan<sup>69</sup>.
67. Por otro lado, la Alcaldía Mayor de Bogotá reportó varias actividades en el marco de esta recomendación. Entre ellas, 13 capacitaciones en 2024 y 2025 sobre el enfoque de género en escenarios de protestas, una serie de publicaciones sobre garantías a la ciudadanía en el marco de manifestaciones sociales, y la preparación de un protocolo de comunicaciones para las distintas entidades del distrito, con el fin de prevenir comunicados estigmatizantes o discriminatorios sobre las personas que ejercen el derecho a la protesta en sus páginas web y redes sociales<sup>70</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

68. La Comisión nota que el Estado ha impulsado medidas que buscan prevenir la estigmatización de personas manifestantes por parte del funcionariado, tales como la incorporación de garantías sobre libertad de expresión, reunión y manifestación en la nueva Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la fuerza pública, y la normativa implementada por el Mindefensa dirigida a la transversalización del enfoque de género en la Policía Nacional, tanto en la difusión de comunicaciones, como en el desempeño general de sus labores de protección, vigilancia y asistencia. De igual manera, la Comisión toma nota de

---

<sup>69</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>70</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

las sesiones de sensibilización sobre el estándar de no estigmatización adelantadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá en los últimos años. Al respecto, la Comisión invita al Estado a que, en continuación del desarrollo de aquellas medidas, informe sobre sus impactos en escenarios de protesta social y en la eliminación de discursos estigmatizantes en todos los niveles del funcionariado.

69. Asimismo, la CIDH identifica que el Estado reporta haber contemplado el principio de no estigmatización en el Proyecto de Ley Estatutaria No. 270 de 2023 sobre el derecho a la protesta, y la estrategia de comunicaciones del Ministerio del Interior que estaría próxima a implementarse. La Comisión advierte que estos esfuerzos están todavía por consolidarse y que esta información, aunque relevante, es insuficiente para evidenciar un cambio estructural que prevenga y sancione adecuadamente las declaraciones estigmatizantes de parte de altos funcionarios. En efecto, la Comisión toma nota de la labor de la Defensoría del Pueblo que, en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, ha sido importante para visibilizar la relevancia de la protesta y alertar estigmatización respecto de mujeres y personas OSIGD-LGBTI en estos espacios. En este sentido, le invita a continuar sus esfuerzos y a trabajar de cerca en los casos concretos que identifique.
70. Finalmente, la Comisión observa con preocupación la persistencia de declaraciones estigmatizantes por miembros del funcionariado público, aún después de las manifestaciones de 2021, las cuales han sido reportadas por la sociedad civil. Estas situaciones ponen de manifiesto que, a pesar de las medidas normativas y de sensibilización, las declaraciones estigmatizantes siguen presentes y evidencian la necesidad de adoptar medidas más contundentes de cumplimiento de esta recomendación. Preocupan especialmente los efectos de estas declaraciones que, al provenir de personas con autoridad dentro de la estructura estatal, incitan a que el ejercicio de la protesta sea socialmente estigmatizado.
71. A partir de la información proporcionada por el Estado, la Comisión identifica que la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas tiene un papel fundamental en la verificación del cumplimiento del principio de no estigmatización. En este sentido, llama a que esta instancia despliegue una estrategia efectiva para responder a declaraciones estigmatizantes o que inciten a la violencia por parte de servidores públicos.

Considerando que se han adoptado algunas medidas de sensibilización y normativas, pero que es necesario que, en la práctica, se reflejen en la erradicación de declaraciones estigmatizantes y que inciten a la violencia, la Comisión determina que el nivel de cumplimiento de esta recomendación ha avanzado a **parcial**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

72. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de la recomendación, la CIDH invita al Estado a consolidar las medidas que, según ha informado, están por concretarse, como la estrategia de comunicación del Mininterior sobre este estándar y a que se acompañe de estrategias de medición de impactos. También invita a que se impulse la labor de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para las Manifestaciones Públicas para verificar el cumplimiento del estándar indicado en la recomendación. Además, es necesario demostrar que las medidas que se adopten se acompañen de acciones de reacción o respuestas a las declaraciones estigmatizantes o que inciten a la violencia contra personas manifestantes. Finalmente, la CIDH recomienda que se fortalezcan las medidas de formación y educación para el funcionariado estatal dirigidas a asegurar que cumplan con el estándar interamericano expuesto.

**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 con los estándares internacionales en la materia.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

73. Para el primer informe de seguimiento, el Estado se refirió a la normativa vigente sobre la protesta social y reportó la elaboración de una iniciativa de ley estatutaria sobre este derecho. La CIDH valoró positivamente esta gestión y solicitó información sobre su trámite por parte del Congreso de la República. En el entretanto, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 79 y 81.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

74. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó que, el 4 de octubre de 2023, algunos miembros de la Cámara de Representantes del Partido Pacto Histórico radicaron ante la misma corporación el Proyecto de Ley Estatutaria (en adelante “PLE”) No. 270/2023<sup>72</sup>, “Por medio del cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones”. Esta iniciativa se presentó previa discusión con entidades como el Mininterior y varias organizaciones de la sociedad civil. Además, señaló que el 10 de octubre de 2023, el Partido Conservador radicó ante la Cámara de Representantes otra iniciativa, a saber, el PLE No. 275/2023<sup>73</sup>, “Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones”<sup>74</sup>.
75. Conforme al reporte del Estado, después de la radicación de estas iniciativas, el Mininterior lideró un esfuerzo de concertación de ambos proyectos, con participación de varias entidades, organizaciones de la sociedad civil, autores y ponentes. En consecuencia, a inicios del año 2024, estas dos iniciativas fueron acumuladas en una única propuesta que se radicó, el 2 de abril de 2024, ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes<sup>75</sup>, respecto de la cual se presentó una ponencia para su primer debate<sup>76</sup>.
76. En cuanto a las iniciativas legislativas reportadas por el Estado, algunas organizaciones de la sociedad civil recalcaron la importancia del PLE No. 270/2023, cuya elaboración por más de seis meses estuvo precedida de una mesa técnica de construcción y seguimiento, así como de discusiones con la

---

<sup>72</sup> Publicado en la Gaceta No. 1467 de 2023.

<sup>73</sup> Publicado en la Gaceta No. 1469 de 2023.

<sup>74</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPCOE A No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Período de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>75</sup> Publicada en la Gaceta No. 357 del 8 de abril de 2024.

<sup>76</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPCOE A No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

sociedad civil y encuentros regionales. En cuanto a su contenido, indicaron que esa iniciativa fue un hito histórico frente a la protección de derechos y buscó establecer un marco general garantista de la protesta social, regular la actuación de la Policía Nacional, las condiciones excepcionales del uso de la fuerza, promover la transparencia y rendición de cuentas y receptar enfoques de diversidad dirigidos a la protección de derechos de personas históricamente discriminadas o en condición de vulnerabilidad<sup>77</sup>. La Comisión también conoció que los detalles del proceso de esta iniciativa están disponibles para cualquier persona a través de la página web llamada “Participando”<sup>78</sup>.

77. Por su parte, la CIDH fue informada por la sociedad civil sobre la concertación realizada entre el PLE No. 270/2023 y el PLE No. 275/2023, con acompañamiento de ACNUDH. Según esta información, aunque esta integración incorporó comentarios de la sociedad civil y del apoyo técnico brindado, también conservó elementos del PLE No. 275/2023 que, en su criterio, restringen y disuaden la protesta, los cuales fueron puestos de presente en una audiencia pública ante el Congreso de la República en diciembre de 2023<sup>79</sup>.
78. Asimismo, algunas organizaciones manifestaron a la CIDH que la propuesta que concertó ambos proyectos de ley fue, en principio, archivada el 30 de abril de 2024, debido a la imposibilidad de realizar los debates requeridos para este tipo

---

<sup>77</sup> CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>78</sup> Se citó el sitio web “[Participando](#)”. Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>79</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

de iniciativas antes de la terminación de la legislatura<sup>80</sup>. A pesar de lo anterior, la CIDH conoció que, el 6 de agosto de 2024, se volvió a radicar la concertación entre las iniciativas mencionadas, mediante el PLE No. 166 de 2024, “Por medio del cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones”<sup>81</sup>.

79. Aunque la CIDH recibió información de parte de la sociedad civil que expuso la importancia del PLE No. 166 de 2024, algunas organizaciones emitieron un comunicado público expresando su preocupación por algunos artículos que consideran regresivos, llamando a abrir un debate al interior del Congreso. Dentro de estos están, por ejemplo, el artículo 6, sobre aviso previo, por sus implicaciones en la autonomía de personas manifestantes; el artículo 9, porque impondría “responsabilidades desproporcionadas sobre el cuidado del espacio público”; y el artículo 12 sobre “desconcentraciones forzadas”, porque “podría facilitar abusos en el uso de la fuerza en escenarios de ejercicio legítimo y pacífico de la protesta social como los cortes de ruta”. Además, el referido comunicado señaló que “los artículos 19 y 20 imponen cargas excesivas a ‘organizadores’ y personas manifestantes, y el artículo 21 restringe el uso de vestimentas que cubran el rostro, vulnerando la libertad de expresión y la privacidad”. También, este pronunciamiento remarcó la inquietud con el artículo 33 por posibilitar “usar fuerzas armadas para controlar protestas”, y por las dudas constitucionales y fiscales sobre la “creación del Fondo para la Democracia (art. 52) y el pago indemnizatorio (art. 54)”. Finalmente, el comunicado conocido por la CIDH consideró que el artículo 55

---

<sup>80</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Reiniciar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>81</sup> Sitio web [Participando](#), consultado el 30 de septiembre de 2024. Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas, Comité de Derechos Humanos del Suroriente, Corporación Democracia en Acción (DEMOS), CJL, Corporación Justicia y Democracia, Corporación Reiniciar, Corporación Viva la Ciudadanía, Cajar, CCJ, CSPP, Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Karisma, FLD, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, [Comunicado público: La legislación colombiana debe garantizar el derecho a la protesta](#), 8 de agosto de 2024.

tendría “una redacción confusa que podría limitar adecuadamente el derecho a la protesta social y la manifestación pública”<sup>82</sup>.

80. Asimismo, la CIDH recibió información adicional de organizaciones de la sociedad civil sobre aspectos del Proyecto de Ley Estatutaria No. 166 de 2024 que se entienden restrictivos para la protesta. Entre estos, se manifestó que el proyecto prioriza el mantenimiento del orden público sobre el principio del diálogo; que falta un enfoque interseccional para abordar estos escenarios, y que la UNDMO tendría facultades excesivas para intervenir en bloqueos considerados “graves y sostenidos”, incluso si son pacíficos. Además, las organizaciones indicaron que la exigencia de aviso previo para protestas sería ambigua, y que es excesiva la prohibición del uso de indumentaria por parte de personas manifestantes, así como la posibilidad de que las Fuerzas Militares participen en el control de protestas. A su vez, expresaron preocupación por la imposición de cargas jurídicas imposibles de cumplir para promotores, patrocinadores, participantes e intervinientes, y alertaron sobre la posible responsabilidad penal de los convocantes por delitos cometidos por terceros, así como la obligación de las personas manifestantes de cooperar con las autoridades<sup>83</sup>.
81. Adicionalmente, la CIDH conoció la exigencia de la sociedad civil para que se incorpore plenamente el enfoque étnico-racial en la iniciativa legislativa concertada. Al respecto, algunas organizaciones subrayaron que esta no estaría plenamente alineada con estándares internacionales sobre discriminación racial y violencia policial, como la “Agenda hacia un cambio transformador para la justicia e igualdad racial” de ACNUDH, y que su discusión habría tenido una participación limitada de organizaciones afrodescendientes. Además, se expresó la dificultad para que la propuesta hubiese reconocido los efectos desproporcionados de la violencia policial en personas afrodescendientes, así como para incorporar adecuadamente la

---

<sup>82</sup> Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas, Comité de Derechos Humanos del Suroriente, Corporación Democracia en Acción (DEMOS), CJL, Corporación Justicia y Democracia, Corporación Reiniciar, Corporación Viva la Ciudadanía, Cajar, CCJ, CSPP, Fundación Foro Nacional por Colombia, Fundación Karisma, FLD, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, Comunicado público: La legislación colombiana debe garantizar el derecho a la protesta, 8 de agosto de 2024.

<sup>83</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

diferencia entre factores étnicos y raciales. Igualmente, se valoró que la iniciativa hubiese incluido un sistema de información que previera la variable obligatoria de pertenencia étnico-racial; sin embargo, se subrayó la importancia de asegurar la uniformidad de los registros de las distintas entidades sobre este tipo de información para asegurar su utilidad en la toma de decisiones<sup>84</sup>.

82. En sus observaciones al presente informe, el Estado reafirmó su compromiso de acompañar la aprobación de una Ley Estatutaria que regule la protesta pacífica en los términos de esta recomendación. Particularmente, destacó la cooperación interinstitucional por parte de ciertas entidades tales como el Mindefensa, en la emisión de conceptos respecto a la favorabilidad de los proyectos de ley presentados, y a su alineación con los estándares internacionales en materia de derecho a la protesta social<sup>85</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

83. La Comisión observa un avance en la radicación de proyectos legislativos que buscan reglamentar el derecho a la protesta social en Colombia. De manera reciente, conoció que, el 29 de abril de 2025, el PLE No. 166/24 fue archivado, identificando que continúa pendiente avanzar en la expedición de la ley estatutaria, en concordancia con los estándares internacionales sobre derechos humanos.
84. En cuanto al contenido del PLE No. 166/2024, la Comisión toma nota de su importancia y del hecho de que su debate constituyó un momento histórico para poner al diálogo como herramienta central para abordar protestas y manifestaciones. También, ha tomado nota de las observaciones realizadas por la sociedad civil sobre la falta de alineación con ciertos principios internacionales y que, en la práctica, podrían constituir restricciones al ejercicio de la protesta.
85. La Comisión advierte que es crucial que el Estado en su conjunto avance en este proceso legislativo, que aborde las preocupaciones señaladas y considere la posición de todas las partes interesadas, especialmente de las comunidades históricamente discriminadas. La incorporación de un enfoque étnico-racial, de género y de protección de minorías es fundamental para garantizar un marco

---

<sup>84</sup> Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>85</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

normativo que no solo respete el derecho a la protesta, sino que también lo proteja de manera integral. En este sentido, la Comisión destaca la importancia de que cualquier legislación que regule la protesta social sea consistente con los principios de proporcionalidad, necesidad y legalidad, y que no perpetúe prácticas de discriminación o represión.

86. Finalmente, la Comisión alienta al Estado a continuar con el proceso de tramitación de una ley estatutaria que recepcione los estándares internacionales sobre el derecho a la protesta social en el país. El éxito de esta iniciativa dependerá de la voluntad política, del compromiso con los derechos humanos y de la capacidad de alcanzar consensos sociales, considerando que justamente la polarización, al lado de problemáticas como la estigmatización y la persistencia de lógicas bélicas, dificultan todo esfuerzo de diálogo como mecanismo para alcanzar soluciones a la conflictividad social<sup>86</sup>.
87. Asimismo, la Comisión insta a que se redoblen los esfuerzos para asegurar que se delibere efectivamente un proyecto de ley que no contenga disposiciones que resulten en la criminalización o limitación excesiva de personas manifestantes, y que se garantice una adecuada rendición de cuentas en caso de violaciones de derechos en el contexto de las protestas. A la espera de los avances del proceso legislativo solicitado por esta recomendación y valorando el consenso que se alcanzó para la elaboración del PLE No. 166/24, pero lamentando su posterior archivo, la CIDH considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel de **cumplimiento parcial**.

#### ***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

88. 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. La CIDH invita a que los consensos sociales alcanzados en la materia avancen hacia la aprobación y entrada en vigencia de una ley estatutaria que contribuya al ejercicio pleno del derecho a la protesta social en el país.

---

<sup>86</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 5, 8 y 29.

**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 con los estándares interamericanos en la materia.

**Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

89. Para el primer informe de seguimiento, el Estado argumentó la improcedencia de esta recomendación y sostuvo que excedía el alcance de la visita al país del año 2021 por estar referida a asuntos discutidos en otros espacios internacionales. Sin embargo, la CIDH reiteró la importancia de avanzar con su implementación y la necesidad de certeza sobre la imposibilidad de la PGN para imponer las sanciones de inhabilitación y destitución. Al respecto, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento<sup>87</sup>.

**Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

90. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó que, mediante la sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional consideró que la PGN no puede imponer la destitución, suspensión e inhabilidad definitiva de servidores públicos de elección popular, sin la intervención de una autoridad judicial, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH”). Sin embargo, el Estado afirmó que esta decisión mantiene incólume la competencia de la PGN para investigar y juzgar a los servidores de elección popular, que estén en ejercicio, por conductas que atenten el recto ejercicio de la función pública. En este sentido, remarcó que la limitación radica en que la sanción disciplinaria sobre derechos políticos no podrá ser ejecutada hasta que sea revisada mediante un control judicial automático e integral, y confirmada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, luego de validar el proceso y las medidas adoptadas por la PGN<sup>88</sup>.
91. Además, el Estado explicó que la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República a expedir, en el menor tiempo, un estatuto sobre los derechos políticos y electorales de servidores públicos de elección popular. Afirmó que, por lo tanto,

<sup>87</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 124, 125, 309 y 314.

<sup>88</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

el legislador podría establecer que la PGN instruya y acuse a servidores elegidos popularmente ante un juez, función que podría atribuir al Consejo de Estado o a otro órgano judicial. Además, aclaró que esta decisión hizo tránsito a cosa juzgada constitucional<sup>89</sup>.

92. En cuanto a cifras, el Estado afirmó que, según el Sistema de Información Misional y Estadística de la PGN (en adelante “SIM”), hasta mediados de mayo de 2024, esta entidad habría desarrollado 40 procesos disciplinarios contra funcionarios públicos de elección popular<sup>90</sup> por hechos ocurridos en el marco de las protestas entre 2021 y 2022<sup>91</sup>, de los cuales 29 habrían sido archivados. De los restantes, seis seguirían activos en etapa de instrucción, dos en juzgamiento y tres habrían sido remitidos a otra autoridad<sup>92</sup>.
93. Por su parte, sociedad civil se refirió a la sentencia C-030 de la Corte Constitucional, que “condicionó la ejecutoria y plena vigencia de las decisiones sancionatorias tomadas por la Procuraduría a la procedencia automática del mecanismo excepcional de revisión por parte del (...) Consejo de Estado”<sup>93</sup>. Al respecto, afirmó que ese análisis desconocería decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”). Además, manifestó que el Tribunal Constitucional habría rechazado una solicitud de nulidad de la sentencia mencionada y relativizado la obligatoriedad de compromisos internacionales del Estado. A su vez, afirmó que, aunque la sentencia indica que las decisiones finales de la PGN están sujetas a un recurso de revisión posterior, esta entidad todavía tendría facultades procesales que, en la práctica, habrían

---

<sup>89</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>90</sup> 21 respecto de alcaldes, 11 de concejales, 1 de edil, 4 de gobernadores y alcaldes y 3 de congresistas. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>91</sup> Estas incluyeron las de abuso de autoridad o de derechos constitucionales o legales; incumplimiento de deberes; extralimitación de funciones; incumplimiento de decisión judicial, fiscal, administrativa o disciplinaria o de deberes legales; organizar huelgas, paros o suspensión de actividades o disminución del ritmo del trabajo frente a servicios públicos esenciales; conductas constitucional o legalmente señaladas como causales de mala conducta o sancionables con remoción o destitución; tráfico de influencias de servidor público y violencia contra servidor público. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>92</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>93</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

sido usadas para vulnerar derechos humanos<sup>94</sup>. Sobre casos concretos, la sociedad civil expuso que la PGN habría formulado cargos contra el senador Wilson Arias por pronunciarse sobre las torturas infligidas por cuatro policías a jóvenes en Cali (Valle del Cauca), en el Paro Nacional de 2021<sup>95</sup>. Finalmente, se expuso que, en 2022, empezó a investigar a dos alcaldes, separándolos provisionalmente del cargo<sup>96</sup>.

94. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado enfatizó que las sentencias C-146 de 2021 y C-030 de 2023 de la Corte Constitucional reafirmaron la competencia de la PGN para investigar y sancionar a servidores públicos de elección popular, especialmente si no estaban en ejercicio del cargo al momento de la decisión, argumentando que antes del fallo de la Corte IDH, la potestad disciplinaria de la PGN no se discutía a nivel interamericano y nacional. Aunque la Sección Segunda del Consejo de Estado comenzó a anular sanciones impuestas por la PGN a funcionarios públicos elegidos popularmente antes del 8 de julio de 2020, la Corte Constitucional, en las sentencias de unificación SU-381 y SU-382 de 2024, dejó sin efecto estas decisiones del Consejo de Estado. La Corte Constitucional argumentó que la interpretación del Consejo de Estado sobre la vinculatoriedad de las decisiones de la Corte IDH se hizo al margen del bloque de constitucionalidad, cuestionando la supremacía constitucional y desconociendo que la Corte Constitucional ya había validado la facultad de la PGN para sancionar a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana. En este sentido, instó a todas las autoridades a cumplir la sentencia C-030 de 2023<sup>97</sup>.
95. Posteriormente, se informó que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto de unificación del 3 de diciembre de 2024, estableció reglas para un recurso extraordinario de revisión, introducido por el legislador a través de la Ley 094 de 2021 y modulado por la Sentencia C-030 de 2023, que asegura que todas las decisiones sancionatorias contra funcionarios elegidos popularmente estén o no en ejercicio del cargo, sean sometidas al

---

<sup>94</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>95</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>96</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>97</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

control de la jurisdicción. Bajo esta nueva normativa, la actuación disciplinaria que implique una restricción de derechos políticos no cobra ejecutoriedad por parte de la PGN, pues la decisión final sobre la limitación de estos derechos es de la jurisdicción contencioso-administrativa, asegurando así que no haya interferencia del mandato ni de los derechos políticos del disciplinado. Además, la decisión de la jurisdicción tiene doble conformidad si es sancionatoria, y el servidor de elección popular está amparado por un procedimiento disciplinario reforzado con garantías iguales o superiores a las del proceso penal. El Estado concluyó que, si bien la PGN sigue ejerciendo su función disciplinaria, perdió la facultad de interferir en el mandato o los derechos políticos de los servidores de elección popular, y las sanciones que adoptó antes del 8 de julio de 2020 no se consideran contrarias al artículo 23.2 de la Convención Americana<sup>98</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

96. La CIDH observa que la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional, así como el Auto de Unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 3 de diciembre de 2024, determinaron que la PGN puede imponer sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores de elección popular, con la salvedad de que dichas sanciones no pueden ser ejecutadas antes de que su determinación final se defina por medio de sentencia judicial. Esta salvedad no implica que la sanción sea impuesta por un juez competente en proceso penal. Asimismo, la Comisión identificó que, en la práctica, hay procesos ante la PGN en curso contra autoridades de elección popular por conductas en el marco de las protestas, algunos de los cuales están en etapa de juicio.
97. La Comisión recuerda que en sus observaciones tras la visita a Colombia en 2021 emitió esta recomendación debido a las denuncias presentadas por varios funcionarios de elección popular, ante el temor de enfrentar procesos disciplinarios que pudieran derivar en sanciones por parte de la Procuraduría, como la separación de su cargo o inhabilidades para ejercer la función pública. Al respecto, la Comisión hizo referencia a los casos López Mendoza vs. Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia, en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que “las sanciones de inhabilitación y destitución de

---

<sup>98</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

autoridades democráticamente electas solo pueden ser impuestas mediante una condena, por un juez competente, en proceso penal; lo anterior, garantizando un efectivo derecho de defensa y el debido proceso”<sup>99</sup>.

98. La Comisión advierte que el Estado aún no ha adecuado la legislación colombiana a los estándares interamericanos en la materia, considerando que persiste la posibilidad de sanción de inhabilitación o destitución de funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, contrariando el artículo 23.2 de la CADH y su objeto y fin. Al momento, el funcionariado puede continuar siendo sancionado con pena de inhabilitación o destitución mediante decisiones disciplinarias emitidas por la PGN. Por lo anterior, esta recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

99. Para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, el Estado debe implementar las acciones necesarias para adecuar de manera efectiva la normativa a los estándares interamericanos vigentes en la materia.

**Recomendación No. 34.** Abstenerse de prohibir de manera generalizada y *a priori* los cortes de ruta como modalidades de protesta.

**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.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

100. Para el primer informe de seguimiento, el Estado argumentó que, mediante la sentencia C-742 de 2012, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de los tipos penales de obstrucción de vías y perturbación en el servicio de transporte. Sin embargo, la Comisión aclaró que las recomendaciones bajo seguimiento apelan a que los cortes de ruta como formas de protesta no sean prohibidos de manera generalizada ni previa, y reiteró que sus restricciones

<sup>99</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 124.

deben ser excepcionales, evaluadas en cada caso y justificadas con base en la protección de las personas. La CIDH también solicitó al Estado aclarar cómo la Directiva No. 002 de 2021 de la FGN, informada en ese momento, contribuye con estos propósitos<sup>100</sup>. Además, concluyó que el nivel de cumplimiento de la recomendación No. 34 era parcial y el de la No. 35, pendiente.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

101. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado señaló que, para la PGN, los cortes de ruta son una forma válida de protesta cuando es pacífica, pero que deben ser restringidos cuando vulneran derechos a la salud, alimentación o la educación de las personas que no participan en estos escenarios. Además, la PGN afirmó haber promovido acciones preventivas de acompañamiento y monitoreo para garantizar la protesta y evitar la estigmatización, sin proporcionar detalles concretos de su implementación<sup>101</sup>.
102. Respecto a la ciudad de Bogotá, el Estado informó que el aviso no es una condición para protestar y que las manifestaciones espontáneas están permitidas, aunque el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 sugiere a los convocantes que, antes de una protesta o manifestación, avisen al gobierno local sobre el lugar, fecha, hora y recorridos, para que las autoridades aseguren la protección de los derechos de la ciudadanía. Indicó que, cuando se avisa una manifestación o movilización, la autoridad administrativa o de policía no podrá restringir la protesta y que la Alcaldía Mayor de Bogotá puede sugerir recorridos o puntos de encuentro alternativos cuando se presentan eventos de fuerza mayor o condiciones excepcionales motivadas, de acuerdo con las sentencias C-024 de 1994 y C-009 de 2018 de la Corte Constitucional.
103. Además, en sus observaciones al presente informe, el Estado señaló que la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento está encargada de articular la aplicación de dicho protocolo con las autoridades involucradas y las personas organizadoras de protestas<sup>102</sup>. Adicionalmente indicó que, en cumplimiento del protocolo, se

---

<sup>100</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 360, 361, 363, 364 y 366.

<sup>101</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>102</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

prioriza el diálogo durante las manifestaciones, incluidas aquellas que involucren cortes de ruta o bloqueos de vías. Por ende, la Secretaría Distrital de Gobierno, previo a ordenar la suspensión del diálogo, realiza un diagnóstico de cada caso, considerando múltiples factores de riesgo y posibles consecuencias<sup>103</sup>.

104. Por su parte, la sociedad civil informó que en distintas partes del país no se garantizan los cortes de ruta como mecanismos de protesta; y, por el contrario, su ejercicio es obstruido por las autoridades de policía<sup>104</sup>. Asimismo, para el caso de Bogotá, se reportó que es necesario que exista claridad sobre el acompañamiento que prestaría la Personería de la ciudad en protestas consistentes en cortes de ruta, de tal forma que se aclare si estos eventos cuentan con un acompañamiento institucional basado en el diálogo o si, en cambio, carece de este porque, por ejemplo, son catalogados como disturbios<sup>105</sup>.
105. Asimismo, a raíz del intercambio de información sostenido con ACNUDH Colombia, la CIDH recibió información que indica que la normatividad vigente sobre abordaje de cortes de ruta seguiría siendo el “Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021” (Decreto No. 003 de 2021), aunque al no contener una regulación específica para estas manifestaciones, deja un vacío legal en la materia. Asimismo, se señaló que, en la práctica, se ha visto una tolerancia razonable a los cortes de vía después de las protestas de 2021, incluso en vías nacionales, y que se han identificado esfuerzos de diálogo y negociaciones del Gobierno nacional con los organizadores, antes de acudir al uso de la fuerza para el desalojo<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>104</sup> Se informó la presunta obstrucción del corte de ruta como modalidad de protesta ejercido por transportadores en Rionegro (Antioquia), el 14 de diciembre de 2023. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. También, según sociedad civil, esto habría sucedido el 26 de mayo de 2023 en La Calera (Cundinamarca), cuando la UNDMO intervino las protestas pacíficas por alegados incumplimientos del mantenimiento de vías y el 26 de julio de 2023 en Ibagué (Tolima) cuando la fuerza disponible y la UNDMO dispersaron las protestas del paro de transportadores mediante la fuerza, entre otros casos. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>105</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>106</sup> Información intercambiada con ACNUDH Colombia en el marco de elaboración del presente informe.

***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

106. La CIDH identifica que el Estado no informó medidas de implementación, más allá de afirmar que esta modalidad de protesta es permitida y de reportar las acciones impulsadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá. La Comisión recuerda que estas recomendaciones buscan que el Estado adopte medidas dirigidas a evitar la calificación genérica de los cortes de ruta como conductas al margen de la ley; pero, además, a garantizar que, ante casos específicos de esta modalidad de protesta, el Estado aplique un análisis de proporcionalidad individual y caso a caso que permita concluir si es o no necesaria la adopción de alguna forma de abordaje de estos escenarios. Asimismo, la CIDH ha tomado atenta nota de los señalamientos de la sociedad civil respecto a que, en la práctica, los cortes de ruta no se garantizan como mecanismo de protesta.
107. Asimismo, a raíz de la información intercambiada con ACNUDH Colombia, la Comisión valora que, en la práctica, se identifique que hay un esfuerzo del Gobierno para establecer diálogos con manifestantes en cortes de ruta, antes de proceder al uso de fuerza para su desalojo. Considerando lo anterior, la CIDH hace un llamado al Estado a adoptar, como parte de esta recomendación, regulación específica sobre eventuales restricciones a los cortes de ruta como modalidad de protesta, de tal forma que estén acordes con los estándares internacionales. La adopción de una ley estatutaria sobre protesta puede constituir un mecanismo adecuado para emitir normas en esta temática.
108. A partir de la información respecto a una intención del Gobierno de diálogo antes de cualquier uso de fuerza en cortes de ruta, pero ponderando la importancia de información adicional respecto de medidas concretas sobre la aplicación de ambas recomendaciones, la CIDH considera que el nivel de cumplimiento de la recomendación No. 34 permanece parcial y el de la No. 35 ha avanzado a parcial.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

109. Para progresar en la implementación de estas recomendaciones, es necesario que el Estado establezca un protocolo específico aplicable en todo el territorio que asegure la protección de los cortes de ruta como mecanismos de protestas y que señalen que cualquier mecanismo de intervención a estas manifestaciones sea decidido caso a caso y con base en un análisis de ponderación particular entre los derechos que entran en conflicto. Estos análisis deben considerar que

las restricciones de esta modalidad de protesta deben atender, de manera estricta, el principio de legalidad, un fin legítimo y ser necesarias.

**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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

110. Para el primer informe de seguimiento, la CIDH valoró positivamente la consolidación del sistema para fortalecer el respeto y la protección de las misiones médicas y las actividades reportadas por la Mesa Nacional de Misiones Médicas. Asimismo, llamó a reforzar la necesidad de no interferir con la labor de estos cuerpos, aun en cortes de ruta, y solicitó información sobre los resultados de las estrategias impulsadas. Para ese momento, la Comisión concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida<sup>107</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

111. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó que, para el caso de la ciudad de Bogotá, el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 establece mecanismos para garantizar la atención médica en las actividades de protesta. El manual contempla que una de las funciones de los PMU consiste en coordinar la presencia de equipos de atención médica primaria en terreno. Además, señala medidas para que múltiples entidades en terreno verifiquen la prestación oportuna de la atención médica. El Estado también mencionó que se prevé un equipo especializado para dar seguimiento a la aplicación de estos lineamientos y así acompañar y garantizar los derechos humanos en estos escenarios, así como posibles barreras de atención en instituciones prestadoras de salud. En cuanto a cifras, el Estado transmitió que, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023, la Defensoría del Pueblo no registró quejas por obstáculos en la atención de salud a todas las personas en el contexto de las protestas sociales del Paro Nacional de 2021<sup>108</sup>. En sus

<sup>107</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 377 y 378.

<sup>108</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado amplió que la falta de registro de quejas podría deberse a la reducción de movilizaciones de magnitudes similares a las del Paro Nacional de 2021. En su lugar, informó que, durante 2023, registró 151 quejas con presuntas vulneraciones de los derechos a la vida (83), libertad personal (33), salud (27), educación (17), derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres (14) y derechos políticos (11)<sup>109</sup>.

112. Asimismo, el Estado resaltó que el Ministerio de Salud y Protección Social ha avanzado en la formulación de una nueva resolución para la Misión Médica, que busca fortalecer su marco normativo, operativo y de protección, incorporando un enfoque diferencial, territorial y de gestión del riesgo, orientado a garantizar la visibilidad, el respeto y la protección efectiva del personal sanitario en contextos de protesta social, emergencia o conflicto. Esta resolución incluirá medidas específicas como la articulación con sistemas de seguridad y salud en el trabajo, integración de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, fortalecimiento de mecanismos de reporte y seguimiento de incidentes, y promoción de rutas de atención psicosocial para el personal afectado por la violencia<sup>110</sup>.
113. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil reportaron datos posteriores al Paro Nacional de 2021 sobre la continuación de obstáculos en la atención de salud por las misiones médicas, ya sea porque se obstaculizan sus labores o porque hay violencia en su contra. Se refirieron a la alegada falta de atención médica a víctimas de uso excesivo de la fuerza en un bloqueo de transportadores en Bogotá (6 de enero de 2022) y para dos víctimas de lesión ocular en una protesta estudiantil (1 de junio de 2022)<sup>111</sup>; a las heridas a personas de una brigada médica por el presunto lanzamiento de proyectiles por la UNDMO en la Universidad Nacional, en Bogotá (16 de mayo de 2023)<sup>112</sup>; también, se señalaron presuntos obstáculos de la UNDMO para que un joven fuera atendido por brigadas de salud

---

<sup>109</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>110</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>111</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>112</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

después de haber sido fuertemente agredido (18 de enero de 2023)<sup>113</sup>. Además, la sociedad civil explicó que esta persistencia de obstáculos coincide con datos que le habría proporcionado la Personería en Bogotá, que habría registrado 59 solicitudes de atención médica en protestas entre julio de 2022 y septiembre de 2023. Al respecto, informaron que en ocho de estas, no habría habido respuesta efectiva por falta de acceso y seguridad para el personal médico<sup>114</sup>.

114. Asimismo, la CIDH conoció información según la cual el Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023 emitida por la Dirección de la Policía Nacional de Colombia) contempla en su artículo 5 los principios de la actuación policial, mencionando el de facilitación, que establece el deber para la Policía de adoptar todas las medidas razonables y necesarias para, entre otros objetivos, la misión médica. Además, en el artículo 23, esta normativa establece que una de las actividades para la intervención y control de disturbios, cuando haya personas heridas, es la adopción de “medidas inmediatas para coordinar la atención médica cuando se precise” por parte de cualquier policía, en caso de presentarse personas heridas<sup>115</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

115. La CIDH toma nota de la información enviada por el Estado, indicando que la Defensoría del Pueblo no registró quejas por obstáculos en la atención de salud a personas en contexto de protestas durante el 2023. Dado que la sociedad civil informó sobre hechos de violencia a misiones médicas o su obstaculización al brindar atención, la Comisión invita al Estado a indagar sobre estos hechos en coordinación con otras instituciones estatales, tales como la Personería.
116. Por otra parte, la CIDH saluda las medidas normativas adoptadas en Bogotá, al igual que aquellas de alcance nacional como la incorporación de disposiciones específicas en el Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023

---

<sup>113</sup> Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>114</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>115</sup> Ministerio de Defensa, Resolución No. 1091, Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, 31 de marzo de 2023. Información intercambiada con ACNUDH Colombia en el marco de elaboración del presente informe.

emitida por la Dirección de la Policía Nacional de Colombia), dirigidas a que la Policía deba facilitar las misiones médicas en protestas y manifestaciones, y coordinar la atención médica de personas heridas en estos escenarios, pero enfatiza en la necesidad de garantizar su implementación y vigencia efectivas. Adicionalmente, toma nota de los avances por parte del Ministerio de Salud y Protección Social para la adopción de una resolución para reforzar la protección de las misiones médicas en contextos de protesta social.

117. Considerando las medidas conocidas, como la incorporación de disposiciones específicas para Bogotá y a nivel nacional dirigidas a facilitar y proteger la labor de misiones médicas en protestas, la Comisión determina que la presente recomendación ha avanzado a un nivel de cumplimiento parcial sustancial.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

118. El avance en 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 progreso de implementación de esta recomendación requiere de información nueva adicional que describa los resultados de la protección de las estrategias descritas, específicamente en el marco de protestas sociales.

**II. Recomendaciones relativas a la transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional (recomendaciones 8 a 14 y 28 a 30)**

119. Este eje temático agrupa diez recomendaciones emitidas por la CIDH; las cuales buscan que, en el contexto de protestas y manifestaciones, la cultura institucional de la Policía Nacional se apegue, estrictamente, a los protocolos sobre uso legítimo de la fuerza; que se desarrolle procesos de formación en este ámbito, así como mecanismos de rendición de cuentas, y que se limite la participación de la fuerza pública. Los hallazgos de la CIDH que sustentaron estas recomendaciones comprendieron denuncias sobre graves hechos de uso desproporcionado de la fuerza contra personas manifestantes y el presunto uso arbitrario de la asistencia militar<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> CIDH, *Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia*, junio de 2021, párrs. 42, 46, 50, 60, 115 y 121.

**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 de 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.

**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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

120. El primer informe de seguimiento analizó las medidas reportadas por el Estado, entre ellas la normativa vigente y acciones que fueron denominadas como “previas”, “concomitantes” y “posteriores” a los escenarios de protesta. Al respecto, la CIDH aclaró que las recomendaciones bajo seguimiento buscaban que se proteja la vida e integridad de personas manifestantes mediante el cese efectivo de cualquier uso desproporcionado de la fuerza, lo cual debía ser demostrado con datos objetivos. Particularmente, valoró el proceso de transformación de la Policía Nacional como una medida estratégica e invitó a avanzar en su implementación. A la espera de información adicional, la Comisión concluyó que ambas recomendaciones estaban parcialmente cumplidas<sup>117</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

121. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que el uso de la fuerza en protestas y manifestaciones es ejercido de manera circunstancial, dinámica, no discrecional y gradual, y que se aplica según “los niveles de resistencia” de la persona intervenida, anotando que el elemento subjetivo de la resistencia activa no es el único criterio que se tiene en cuenta para su aplicación. Para el caso de

<sup>117</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 86, 96-118 y 124.

Bogotá, la Alcaldía Mayor detalló que el uso de la fuerza debe estar precedido “de una orden de comandante del dispositivo policial, excepto en aquellos casos de inminente infracción penal o policiva (...); debe buscar neutralizar “la fuente de daños graves, ciertos y verificables que alteren el orden público y la convivencia poniendo en riesgo la vida, la integridad de las personas y los bienes”, y debe cesar cuando deja de ser necesario para alcanzar fines constitucionales<sup>118</sup>.

122. Respecto a la implementación de estas recomendaciones, el Estado reportó la continuación del proceso de transformación de la Policía Nacional que, según la información remitida a la CIDH, estuvo acompañado de las medidas normativas y de fortalecimiento institucional que se mencionan a continuación<sup>119</sup>.
123. Primero, el Estado se refirió a medidas adoptadas para actualizar el marco normativo sobre uso de la fuerza y destacó los siguientes instrumentos:
- Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana del Mindefensa.
  - Elaboración de un proyecto de decreto para reglamentar el artículo 166, sobre uso de la fuerza, de la Ley No. 1801 de 2016 que refuerza la incorporación de principios y prioriza el diálogo.
  - Directiva Permanente No. 09 del 15 de junio de 2023 del Mindefensa sobre el direccionamiento e implementación de los lineamientos de la Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional de Colombia (en adelante “Transformación Policial + Humana”).
  - Directiva Permanente No. 034 del 26 de diciembre de 2024 del Mindefensa sobre lineamientos para fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en el marco del derecho de reunión y manifestación, y el mantenimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana.
  - Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional, adoptado mediante la Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023 (en adelante “Manual de Reunión, Manifestación y

---

<sup>118</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>119</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

Control de Disturbios de 2023). Esta establece la primacía del diálogo del servicio de la policía y los principios sobre el uso de la fuerza en protestas sociales.

- Lineamientos para el Despliegue del Modelo de Actuación Institucional Integral frente a la Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional, adoptados en la Directiva Operativa Transitoria No. 005 del 31 de marzo de 2023 (en adelante “Lineamientos sobre el modelo de actuación institucional en la manifestación y control de disturbios de la Policía Nacional”). Frente a este documento, el Estado informó posteriormente sobre la Directiva Operativa Transitoria No. 025 del 4 de 2024 sobre la misma temática<sup>120</sup>.
- Para el caso de Bogotá, el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta fue adoptado mediante el Decreto No. 053 de 2023.

124. Además, el Estado reportó la implementación del principio de primacía del diálogo. Al respecto, reiteró la transformación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (en adelante “ESMAD”) a la UNDMO, e informó la creación de 29 equipos de diálogo (en adelante “EDI”) integrados por 140 miembros de la Policía Nacional, que propician la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y reciben entrenamiento diferencial. También mencionó el funcionamiento de los Dispositivos Mínimos de Atención (en adelante “DMA”), conformados con personal diferenciado no adscritos a la UNDMO, habilitados para intervenir hechos violentos y hacer uso de la fuerza, y de los Dispositivos Especializados de Intervención (en adelante “DEI”), conformados por la UNDMO, que acompañan las manifestaciones desde lugares estratégicos, siempre que hayan agotado las instancias de diálogo<sup>121</sup>.

125. A su vez, el Estado se refirió a medidas de registro y evaluación de lo sucedido en protestas. Resaltó la elaboración de informes sobre circunstancias de tiempo, modo, lugar, motivos de las intervenciones, capturas y afectaciones a personas para ser remitidos a superiores jerárquicos, autoridades judiciales, instancias de control internas, Ministerio Público y Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías

---

<sup>120</sup> Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. Fue enviada con motivo de la audiencia pública del 6 de marzo de 2025.

<sup>121</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

para las Manifestaciones públicas, así como la instrucción del levantamiento de los PMUs, únicamente hasta que las manifestaciones hayan cesado<sup>122</sup>.

126. Asimismo, el Estado destacó las acciones de difusión y capacitación permanente a la Policía Nacional. Indicó que, con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante “CICR”), se reportaron iniciativas de formación sobre la normatividad que rige a la Policía que atiende manifestaciones, incluida la UNDMO, con capacitación a más de 30.000 funcionarios en 2023 y casi 13.000 hasta mediados de 2024<sup>123</sup>. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado agregó que, durante 2025, se han realizado 10 capacitaciones sobre el Decreto 053 de 2023 y elementos relacionados con la garantía del derecho a la protesta social, dirigidas al personal uniformado de la Policía<sup>124</sup>.
127. En cuanto a los resultados de las medidas implementadas, el Estado precisó de una marcada disminución en la frecuencia de las intervenciones de la UNDMO en protestas a lo largo de los años. Los porcentajes reportados representan la proporción de intervenciones respecto al total de servicios de acompañamiento de protestas brindados por la unidad. La tendencia a la baja fue significativa: en 2021, se registraron 2.993 intervenciones ante 16.670 servicios, lo que representó aproximadamente un 18% del uso de la fuerza. Esta cifra se redujo drásticamente en 2022, con solo 404 intervenciones antidisturbios (de un total de 12.841 servicios), lo que equivale a un 3,1%. En 2023, la proporción se mantuvo baja con 401<sup>125</sup> intervenciones de 11.386 servicios, correspondientes a un 3,5%<sup>126</sup>. Finalmente, el Estado complementó la información indicando que para 2024 se reportaron un total de 85 intervenciones, lo que constituye una reducción del

---

<sup>122</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>123</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>124</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>125</sup> Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. En esta comunicación, se informó el envío de documentos mencionados en la audiencia pública realizada el 6 de marzo de 2025.

<sup>126</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

97,17% del uso de la fuerza en comparación con el número absoluto de intervenciones registradas en 2021<sup>127</sup>.

128. Además, el Estado precisó que, durante 2024, 85 servicios habían sido categorizados bajo “control de disturbios” y “manifestación pública”. Se reportó que las quejas, reclamos e investigaciones disciplinarias han disminuido significativamente en los últimos cinco años, al igual que los cuestionamientos de la actuación policial y el uso de la fuerza, sin especificar cifras al respecto<sup>128</sup>. Asimismo, en sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que, hasta julio de 2025, se presentaron 6.929 intervenciones en las cuales hubo uso de la fuerza en 132 ocasiones (1,9%)<sup>129</sup>.
129. Por otro lado, el Estado proporcionó algunas cifras relacionadas con presuntos incumplimientos de los protocolos aplicables en protestas y manifestaciones por hechos posteriores a 2021, sobre lo cual aclaró que la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas conoció reportes sobre su incumplimiento en las protestas del 8 de marzo de 2024 en Bogotá, Medellín y Barranquilla. Además, informó que la Inspección Delegada para la Manifestación Pública de la Inspección General de la Policía Nacional (INGER) inició 354 investigaciones disciplinarias en 2021, cuatro en 2022, seis en 2023, diez en 2024 y cinco en 2025 (hasta el mes de julio)<sup>130</sup>. En cuanto a las conductas más investigadas, refirió en primer lugar el abuso de autoridad (272), seguido por la agresión física (92), lesiones personales (52), manipulación imprudente de armas (42), homicidio (28), incumplimiento de órdenes (22) y malos tratos entre compañeros, subalternos o superiores (21)<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. En esta comunicación, se informó el envío de documentos mencionados en la audiencia pública realizada el 6 de marzo de 2025.

<sup>128</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>129</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>130</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>131</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

130. Para el caso de Bogotá, se reportó que la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad por parte de la Fuerza Pública atendió 125 casos en 2024, la mayoría presentados en las localidades de Kennedy y Suba, así como siete casos en 2025 (hasta el 31 de mayo). Por su parte, en la misma ciudad, respecto a las lesiones oculares, se reportó el registro de 125 casos de 2019 a 2023, con un pico de 117 eventos en 2021 y, en relación con los homicidios, 13 víctimas en 2020 y 6 en 2021, sin especificar cifras para los últimos años<sup>132</sup>.
131. Por su parte, la sociedad civil resaltó la entrada en vigor del Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023, que prevé las cinco etapas de preparación y atención de una protesta, y que creó la UNDMO. Sin embargo, sostuvo que, en la práctica, este organismo no ha implicado una transformación sustancial al antiguo Escuadrón Móvil Antidisturbios (en adelante “ESMAD”). Además, reclamó mayor claridad sobre su forma de proceder para que no sea identificada como un “apoyo” con capacidades limitadas de acción para limitar el uso de la fuerza en protestas, y para que su intervención sea ordenada por alcaldes y alcaldesas, y no por comandantes policiales<sup>133</sup>.
132. A su vez, algunas organizaciones transmitieron a la CIDH conocer el proceso Transformación Policial + Humana y el propósito del Mindefensa de elaborar un proyecto de decreto sobre el uso de la fuerza policial y una futura resolución de la Policía Nacional sobre el modelo de gestión negociada para el uso de la fuerza en hechos violentos y aglomeración de personas por la UNDMO<sup>134</sup>. Al respecto, ciertas organizaciones dijeron conocer que este proceso habría previsto la creación de, entre otros órganos, la Mesa Asesora Externa, cuya función sería promover la participación de la sociedad civil y otros actores<sup>135</sup>, contemplando diálogos sobre el uso de la fuerza y armas de menor letalidad, realizados entre

---

<sup>132</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>133</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>134</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>135</sup> Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

agosto de 2023 y enero de 2024, con participación de la Policía Nacional y su UNDMO, el Mindefensa, ACNUDH, víctimas y organizaciones de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial<sup>136</sup>. A pesar de que se manifestó la importancia de este espacio, su funcionamiento habría sido reciente, por lo que expresaron que no es posible determinar si el proceso va a contar con un enfoque étnico-racial y de género dirigido a la eliminación de las violencias discriminatorias de la institución policial<sup>137</sup>. Asimismo, pese a que estos espacios de discusión fueron valorados, se puso de presente que el Congreso de la República debe ser la entidad que regule el uso de la fuerza<sup>138</sup>.

133. Además, algunas organizaciones expusieron que, aunque sus observaciones se integraron parcialmente a estos proyectos normativos, otras de sus preocupaciones, sobre los siguientes temas, no habrían sido atendidas: la facultad policial de reglamentar el modelo de gestión negociada de intervención para el uso de la fuerza; la potestad para que la Policía actualice la clasificación técnica de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales y la regulación de su adquisición, evaluación de uso y contratación. De esta manera, las organizaciones solicitaron que la regulación próxima a ser emitida tenga limitaciones expresas, claras y detalladas para los agentes de la fuerza pública, así como una definición rigurosa de los objetivos, usos tácticos y niveles de riesgo que autorizan el uso de la fuerza<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> La Mesa de Trabajo por la Reforma Policial es una plataforma compuesta por 21 organizaciones de víctimas, de derechos humanos y sociales a nivel nacional, que busca emitir propuestas y realizar incidencia en torno al proceso de reforma a la Policía Nacional. Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>137</sup> Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>138</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>139</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

134. Al respecto, la CIDH conoció una de las propuestas de sociedad civil para que, de manera expresa, el criterio de “resistencia pasiva” no sea aplicado en escenarios como el de “desafío a la autoridad”, al ser un término ambiguo que puede colisionar con la libertad de expresión en escenarios de protesta, con la labor de interpellación de las CVI o con las alegaciones que un presunto infractor hace al funcionariado policial cuando este último le impone una medida correctiva. Además, la propuesta sugiere que la regulación asegure la autorización del uso de la fuerza, según parámetros específicos que se apliquen a los distintos tipos de conductas (resistencia pasiva; resistencia activa; agresión no letal y agresión letal)<sup>140</sup>.
135. También, la CIDH conoció información proporcionada por la sociedad civil que señala la necesidad de que las reformas propuestas por el gobierno, entre ellas la transformación del ESMAD en la UNDMO y la creación de una política de seguridad basada en derechos humanos, realmente recepten el enfoque étnico-racial en la formación del personal policial y en el tratamiento de datos. En este sentido, solicitan que estos procesos aseguren un tratamiento adecuado que reconozca la preponderancia de la violencia racista en escenarios de protesta y que aborde esta realidad con soluciones estructurales<sup>141</sup>.
136. Igualmente, la sociedad civil valoró la adopción de un protocolo en la ciudad de Medellín en el año 2023 sobre garantía de la protesta social, mediante el Decreto No. 0889. Esta regulación habría sido discutida en la Mesa Territorial de

---

<sup>140</sup> Según esta propuesta, cuando la conducta es de cooperación, no hay ningún objetivo legítimo para usar la fuerza. Cuando hay resistencia pasiva, solo debe permitirse la fuerza simbólica como medio disuasorio mediante presencia policial, diálogo, mediación y comunicación asertiva. Cuando hay resistencia activa (oposición física a medios materiales), solo debe permitirse el uso no letal de la fuerza con fines de inmovilización física para aprehensión administrativa, mediante dispositivos de contacto. Cuando haya una agresión no letal que pueda generar una incapacidad temporal, el uso de la fuerza podría permitirse solo para desorientar temporalmente y para aprehensión con fines administrativos, a través de dispositivos y municiones acústicos y lumínicos, y dispositivos de control eléctrico. Ante una agresión no letal que pueda generar deformidad, perturbación o incapacidad permanente, podría haber uso no letal de fuerza para repeler la conducta con fines de aprehensión judicial mediante agentes químicos, armas mecánico-cinéticas, neumáticas y proyectiles de impacto. Cuando haya una agresión no letal que pueda generar pérdida anatómica o funcional, solo se autoriza el uso no letal de impacto para incapacitar temporalmente y con fines de captura judicial, mediante armas mecánico-cinéticas, neumáticas, proyectiles de impacto y armas de fuego. Finalmente, ante una agresión que pueda generar la muerte, se propone un uso no letal de impacto, asegurando que solo conduzca a la incapacidad temporal de la persona y a fines de aprehensión judicial, mediante armas de impacto o armas de fuego. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>141</sup> Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

Garantías de Antioquia (en adelante “MTGA”), con participación de distintos actores. Sin embargo, también se expresó la preocupación por la alegada posición de la administración actual en la ciudad para no aplicar esta regulación, así como la ausencia de un protocolo departamental para Antioquia<sup>142</sup>.

137. Adicionalmente, la sociedad civil manifestó conocer hechos posteriores al Paro Nacional de 2021 que constituyen presuntas vulneraciones de derechos humanos por las fuerzas de seguridad, principalmente, la Policía Nacional y su UNDMO, a raíz del uso desproporcionado de la fuerza en protestas de los años 2022, 2023 y 2024. Estos hechos se enmarcarían en amenazas, detenciones arbitrarias, tortura, violencia ocular, violencia basada en el género, violencia sexual, lesiones a la integridad personal y muertes, así como abusos que contemplan el registro fotográfico no autorizado de documentos de identificación en los siguientes lugares del país<sup>143</sup> (los hechos reportados por sociedad civil a la CIDH están sistematizados en el Anexo 3):
- Año 2022: Bogotá y en ciudades y municipios como Medellín, Barbosa e Itagüí (Antioquia); Barranquilla (Atlántico); Fortul y Saravena (Arauca); Sogamoso (Boyacá); Yopal (Casanare); Popayán, Miranda y Caloto (Cauca); Chimichagua y Tamalameque (Cesar); Chía, Cota y Madrid (Cundinamarca); Riohacha (Guajira); Neiva (Huila); Cúcuta (Norte de Santander); Bucaramanga y Floridablanca (Santander); Mocoa (Putumayo); Pereira (Risaralda); Cali y Tuluá (Valle del Cauca).
  - Año 2023: Bogotá y en ciudades y municipios como Medellín y San Carlos Caucasia y Cáceres (Antioquia); Arenal (Bolívar); Tiquisio (Bolívar); San Vicente del Caguán (Caquetá); Manizales (Caldas); Valledupar (Cesar); Soacha, Madrid y La Calera (Cundinamarca); Santa Marta (Magdalena); Pasto (Nariño); Bucaramanga, Barrancabermeja, La Belleza, Girón y Piedecuesta (Santander), Puerto Carreño (Vichada); Cali, Jamundí y Guacarí (Valle del Cauca); Florencia (Caquetá); Ibagué (Tolima);

---

<sup>142</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>143</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Sisma Mujer, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 21 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

- Año 2024: Bogotá y en ciudades y municipios como Bucaramanga (Santander) e Ibagué (Tolima).
138. Igualmente, según información proporcionada por la sociedad civil, la CIDH conoció que para el año 2023, la Alcaldía de Bogotá habría identificado 40 casos de presunto abuso policial en protestas, gracias a la ruta de atención que está a disposición para estos eventos<sup>144</sup>. Además, fue expresada la preocupación de la sociedad civil con el hecho de que las víctimas hayan sido jóvenes y menores de edad, estudiantes, personas defensoras de derechos humanos (como las integrantes de las CVI), miembros de pueblos indígenas, personas campesinas, mujeres y niñas (sobre quienes, entre otros hechos, se reportaron graves ataques el 8 de marzo de 2024 en el marco de las marchas para conmemorar el Día Internacional de la Mujer), mujeres en estado de embarazo, personas que ejercen labores de prensa, personas LGBTIQ+<sup>145</sup> y personas mayores<sup>146</sup>.
139. Asimismo, de manera más reciente, el Mecanismo Conjunto de Seguimiento identificó que el 3 de octubre de 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1231 de 2024, del sector defensa, que reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional<sup>147</sup>. La Comisión conoció un comunicado de las organizaciones integrantes de la Mesa por la Reforma Policial que reconoció la relevancia de esta normativa y valoró el diálogo previo realizado con organizaciones y víctimas para su discusión. Sin perjuicio de las acciones faltantes para la transformación de la Policía Nacional, el comunicado reconoce a esta normativa como un avance significativo sobre el establecimiento del diálogo

---

<sup>144</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>145</sup> Particularmente, respecto de personas LGBTIQ+, la CIDH recibió información que señala, por ejemplo, que para el año 2022 la sociedad civil registró 97 hechos de violencia policial y abuso de autoridad con 107 víctimas. Además, en 4 casos se habrían agredido a 6 líderes y lideresas LGBTIQ+ mediante insultos homofóbicos, persecución y perfilamiento de personas defensoras LGBTIQ+. Colombia Diversa, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>146</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Colombia Diversa, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Sisma Mujer, Respuesta a la solicitud de información, 21 de mayo de 2024.

<sup>147</sup> Mindefensa, Gobierno Nacional presentó decreto que reglamenta el uso de la fuerza para la Policía Nacional, 8 de octubre de 2024. Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024.

como eje central de la actuación policial; el uso de la fuerza gradual, de acuerdo con los niveles de resistencia de la persona; el uso de la fuerza como último recurso ante situaciones que afectan la convivencia y la seguridad, y el principio de mínima intervención posible del Estado. Además, a partir de información intercambiada con ACNUDH Colombia, la Comisión conoció que esta norma incorpora los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza<sup>148</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

140. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado para avanzar en la implementación de medidas orientadas a evitar el uso desproporcionado de la fuerza durante protestas. Entre estas destaca la transformación del ESMAD a la UNDMO, la creación de equipos de diálogo y dispositivos especializados para atención diferenciada, así como la adopción de un nuevo marco normativo que prioriza el uso del diálogo y el enfoque gradual del uso de la fuerza y la adopción de medidas de capacitación y formación a la Policía sobre los protocolos aplicables para el abordaje de protestas. También, la Comisión identifica como medidas relevantes de cumplimiento el reciente Decreto No. 1231 de 2024 sobre uso diferenciado y proporcional de la fuerza, del sector defensa, así como una resolución de la Policía Nacional que todavía estaría por ser emitida. A su vez, valora el Manual de Reunión y Control de Disturbios de 2023 y las iniciativas de capacitación permanente para miembros de la Policía Nacional con el apoyo del CICR.
141. La CIDH invita a fortalecer la articulación entre las medidas desarrolladas por distintas entidades e identifica la necesidad de que estas medidas sean efectivamente aplicadas en el abordaje práctico de las protestas por parte de la Policía Nacional y en los mecanismos de supervisión de estas actuaciones. Asimismo, nota con preocupación los desafíos que, según sociedad civil, persisten respecto a la implementación efectiva de estas medidas, incluida la percepción de que la transformación de la UNDMO no ha llevado a un cambio sustancial en las prácticas del antiguo ESMAD, así como una presunta falta de claridad en la aplicación de los protocolos de actuación que seguirían generando

---

<sup>148</sup> Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024. ACNUDH, ONU Derechos Humanos saluda transformaciones en la Policía de Colombia que permiten una mejor protección de derechos humanos y rendición de cuentas y mayor transparencia dentro de la Institución, 15 de octubre de 2024.

intervenciones arbitrarias y uso excesivo de la fuerza en protestas, y la necesidad de que exista mayor precisión en torno al concepto de resistencia activa.

142. Además, los registros de la sociedad civil sobre detenciones arbitrarias, violencia ocular, violencia basada en género y otras violaciones a los derechos humanos durante los años 2022, 2023 y 2024 en diversas regiones del país demuestran la necesidad de fortalecer la efectividad de las acciones preventivas y de sanción. Aunque el Estado ha señalado la disminución de intervenciones y quejas por parte de la UNDMO, la sociedad civil reporta que estas cifras no reflejan adecuadamente las denuncias y persistencia de violencia, especialmente contra grupos vulnerables como jóvenes, personas defensoras de derechos humanos, personas afrodescendientes, personas indígenas y LGBTIQ+, mujeres y niñas.
143. Por ello, la CIDH concluye que se han registrado avances normativos importantes y, en particular, reconoce positivamente la reciente aprobación del Decreto No. 1231 de 2024 por el Gobierno Nacional, el cual contó con un proceso previo de diálogo con la sociedad civil y asesoría técnica de ACNUDH Colombia. Al respecto, para la CIDH también se han dado cambios relevantes respecto al funcionamiento de la UNDMO, en comparación con el antiguo ESMAD, aunque insiste en la importancia de consolidarlos en la práctica policial. La Comisión urge al Estado a continuar con la implementación de estas medidas y a que se establezca un mecanismo interno de seguimiento que asegure su cumplimiento estricto. Asimismo, enfatiza que los ajustes normativos incluyan un enfoque étnico-racial y de género, así como un monitoreo independiente de las actuaciones policiales, con la finalidad de garantizar un entorno seguro y respetuoso de los derechos humanos en protestas y manifestaciones. Ponderando la reciente normativa expedida, la Comisión considera que ambas recomendaciones han avanzado a un cumplimiento **parcial sustancial**.

#### ***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

144. El progreso en el cumplimiento de estas recomendaciones requiere que el Estado consolide los procesos reportados y que, en la práctica, demuestre que estos han significado una efectividad alta en la erradicación de violaciones a derechos humanos en el marco de protestas.

145. Particularmente, la Comisión queda a la espera de información sobre: (i) la Resolución de la Policía Nacional que estaría por expedirse para desarrollar los lineamientos sobre uso de la fuerza; así como (ii) los mecanismos de seguimiento interno que aseguren la aplicación práctica y efectividad del recién expedido Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024, en el sector defensa. Al respecto, es esencial que tanto la normativa que aún está en proceso de expedición como la aplicación de la regulación vigente (iii) consideren las solicitudes de la sociedad civil sobre criterios claros en los límites del uso de la fuerza y en el concepto de resistencia activa para evitar cualquier desnaturalización del derecho a la protesta social.
146. Asimismo, la CIDH invita a continuar y reportar los espacios de formación y de capacitación para los miembros de Policías a cargo del abordaje de la protesta social. En tal sentido, llama al Estado a involucrar a la sociedad civil en su elaboración e impartición, considerando que pueden ser espacios clave para comunicar y crear espacios de reflexión y conciencia sobre las consecuencias graves y los daños del uso desproporcionado de la fuerza en el marco de protestas.

**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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

147. El primer informe de seguimiento consideró la regulación en vigor sobre medios no letales para el control del orden público, incluido el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021. Por su parte, la Comisión conoció la posición de la sociedad civil, la cual demandó una regulación más detallada para cada dispositivo y señaló la falta de aplicación rigurosa de la normativa vigente. La CIDH insistió en la necesidad de aplicar un protocolo estricto para prevenir abusos y proteger a personas manifestantes y concluyó que esta recomendación continuaba pendiente de cumplimiento<sup>149</sup>.

<sup>149</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 126-135.

**Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

148. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que el protocolo vigente sobre el uso de medios menos letales de control del orden público durante protestas y manifestaciones se basa en el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021, las Resoluciones No. 02903 de 2017 y No. 01716 de 2021 (que están siendo revisadas en mesas de trabajo con participación de la sociedad civil), y en el reciente Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional, adoptado por la Resolución No. 1091 de 2023<sup>150</sup>.
149. Según el Estado, este último protocolo, que prioriza el diálogo y la resolución alternativa de conflictos, establece que las armas y dispositivos menos letales deben ser proporcionados exclusivamente por la Policía Nacional, y que los agentes deben estar capacitados para su manipulación y reportar el tiempo, modo y lugar de su uso. Además, indicó que estos elementos se clasifican en mecánicas cinéticas; agentes químicos; acústicas y lumínicas, y dispositivos de control eléctrico, especificando cuáles pueden ser empleados tanto por los DMA como por los DEI, así como los elementos proscritos<sup>151</sup>.
150. El Estado manifestó que el proyecto de decreto para reglamentar el artículo 166 (sobre uso de la fuerza) de la Ley No. 1801 de 2016, en elaboración desde el año 2023 y próximo a ser expedido, señala estándares para clasificar y usar armas, elementos y dispositivos menos letales. También, destacó que se expedirá una resolución de la Policía Nacional para regular estos lineamientos, cuya elaboración ha sido promovida por el Mindefensa y la Policía Nacional, y ha

---

<sup>150</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>151</sup> Estos son bastones con púas; láseres diseñados para causar ceguera permanente; armas de energía dirigida que puedan causar lesiones graves; cadenas de metal; grilletes; aplastapulgares o esposas para pulgares; instrumentos de coerción física electrificados o con púas e instrumentos de contención física con peso. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

contado con aportes de la sociedad civil y el apoyo técnico de ACNUDH, con quienes se han desarrollado cinco mesas de trabajo entre 2023 y 2024<sup>152</sup>.

151. Por su parte, la sociedad civil se refirió a la elaboración de los proyectos de normativa para reglamentar el uso de la fuerza en protestas, y de armas, elementos y dispositivos menos letales<sup>153</sup>. Ciertas organizaciones indicaron haber participado en una discusión habilitada por el Estado entre agosto de 2023 y enero de 2024<sup>154</sup>, aunque señalaron que algunas de sus observaciones frente a los medios no letales no habrían sido atendidas<sup>155</sup>.
152. Dentro de estas últimas, mencionaron su preocupación con que la Policía Nacional esté facultada para autorregularse en cuanto al uso de armas menos letales y actualizar su clasificación técnica, para lo cual solicitan que esta regulación sea taxativa y restrictiva; que se asegure que el uso de accesorios de armas, elementos y dispositivos menos letales no se oriente a optimizar su rendimiento, sino a reducir el daño a la vida e integridad personal, y otros comentarios relacionados con la regulación de adquisición de nuevas armas, elementos o dispositivos menos letales, evaluación periódica de su uso, y obligaciones de transparencia para su contratación. Además, se habría propuesto la constitución de una instancia independiente y técnica a instancias del Gobierno Nacional a cargo de esta atribución, lo cual no habría sido incorporado a estas iniciativas<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Período de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>153</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>154</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>155</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>156</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

153. Las organizaciones también resaltaron que, desde la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial, propusieron al Estado consolidar una comisión para revisar el uso de las armas menos letales, dar seguimiento al impacto de las ya utilizadas y de las que puedan ser incorporadas, y definir el retiro de armamento que pone en riesgo la vida de la población. Sin embargo, indicaron que el Mindefensa habría señalado que el espacio para discutir estos asuntos sería la Mesa de Garantías a la Protesta Social del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021<sup>157</sup>.
154. Además, la sociedad civil enfatizó la necesidad de que los entes territoriales actualicen sus protocolos sobre medios menos letales, de acuerdo con estándares técnicos favorables a los derechos humanos. Particularmente, se valoró el funcionamiento de la MTGA, en Antioquia, por permitir la interlocución sobre esta temática, aunque se resaltó la importancia de que estos espacios, además de periódicos, den lugar a regulaciones vinculantes a nivel regional y municipal<sup>158</sup>.
155. Asimismo, de manera más reciente, el Mecanismo Conjunto de Seguimiento conoció información según la cual, el 3 de octubre de 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1231, sobre el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional; que, entre otros asuntos, detalla los presupuestos a los que se circscribe el uso de armas y dispositivos menos letales<sup>159</sup>. La Comisión recibió información de la sociedad civil que advierte la relevancia de esta normativa, aunque insiste en la necesidad de que haya una delimitación estricta tanto de los medios de fuerza de la Policía como de su facultad para adquirir tecnologías y armas sin evaluación técnica<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>158</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>159</sup> Estas disposiciones están contenidas en el artículo 2.5.14.5.1, sobre disposiciones de uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, y en el artículo 2.5.14.5.2, referido a la reglamentación de su clasificación técnica y empleo. Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024. Por el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1070 del 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, por medio del cual se reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional.

<sup>160</sup> Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024. ACNUDH, ONU Derechos Humanos saluda transformaciones en la Policía de Colombia que permiten una mejor protección de derechos humanos y rendición de cuentas y mayor transparencia dentro de la Institución, 15 de octubre de 2024.

156. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que, en ejecución del Decreto No. 1231 de 2024, se adoptó la Resolución 01840 del 20 de junio de 2025, que expide el “Manual para el Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML) y su Clasificación Técnica para la Policía Nacional”.<sup>161</sup> El proceso de consolidación de la Resolución involucró el diálogo entre la Policía Nacional, organizaciones de derechos humanos y acompañamiento por parte de ACNUDH. Particularmente, el Manual incorpora los siguientes elementos a destacar: i) el establecimiento de los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y diferenciabilidad en el uso de la fuerza, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que las AML deben ser usadas; ii) un plan de educación y capacitación a los funcionarios de la Policía Nacional en el uso y empleo de AML; iii) clasificación y definición de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales que podrá emplear la Policía Nacional; y iv) los parámetros de uso de las AML. Estos últimos incluyen la priorización de los medios sustitutivos al uso de la fuerza, la orden de que las AML utilizadas sean aquellas suministradas por la institución, prohibiéndose su alteración y, en caso de que se presente uso de la fuerza, el deber de dar advertencia previa<sup>162</sup>. Adicionalmente, conforme al avance tecnológico, el Manual permite la adquisición de nuevas AML que “sean más efectivas a la hora de lograr los objetivos misionales”<sup>163</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

157. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado en la elaboración y revisión de su marco normativo sobre el uso de medios menos letales en contextos de protesta; especialmente a través de la adopción del Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023 y el Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024. Este protocolo incorpora principios que priorizan el diálogo y la resolución pacífica de conflictos, además de regular la clasificación y el uso de dispositivos no letales. La CIDH también valora la reciente expedición de la

---

<sup>161</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>162</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>163</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Resolución No. 01840 del 20 de junio de 2025 que categoriza, define y regula de manera específica el uso de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales.

158. Para la Comisión, es relevante que estas regulaciones hayan sido discutidas en mesas de trabajo con la participación de la sociedad civil y el apoyo técnico de ACNUDH. Concretamente, la Comisión observa que la Resolución No. 01840 desarrolla estándares que regulan aspectos críticos sobre la seguridad de las armas como la composición y concentración de las sustancias químicas irritantes; los niveles de descarga en los dispositivos eléctricos, el volumen y materiales en las nuevas armas acústicas, así como los niveles de precisión requeridos para los proyectiles, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el uso de las AML. De igual manera, se evidencia la incorporación de protocolos y contenidos de formación específicos para los agentes, orientados al uso seguro de cada armamento en particular, así como el establecimiento de avisos formales y previos frente a la utilización de armamento no letal que den oportunidad a las personas de evacuarse. Además, esta contiene definiciones acerca de quién debe autorizar el empleo de estos medios y de pautas de atribución de responsabilidad por el incorrecto uso de cada tipo de arma o dispositivo.
159. Por otro lado, se observa que la Resolución confiere a la Policía Nacional la facultad de actualizar las AML de acuerdo con los avances tecnológicos, para optimizar la efectividad operacional. Al respecto, la CIDH reitera lo expresado en su informe sobre Protesta y Derechos Humanos acerca de que las nuevas tecnologías acarrean un mayor grado de responsabilidad estatal en cuanto al uso de la fuerza, y de cara a la rendición de cuentas y supervisión de esta facultad discrecional.<sup>164</sup> Asimismo, recuerda que la adquisición de este tipo de armamento debe estar sujeta a controles y regulaciones del mismo tipo que las aplicadas al comercio de armas convencionales.
160. En este sentido, la Comisión trae a colación la preocupación de la sociedad civil sobre el otorgamiento de facultades a la Policía para autorregularse en la clasificación, evaluación y actualización técnica de armas y dispositivos menos letales, considerando que podría generar riesgos de abuso y falta de control.

---

<sup>164</sup> CIDH y RELE, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 126.

Además, ha recibido las solicitudes expresadas para que la normativa garantice que el uso de estos elementos no se enfoque en maximizar el rendimiento operativo de la fuerza, sino en minimizar el daño potencial a la integridad física de las personas.

161. En consecuencia, la aplicación efectiva de la Resolución en contextos de protesta resulta fundamental para garantizar los derechos humanos de los manifestantes en los términos de la presente recomendación. Para fortalecer dicha implementación, la Comisión invita al Estado a considerar la creación de una instancia independiente y técnica que supervise y adopte las mayores garantías posibles de transparencia en la adquisición, uso y evaluación de estas herramientas, de modo que se ajusten a los estándares internacionales de derechos humanos. Igualmente, la Comisión hace un llamado al Estado para que, en la aplicación de la Resolución, adopte los lineamientos para compatibilizar los derechos humanos con el uso adecuado y proporcionado de medios menos letales, incluidos los siguientes<sup>165</sup>:

- Impulso de estudios para profundizar en el conocimiento médico disponible sobre los impactos de cada una de las armas existentes en la salud y en la integridad personal, así como las formas seguras de su uso.
- Establecimiento de pruebas adecuadas para aprobar la adquisición e incorporación de nuevas armas a dispositivos reglamentarios y de criterios acerca del tipo de expertos multidisciplinarios e independientes que puedan realizarlos, que no presenten conflictos de interés con actividades comerciales.

162. Por lo tanto, la Comisión concluye que el Decreto No. 1231 de 2024 y, particularmente la Resolución No. 01840, son medidas que contribuyen al cumplimiento de esta recomendación, en tanto procuran 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. Sin embargo, en atención a los llamados de la sociedad civil y a su reciente adopción, considera que es necesario el reporte de información sobre su efectiva implementación, así como el establecimiento de

---

<sup>165</sup> CIDH y RELE, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 120 a 127.

mecanismos de control independientes que certifiquen la aplicación estricta de estas regulaciones para evitar cualquier uso indebido de medios no letales en el contexto de manifestaciones y protestas. Con base en lo anterior, la Comisión considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel de cumplimiento parcial sustancial.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

163. Para el cumplimiento total de esta recomendación se requiere que el Estado proporcione información sobre la implementación efectiva del Manual para el Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML) y su Clasificación Técnica para la Policía Nacional (Resolución No. 01840), en contextos de protesta social. Lo anterior, con el fin de asegurar que los funcionarios de la Policía Nacional: i) conozcan la nueva normativa; ii) se abstengan de usar la fuerza salvo en circunstancias excepcionales siguiendo los estándares de absoluta necesidad, legalidad y proporcionalidad; y iii) en caso de que haya un uso indebido, dicha conducta sea sancionada. En este sentido, se sugiere la adopción de mecanismos que den seguimiento a su aplicación efectiva, y promover la participación de la sociedad civil y las víctimas del uso desproporcionado de armas menos letales en estos escenarios, con la finalidad de crear espacios de reflexión y conciencia sobre la gravedad de los daños que ocasionan estas violaciones a los derechos humanos.

**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.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

164. El primer informe de seguimiento analizó las medidas estatales reportadas, incluyendo la normativa vigente sobre el uso de la fuerza. Sin embargo, la CIDH reiteró la necesidad de información sobre la efectividad de estas acciones para alcanzar la prohibición solicitada. Para ese momento, concluyó que la recomendación estaba pendiente de cumplimiento<sup>166</sup>.

<sup>166</sup> CIDH, Primer informe de seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 136-145.

**Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

165. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado indicó que el Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 y el Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023 prohíben el uso de armas de fuego en intervenciones de protestas y manifestaciones. Señaló que el proyecto de decreto para reglamentar el artículo 166 (sobre uso de la fuerza) de la Ley No. 1801 de 2016, próximo a ser expedido, describe un protocolo de uso de armas de fuego. Además, reiteró que se expedirá una resolución de la Policía Nacional para regular estos lineamientos, promovida por el Mindefensa y la Policía Nacional, con aportes de organizaciones de la sociedad civil y ACNUDH, con quienes se desarrollaron cinco mesas de trabajo entre 2023 y 2024<sup>167</sup>. Destacó que la prohibición de armas de fuego fue mantenida en estos espacios<sup>168</sup>.
166. Por su parte, algunas organizaciones reiteraron conocer el proceso de elaboración de los proyectos de normativa sobre uso de la fuerza y armas menos letales pero que no habrían entrado en vigor. Al respecto, agregaron que varias de sus observaciones a estas iniciativas no habrían sido incorporadas<sup>169</sup> y manifestaron preocupación con que el proyecto de decreto hubiese receptado una propuesta preliminar que permitía el “uso diferenciado y proporcional de la fuerza y de armas de fuego con la intención de causar la muerte”, aunque, según se informó, el Mindefensa posteriormente manifestó su intención de remover esta facultad del articulado<sup>170</sup>. Por su parte, otras organizaciones expresaron no conocer o, de ser el caso, no haber participado en mesas específicas de trabajo para asegurar la prohibición efectiva de la fuerza letal en protestas<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> Según el Estado, las organizaciones participantes fueron CDLAT, CSPP, Cajar, Fundación Karisma, Temblores, Corporación Jurídica Libertad; CCJ, Dejusticia, entre otras que hacen parte de la Mesa por la Reforma Policial, entre otras que hacen parte de la Mesa por la Reforma Policial. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>168</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>169</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024; CCJ, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>170</sup> Cajar, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>171</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

167. En cuanto a la efectividad de las medidas estatales para asegurar la prohibición del uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas, la CIDH recibió información sobre la preocupación por la letalidad del uso arbitrario de armas, incluso cuando son consideradas como menos letales<sup>172</sup>. Además, fue transmitido a la CIDH que los casos de homicidio registrados por organizaciones entre 2022 y 2023 indican la necesidad de acciones adicionales de cumplimiento<sup>173</sup>.
168. Por su parte, recientemente el Mecanismo Conjunto de Seguimiento conoció que, el 3 de octubre de 2024, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1231, sobre el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional que, entre otros asuntos, presenta un capítulo respecto a las generalidades sobre el uso de la fuerza potencialmente letal o empleo de armas de fuego<sup>174</sup>. A su turno, la sociedad civil refirió a la Comisión que, además de reconocer la relevancia de esta normativa y de valorar la disposición del Mindefensa y el diálogo con organizaciones y víctimas para su discusión, era necesario que “en la legislación nacional esté explícita la prohibición del uso de la fuerza con intención letal en cualquier circunstancia”<sup>175</sup>.
169. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado se refirió a la Resolución No. 01840 del 20 de junio de 2025 (Manual sobre AML) de la Policía Nacional. Concretamente, resaltó las circunstancias descriptivas para el uso diferenciado y proporcional de la fuerza aplicables al empleo de las AML, y los principios de no estigmatización y no discriminación en el uso de la fuerza. Por su parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá reportó que, en cumplimiento de los Decretos 053 de 2023 y 003 de 2021, se han implementado diversas acciones para prohibir el porte y uso de armas de fuego en protestas sociales. Estas incluyen la sensibilización constante a los agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá

---

<sup>172</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>173</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>174</sup> Mindefensa, Gobierno Nacional presentó decreto que reglamenta el uso de la fuerza para la Policía Nacional, 8 de octubre de 2024. Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024.

<sup>175</sup> Mesa por la Reforma Policial, Decreto sobre uso de la fuerza: un paso para la reforma policial, 10 de octubre de 2024. ACNUDH, ONU Derechos Humanos saluda transformaciones en la Policía de Colombia que permiten una mejor protección de derechos humanos y rendición de cuentas y mayor transparencia dentro de la Institución, 15 de octubre de 2024.

sobre la importancia del diálogo, la mediación y la restricción de armas de fuego. Además, gestores distritales y equipos en terreno dialogan directamente con los policías que puedan estar armados en manifestaciones para que se retiren. Finalmente, se realizan reportes y notificaciones oportunas al PMU y a la Policía Metropolitana para asegurar que las unidades en terreno cumplan con la normativa vigente, con el compromiso de adaptar estas medidas si hay actualizaciones legales futuras.<sup>176</sup>

***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

170. La Comisión valora las medidas reportadas por el Estado en relación con la prohibición del uso de la fuerza letal en manifestaciones, y la intención de mantenerla en el Decreto No. 1231 de 2024. La Comisión también toma nota de la reciente expedición de la Resolución No. 01840 de 2025 que determina los parámetros institucionales para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales. La CIDH pondera que estas propuestas normativas estén siendo debatidas en mesas de trabajo con la participación de la sociedad civil y el apoyo técnico de la ACNUDH.
171. Por otro lado, la Comisión nota con preocupación que algunos actores de la sociedad civil señalen que las observaciones que han realizado sobre la prohibición del uso de armas de fuego no han sido incorporadas en las normativas en discusión. En particular, se advirtió que una versión preliminar del proyecto de decreto habría incorporado disposiciones que permitían el uso de armas de fuego bajo el concepto de "uso diferenciado y proporcional de la fuerza". Adicionalmente, se mencionó que algunas organizaciones de la sociedad civil no habrían tenido acceso a las mesas de trabajo para discutir estos temas, lo cual refleja una necesidad de mayor apertura en el proceso normativo.
172. La Comisión conoció que la versión final del Decreto No. 1231 de 2024 habría regulado el uso excepcional de las armas de fuego, de acuerdo con estándares internacionales. Por su parte, en cuanto a la Resolución No. 01840, la CIDH identifica que, si bien el documento aborda el uso de la fuerza en general y cita principios que buscan minimizar el daño, incluyendo la "agresión letal" como una de las variables de conducta, y hace referencia a la prohibición de la fuerza letal

---

<sup>176</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

por parte de organismos internacionales como la CIDH, la resolución en sí misma no contiene una prohibición explícita del uso de armas de fuerza letal en escenarios de protesta. De hecho, el manual menciona “armas potencialmente letales” en el contexto de los principios de proporcionalidad, indicando que deben usarse de manera moderada, adecuada, necesaria y racional.

173. En este sentido, la Comisión invita al Estado a deliberar sobre la solicitud de sociedad civil para que exista una norma con rango legal que, de manera clara y explícita, prohíba el porte de armas de fuego con munición letal, por parte de la Policía cuando actúa frente a reuniones, manifestaciones y disturbios, lo cual habría sido sugerido en el último proyecto de ley estatutaria presentado en la materia.
174. En cuanto a la efectividad de las medidas adoptadas, la Comisión ha tomado nota de preocupaciones persistentes sobre el uso de fuerza letal incluso en casos donde se han empleado armas clasificadas como menos letales. La existencia de reportes de homicidios en contextos de protesta durante los años 2022 y 2023 subraya la importancia de asegurar que las normativas actuales y futuras sean implementadas con un enfoque estricto en la prevención de cualquier forma de uso de la fuerza letal en manifestaciones.
175. Al respecto, la Comisión hace un llamado a que, tanto la normativa vigente como aquella en proceso de discusión o aprobación, considere el objetivo de máxima restricción de las armas de fuego. Sobre este punto, la RELE y la CIDH ya indicaron los siguientes aspectos<sup>177</sup>:
  - No existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación o para que se dispare indiscriminadamente a la multitud;
  - La fuerza potencialmente letal no puede ser utilizada meramente para mantener o restituir el orden público o para proteger bienes jurídicos menos valiosos que la vida como, por ejemplo, la propiedad;
  - Los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas;

---

<sup>177</sup> CIDH y RELE, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 114 a 119.

- La prohibición de portar armas de fuego y munición de plomo por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con personas manifestantes se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales, por lo cual las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas en los operativos de control de las protestas sociales;
- Aunque los operativos puedan contemplar que, en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación, se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para la vida o integridad física de las personas que amerite su uso, para este supuesto extremo deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada;
- Debe prohibirse de manera enfática que, en ámbitos en los que se desarrollen protestas o manifestaciones, los agentes policiales porten cualquier clase de armas y/o municiones de su propiedad, que no sean las reglamentariamente provistas por la institución de pertenencia, independientemente de que estas armas particulares estén debidamente registradas para su uso general.

176. Por tanto, la Comisión considera que, aunque el Estado ha avanzado en la creación de marcos normativos y espacios de diálogo, es fundamental que se fortalezcan los mecanismos de implementación y monitoreo para garantizar la prohibición efectiva de la fuerza letal y se realicen ajustes normativos que eliminen cualquier ambigüedad en esta prohibición. Con base en lo anterior, la CIDH considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel **parcial de cumplimiento**.

#### ***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

177. El progreso en el nivel de cumplimiento de esta recomendación requiere que el Estado expida una normativa que prohíba explícitamente el uso de la fuerza letal en manifestaciones públicas. Esto es especialmente importante considerando que la Resolución No. 01840 de 2025, aunque existente y regulando el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, no prohíbe de manera explícita el uso de armas letales en escenarios de protesta. La CIDH espera ver cómo la normativa que entre en vigor incorpore esta prohibición de manera inequívoca y cómo aborde las preocupaciones de la sociedad civil,

incluyendo mecanismos internos de seguimiento para asegurar su aplicación efectiva y proteger la vida de los manifestantes.

**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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

178. El primer informe de seguimiento consideró medidas como el Plan Anual de Capacitación y otras actividades pedagógicas para la fuerza pública enfocadas en derechos humanos y relacionadas con la transversalización del enfoque de género. No obstante, la CIDH subrayó la necesidad de incorporar las temáticas de enfoque étnico-racial y derechos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y concluyó que la recomendación tenía un nivel de cumplimiento parcial sustancial<sup>178</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

179. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó el proceso de transformación de la Policía Nacional para alcanzar un nuevo modelo de servicio. Aclaró que este ha estado integrado por tres iniciativas, la de Modernización y Transformación Institucional Inspirados en Usted (en adelante “MTI Inspirados en Usted”), del año 2018, y la de Transformación Integral (PTI), del año 2020. Como medida de cumplimiento más reciente, proporcionó información sobre el proceso Transformación Policial + Humana, que se consolidó en 2023 bajo el direccionamiento del Mindefensa y siguió los lineamientos de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana y de la Directiva Permanente No.

<sup>178</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 163-165 y 167-169.

09 del 15 de junio de 2023. El Estado destacó las siguientes las acciones integradas a este proceso<sup>179</sup>:

- Participación de actores no estatales: recibió aportes de organizaciones de la sociedad civil y el apoyo técnico de ACNUDH, con quienes desarrolló cinco mesas de trabajo entre 2023 y 2024. Además, hubo 33 sesiones internas con policías, sus familias y la reserva policial; cuatro con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales (ONGs) y de la sociedad civil, y dos con expertos nacionales e internacionales. También continuó la estrategia “Hablemos de Policía”, con ocho sesiones en 2023 en varias ciudades, con la participación de 30 personas para cada jornada de distintos sectores.
- Capacitación en derechos humanos: reportó 4.400 uniformados que, en 2023, tomaron un diplomado sobre derechos humanos y servicio policial; 559 participantes de eventos académicos en la temática; la Estrategia Raizal “Soy afro, raizal, indígena y palenquero”, sobre capacitación en diversidad cultural; y el Programa de Capacitación en Derechos Humanos, fruto de una alianza entre la oficina del Comisionado de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo con 21.000 uniformados capacitados virtualmente en el país.
- Atención de salud mental y abordaje psicológico: incluye la creación de un Grupo de Apoyo Psicosocial, con 13 psicólogos y dos trabajadores sociales para atender condiciones de salud mental y ofrecer seguimiento a casos especiales; un nuevo Protocolo de Incorporación a la UNDMO, centrado en competencias que incluyen trabajo en equipo, resiliencia y adaptabilidad; y el pilotaje y próxima entrega de pruebas psicotécnicas para evaluar la capacidad psicológica y salud mental de operadores de armas menos letales de la UNDMO.
- Innovación tecnológica y digital: por un lado, destaca el Sistema de Información de la UNDMO (en adelante “SIDMO”), que administra inventarios de armas y dispositivos menos letales y busca transparencia en procedimientos policiales; y, por el otro, el uso de cámaras en cascos, drones y celulares para grabar y transmitir en tiempo real las intervenciones y aportar a investigaciones futuras.

---

<sup>179</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

180. Además, el Estado reportó las siguientes acciones de cumplimiento por la Policía Metropolitana de Bogotá<sup>180</sup>:

- Capacitación en derechos humanos: indicó que, en colaboración con entidades distritales y el Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos (en adelante “CIEDDH”), se estableció una línea técnica para la formación en derechos humanos. Entre 2022 y 2023, 787 miembros de la Policía fueron capacitados<sup>181</sup>. Asimismo, se creó un plan estratégico para monitorear el impacto de estas acciones;
- Socialización con enfoque preventivo del Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023: en estaciones de policía y otros espacios institucionales, especialmente en temas de género y diversidad sexual. El instrumento ha sido aplicado en 18 de las 20 localidades de Bogotá, con planes de capacitar a más oficiales de alto rango. Se mencionaron las jornadas de socialización realizadas entre febrero de 2023 y abril de 2024, con registro de más de 1.200 personas asistentes, aunque en algunos casos no se tendría la cifra exacta debido a la naturaleza abierta de los eventos;
- Difusión de la Ruta de atención a víctimas de presunto abuso de autoridad por parte de la fuerza pública: estas sesiones han buscado ampliar el entendimiento sobre el abuso de autoridad, sus implicaciones legales y jurídicas, y explicar el funcionamiento de esta ruta.

181. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil reiteraron a la CIDH información sobre el proceso “Transformación Policial + Humana”, incluida la creación de, entre otros órganos, la Mesa Asesora Externa, cuya función es promover la participación de la sociedad civil y otros actores<sup>182</sup>. Aunque se manifestó la

---

<sup>180</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>181</sup> El Estado resaltó que los temas de formación incluyeron construcción de paz, reconciliación y pedagogía ciudadana, defensa de los derechos de trabajadoras sexuales (incluyendo la Sentencia T-594 de 2016 de la Corte Constitucional), derecho a la protesta social, derechos humanos de mujeres, personas LGBTI, niños, niñas y adolescentes, personas defensoras y diversidades. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>182</sup> Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

importancia de este espacio, su funcionamiento habría sido reciente, por lo que algunas organizaciones indicaron que no es posible determinar si el proceso va a contar con un enfoque étnico-racial y de género dirigido a la eliminación de las violencias discriminatorias de la institución policial<sup>183</sup>.

182. Además, la CIDH recibió información según la cual organizaciones defensoras de derechos de personas afrodescendientes participaron en espacios iniciales de discusión sobre la reforma policial promovidos por la Policía Metropolitana de Bogotá, pero decidieron no continuar su intervención por considerar que faltó seguimiento institucional efectivo de sus propuestas. Dentro de estas últimas, estaba la de incorporar la obligación de la Policía Nacional de recoger información desagregada por género y pertenencia étnico-racial dirigida a identificar prácticas irregulares y uso excesivo de la fuerza fundada en criterios discriminatorios; y la de que los procesos de formación sean efectivos para eliminar prejuicios raciales en agentes del orden. Se señaló que, aunque la Policía habría reconocido limitaciones para abordar el enfoque étnico-racial en el proceso, no abordó las raíces del problema, y que el entorno de diálogo tendría una sobrerepresentación institucional, lo cual no permitió generar confianza y ocasionó autocensura<sup>184</sup>. Al respecto, la Comisión conoció la exigencia de que el proceso de transformación contemple un enfoque étnico-racial que responda adecuadamente a la discriminación estructural de afrodescendientes e indígenas que conduce a prácticas violentas, como el perfilamiento racial y la criminalización<sup>185</sup>.
183. La Comisión recibió observaciones de la sociedad civil sobre el proceso de transformación según las cuales este promueve cambios reglamentarios internos de la cartera, sin conducir a cambios legales esenciales para abordar el grave contexto de violaciones a derechos humanos en el Paro Nacional de 2021. También se señaló que el proceso estaría liderado por un equipo de la institución policial, sin que la Mesa Asesora Externa haya promovido hasta el momento una

---

<sup>183</sup> Dejusticia, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>184</sup> Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. También información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Período de Sesiones; CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>185</sup> Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

verdadera participación de la sociedad civil, y sin la intención clara de separar la Policía Nacional del Mindefensa<sup>186</sup>. A su vez, se reiteró que, a pesar de las resoluciones y directivas emitidas como parte de la transformación policial, es necesario que se acompañen del reconocimiento de las violaciones de derechos humanos perpetradas, así como una mayor apertura ciudadana a la discusión de estas propuestas<sup>187</sup>. Finalmente, frente al reemplazo del ESMAD por la UNDMO, la sociedad civil resaltó que ese cambio habría carecido de discusión previa y de profundidad, y no habría abordado la violencia diferencial ejercida sobre mujeres y comunidades OSIGD en el marco de protestas<sup>188</sup>.

184. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Mindefensa proporcionó información sobre sus procesos de formación, entrenamiento y capacitación, reafirmando que estos son integrales y diferenciados, incorporando enfoques étnico-raciales, de género y de diversidad en su estrategia de formación, los cuales se adecúan en cada vigencia, de acuerdo con la misión constitucional. Al respecto, enfatizó que dicha estrategia de formación se refleja en la incorporación de esta temática en el Plan Anual de Capacitación Extracurricular, establecido por la Directiva Ministerial No. 11 de 2019<sup>189</sup>.
185. Asimismo, informó que la Policía Nacional ha desarrollado una Herramienta de Habilidades para la Formación en Género y Derechos Humanos, con el apoyo de la cooperación internacional, para capacitar a instructores en estos temas y abordar preguntas relacionadas. De igual manera, informó sobre la expedición de la Directiva Administrativa Transitoria No. 017 del 26 de mayo de 2025, que despliega la Resolución No. 03872 e incluye un “Plan de Transversalización del Enfoque de Género” a largo plazo. Entre las actividades realizadas a partir de dicho Plan, se resalta la incorporación de categorías como masculino, femenino, orientación sexual, diversidad étnica y atención diferencial en el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional; así como la capacitación en temas de género al personal de salud de la

---

<sup>186</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>187</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>188</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>189</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Policía Nacional. Finalmente, el Mindefensa informó sobre la realización del Seminario “Género y Liderazgo Policial para la Transformación de las Relaciones Humanas en el Ambiente Laboral”, que ya ha sensibilizado a 228 funcionarios en cargos estratégicos<sup>190</sup>.

186. Por su parte la Alcaldía Mayor de Bogotá en sus observaciones al presente informe de seguimiento expresó que se han llevado a cabo varias capacitaciones (38 en 2024 y 32 en 2025) dirigidas a funcionarios de diversas entidades, miembros de la Policía y la sociedad civil, para la implementación del Protocolo Distrital (Decreto 053 de 2023)<sup>191</sup>. Estas capacitaciones se han centrado en la implementación de un enfoque diferencial y de género para garantizar la vida, integridad y dignidad de mujeres, diversidades y disidencias de género y sexuales en todos los escenarios de protesta. En total, 2.218 personas han sido capacitadas (1.221 en 2024 y 997 en 2025) a través de una articulación constante con organizaciones de la sociedad civil, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Población LGBTIQ+. Además, informó que se han impulsado procesos de capacitación y sensibilización dirigidos a uniformados de la Policía Metropolitana de Bogotá para fortalecer una cultura institucional basada en el respeto, la legalidad y la protección de los derechos humanos. Las jornadas de sensibilización han abordado la ruta integral de atención frente a presuntos casos de abuso policial, haciendo énfasis en la no discriminación, el reconocimiento de la diversidad social y cultural, y la igualdad ante la ley. Se realizaron 14 de estas sesiones en 2024 y 2025. Asimismo, se expresó que se ha implementado un enfoque interseccional en el diseño metodológico de los espacios de capacitación, involucrando equipos técnicos como la Referente de Género y la Dirección de Asuntos Étnicos para garantizar una atención diferenciada a poblaciones vulnerables<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>191</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>192</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

187. Adicionalmente, la Alcaldía informó que la ruta de atención que ofrece no solo se enfoca en la respuesta a posibles abusos, sino en la prevención de la estigmatización con base en el género, la raza, la etnia y la orientación sexual e identidad de género de las personas. En este contexto, resaltó la estrategia “Territorios de Paz - Más Allá de la Fuerza, Menos Abuso, Más Derechos” para 2025, que busca acercar la oferta institucional a los territorios y promover el reconocimiento y ejercicio de los derechos. A partir de esto, el componente de prevención ha realizado 41 socializaciones de la ruta de presunto abuso de autoridad entre 2024 y mayo de 2025, creando espacios pedagógicos para la construcción colectiva de conocimiento y el fortalecimiento comunitario. De igual manera, reportó la creación del Programa Distrital de Educación en Derechos Humanos para la Paz y la Reconciliación, que ha desarrollado cátedras específicas para generar debates y reflexiones en el cuerpo de policía, buscando transformar prácticas culturales basadas en exclusión, desigualdad, racismo y otros sesgos. En 2024, 241 miembros de la Policía fueron formados; y, para 2025, 94. La Alcaldía destaca los desafíos de armonizar los sistemas de educación, promover un enfoque preventivo y evitar la instrumentalización de los procesos de formación<sup>193</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

188. La Comisión valora los esfuerzos reportados por el Estado en materia de capacitación y formación de la Policía Nacional para incorporar un enfoque de derechos humanos y que aborda la temática de protesta social desde un ángulo más inclusivo, así como la iniciativa “Transformación Policial + Humana”. La Comisión observa que se han promovido espacios de participación con actores no estatales y organizaciones de la sociedad civil para la consolidación de estos procesos. De igual manera, toma nota de la información proporcionada por el Mindefensa de cara a la incorporación de un enfoque étnico-racial y de género en el Plan Anual de Capacitación Extracurricular, y de las demás estrategias de formación y capacitación de los miembros de la Policía Nacional, tales como la Herramienta de Habilidades para la Formación en Género y Derechos Humanos, el Plan de Transversalización del Enfoque de Género, y el del Seminario de Género y Liderazgo Policial para la Transformación de las Relaciones Humanas en el Ambiente Laboral. Además, valora las múltiples iniciativas expuestas por la

---

<sup>193</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAID-25-021094, 15 de julio de 2025.

Alcaldía Mayor de Bogotá para capacitar y socializar la perspectiva de género y diferencial en la ejecución de las labores de los miembros de la Policía Nacional.

189. La Comisión también observa el llamado de algunas organizaciones participantes que han advertido que muchas de sus propuestas no han sido adecuadamente consideradas. En este sentido, hace un llamado a que sus perspectivas sean debidamente incorporadas en los procesos institucionales de cumplimiento de esta recomendación y a través de la Mesa Asesora Externa. De igual manera, advierte las preocupaciones de la sociedad civil en relación con la efectividad de la transformación del ESMAD a la UNDMO. Según estas observaciones, la transformación ha carecido de un enfoque interseccional que aborde la violencia diferencial ejercida sobre mujeres y comunidades OSIGD durante las manifestaciones, así como de acciones que incorporen de manera adecuada el enfoque étnico-racial. Además, se ha requerido una participación estructurada de las organizaciones defensoras de los derechos de personas afrodescendientes en las discusiones sobre la implementación de este proceso, lo cual es esencial para maximizar su impacto y sostenibilidad a largo plazo.
190. Igualmente, la Comisión observa que hay otras recomendaciones bajo seguimiento en este informe que, como parte de sus medidas de cumplimiento, prevén componentes de capacitación y formación al funcionariado sobre estándares relacionados con la protesta social. Dentro de estas medidas están las que solicitan promover y aplicar los estándares referidos en la recomendación número 6 (deber del funcionariado de abstenerse de realizar declaraciones que estigmatizan o promuevan violencia contra personas manifestantes); las recomendaciones número 8 y 9 (uso legítimo de la fuerza y principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad); las recomendaciones número 10 y 11 (medios menos letales y prohibición del uso de la fuerza letal en protestas), y la recomendación número 13 (capacitación dirigida específica a la actual UNDMO). En este sentido, la CIDH se remite al análisis de cada recomendación para la identificación de medidas de formación reportadas por el Estado, y lo llama a que el proceso informado en esta recomendación sea desarrollado de forma integral con la promoción de los estándares abarcados en las recomendaciones mencionadas.
191. Si bien la Comisión valora positivamente el desarrollo del proceso “Transformación Policial + Humana”, invita a que este se centre en una

transformación real y efectiva de las prácticas policiales. Aunque la CIDH identifica un proceso importante de implementación de la recomendación, todavía constata desafíos en torno a la incorporación de un enfoque diferenciado y de rendición de cuentas efectiva para los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, incluyendo a la UNDMO. En este sentido, la Comisión concluye que esta recomendación continúa con nivel **parcial sustancial** e insta al Estado a fortalecer las instancias de diálogo con un enfoque participativo y a asegurar que los programas de capacitación integren de manera efectiva y práctica el enfoque étnico-racial, de género y de diversidad.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

192. El avance en el nivel de cumplimiento de esta recomendación requiere que la reestructuración de los procesos de formación, entrenamiento y capacitación de las personas integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado consideren, como elemento central, la adopción de los enfoques étnico-racial, de género y que aborde los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, personas con discapacidad, así como niños, niñas y adolescentes. Al respecto, es esencial que se demuestre de qué forma se atienden e incorporan las necesidades expresadas por la sociedad civil. Por ende, la Comisión considera necesaria información detallada de cara a la obligatoriedad y permanencia en el tiempo de dichos procesos de formación a largo plazo, así como información sobre mecanismos de evaluación de aprendizaje y seguimiento, respecto de estos enfoques.

**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.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

193. Para el primer informe de seguimiento, la CIDH consideró como medidas relevantes los protocolos de actuación, formación y rendición de cuentas del ESMAD y el Plan Anual de Capacitación, así como iniciativas de la Defensoría del Pueblo. Además, valoró la creación del Centro de Estándares de la Policía

Nacional, el monitoreo de actuaciones del personal antidisturbios, la actualización de protocolos para priorizar el diálogo en conflictos sociales y la creación de la UNDMO. A pesar de estas medidas, la CIDH manifestó su preocupación por la persistencia de denuncias de violencia policial contra miembros del ESMAD y subrayó la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas sobre estos hechos. Para ese momento, evaluó que el nivel de cumplimiento de esta recomendación era parcial sustancial<sup>194</sup>.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

194. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó que la Resolución No. 03684 de 2022 creó la UNDMO como parte de la reestructuración del ESMAD, enfocando sus funciones en atender manifestaciones y alteraciones del orden público, con un enfoque en el diálogo. Reiteró que la transformación del ESMAD fue producto de un proceso previo de mesas técnicas y asesorías de expertos que han establecido que las acciones de formación sobre privilegio del diálogo, innovación tecnológica y una identidad más cercana a la ciudadanía son aspectos esenciales de la doctrina de atención de manifestaciones y control de disturbios<sup>195</sup>. En cuanto a mecanismos de rendición de cuentas de la UNDMO, el Estado indicó que el SIDMO es una herramienta tecnológica que monitorea sus actuaciones y que los datos que registra son reservados y de acceso limitado. Además, señaló la realización de dos Audiencias Públicas de Gestión Disciplinaria, desde 2023, para evaluar estas actuaciones<sup>196</sup>.
195. Igualmente, el Estado subrayó que la Alcaldía Mayor de Bogotá ha implementado algunos mecanismos de rendición de cuentas sobre las actuaciones de la Policía en protestas; y destacó la Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Presunto

---

<sup>194</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 183-188.

<sup>195</sup> El artículo 2 de la Resolución No. 03684 de 2022 señala: “La Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden es la dependencia de la Subjefatura Nacional del Servicio de Policía encargada de atender las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, protestas y huelgas cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo ameriten; así como intervenir ante situaciones de alteración del orden público tales como, motines, disturbios, asonadas o cualquier otra actividad delictiva, violenta o contraria a la convivencia, derivada de la aglomeración de personas en espacios públicos o privados del territorio nacional, para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas”. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>196</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

Abuso de Autoridad que se reúne mensual o de manera extraordinaria con entidades competentes para revisar quejas sobre presuntos abusos de autoridad. Asimismo mencionó los informes de la Policía Metropolitana de Bogotá que detallan el tiempo, lugar, órdenes y medidas correctivas aplicadas durante su intervención en una manifestación; los informes de las entidades participantes de los PMU sobre las actuaciones en manifestaciones, en especial si se usó la fuerza; y los informes que la Inspección General y Delegada de Bogotá presentan a la Secretaría Distrital de Gobierno sobre quejas e investigaciones contra miembros de la Policía, por su actuar en protestas<sup>197</sup>.

196. Por su parte, la sociedad civil informó a la CIDH que no se advertirían cambios sustanciales en la actuación de la UNDMO cuando atiende manifestaciones y protestas que la diferencia del escuadrón antidisturbios<sup>198</sup>, lo cual habría sido previsto desde la discusión de la creación de este organismo de diálogo<sup>199</sup>. Igualmente, fue reiterada la posición de sociedad civil según la cual los procesos de transformación policial, incluido aquél dirigido a la implementación de la UNDMO, tendría limitaciones importantes para abordar un enfoque de género y étnico-racial mediante acciones estructurales y que permitan una real participación de organizaciones de la sociedad civil<sup>200</sup>.
197. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Mindefensa proporcionó información sobre acciones recientes adelantadas en materia de: i) formación y capacitación a funcionarios del UNDMO; ii) doctrina o protocolos de actuación; y iii) mecanismos de rendición de cuentas. En cuanto a la primera temática, destacó que cuenta con un programa de entrenamiento permanente para los funcionarios de la UNDMO y otros policías que atienden manifestaciones públicas, evolucionando de seminarios y talleres a una oferta académica actualizada. La formación ha contado con el apoyo del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Policía de Suecia, España y Alemania. En este sentido, se han diseñado nuevos cursos específicos para el personal de la UNDMO, abarcando: un curso

---

<sup>197</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>198</sup> Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>199</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>200</sup> Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

de intervención para el mantenimiento del orden (645 horas), un curso de entrenamiento para el empleo de AML (104 horas), un curso especializado de comandantes para la UNDMO (170 horas) y un curso instructor para el mantenimiento del orden (496 horas). Adicionalmente, se ha capacitado a un número significativo de funcionarios en materia de derechos humanos, uso de la fuerza y uso de AML, con 9.896 en 2022, 3.778 en 2023, 7.962 en 2024 y 4.289 en lo corrido de 2025. Además, Colombia reportó que 5.136 funcionarios de la UNDMO habrían asistido a cursos sobre derechos humanos, violencia de género y uso de la fuerza dictados por varias universidades del país<sup>201</sup>.

198. Adicionalmente, el Estado informó sobre la capacitación de 152 funcionarios en resolución de conflictos, policía de diálogo, atención al ciudadano, entre otros. Estos equipos han implementado “durante el 2024, 1.806 actividades preventivas y 1.530 actividades *in situ*”. Para el año 2025, se han adelantado 1.314 actividades preventivas y 1.573 actividades *in situ*, así como 352 gestiones efectivas reduciendo el uso de la fuerza en un 76% de gestiones positivas”. Finalmente, se resaltó la creación de programas para la atención preventiva en salud mental y bienestar psicosocial de los funcionarios<sup>202</sup>.
199. Respecto a los protocolos de actuación, el Mindefensa reiteró la expedición de los “Lineamientos para fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en el marco del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica”; el “Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios”; y el Manual para el Empleo de AML<sup>203</sup>. Asimismo, informó sobre la definición de una nueva estructura orgánica para la UNDMO mediante la Resolución 03684 de 2022, creando 336 cargos administrativos y operativos, así como 29 Equipos de Diálogo (EDI) encargados de propiciar escenarios de diálogo e interlocución con los líderes de las manifestaciones<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>202</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>203</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>204</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

200. Finalmente, en cuanto a mecanismos de rendición de cuentas, el Mindefensa, además de reafirmar la importancia del SIDMO, expuso que se ha logrado la publicación de información cuantitativa sobre la operatividad de la UNDMO en el Portal de Datos Abiertos del Estado colombiano ([www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co)). Esta información incluye tipos de servicios prestados, datos sobre intervenciones con uso de la fuerza (fecha, lugar, gasto de munición) e información general de la UNDMO. Este proceso se realizó en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, reportó que se crearon cargos de Asesoría Jurídica en las Regiones de Diálogo y Mantenimiento del Orden y a nivel central de la UNDMO, para orientar la toma de decisiones, asesorar la planeación de procedimientos, verificar informes de uso de la fuerza, apoyar la defensa judicial y prevenir daños antijurídicos. Además, señaló que se realizaron ajustes a los uniformes de los equipos de diálogo y de los funcionarios de la UNDMO para facilitar su reconocimiento. Por último, reportó una solución de evidencia digital que permite transmisiones en vivo y almacenamiento digital para garantizar la transparencia de los procedimientos y el respeto por los derechos humanos<sup>205</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

201. La Comisión toma nota de los esfuerzos del Estado para transformar el ESMAD en la UNDMO, lo cual había sido reportado desde el primer informe de seguimiento, así como las acciones que buscan construir una identidad más cercana a la ciudadanía, en línea con los principios de atención a manifestaciones pacíficas. La CIDH también toma nota de las medidas de formación y capacitación a funcionarios del UNDMO, la expedición de múltiples protocolos de actuación y mecanismos de rendición de cuentas, todos enfocados en garantizar que la UNDMO cumpla con su deber de velar por el orden público y por el derecho a la protesta social. La CIDH resalta la formación permanente en temas de derechos humanos, mantenimiento del orden y uso de la fuerza, así como las actividades de prevención y diálogo que han reducido significativamente la actuación del UNDMO. De igual manera, valora la normativa recientemente expedida y los mecanismos de redición de cuentas a través del SIDMO y páginas web, prestando asesoría jurídica, y estableciendo estrategias de fácil identificación.

---

<sup>205</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

202. La Comisión considera que las acciones reportadas por el Estado cumplen con los objetivos de esta recomendación; en tanto, de manera integral, establecen medidas y estrategias permanentes y obligatorias de formación, lineamientos de actuación y rendición de cuentas, que promueven el respeto por los derechos humanos y, en especial, por el derecho a la protesta social. En este sentido, la Comisión invita al Estado a que dé seguimiento y continuidad a las medidas reportadas, garantizando que la actuación de la UNDMO solo sea ejercida en casos de estricta necesidad y, en cuanto a sus procesos de formación, las necesidades y opiniones expresadas por la sociedad civil a lo largo de este informe de seguimiento sean escuchadas y tenidas en cuenta. En consecuencia, la Comisión considera que esta recomendación se encuentra **totalmente cumplida**.

**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.

#### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

203. Para el primer informe de seguimiento, el Estado consideró que esta recomendación era improcedente y argumentó que la pertenencia administrativa de la Policía Nacional al Mindefensa no la convierte en cuerpo militar. Por su parte, la CIDH conoció declaraciones públicas según las cuales, finalizando el año 2022, el Mindefensa habría previsto la separación de la Policía Nacional de esa entidad para dejarla adscrita a un futuro Ministerio de la Paz, Convivencia y Seguridad. La Comisión valoró esta posición y, a la espera de información adicional, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de implementación<sup>206</sup>.

#### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

204. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado manifestó no haber separado a la Policía Nacional del Mindefensa y destacó dos acciones estratégicas relacionadas con esta recomendación. Por un lado, el impulso de las reformas del sector de seguridad y defensa previstas en la Directiva Ministerial No. 09 de 2023 que buscan fortalecer el carácter civil y el enfoque de derechos humanos en la

<sup>206</sup> CIDH, *Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 191, 196 y 197.

Policía Nacional. Por otro lado, la identificación de las ventajas, desventajas y dificultades de la reubicación administrativa de la Policía Nacional sobre lo cual, en 2023, una Mesa Asesora Externa discutió esta medida, con aportes del sector académico, organizaciones de derechos humanos, ACNUDH, Mininterior, Ministerio de Justicia y del Derecho (en adelante “Minjusticia”) y el Departamento Nacional de Planeación (en adelante “DNP”). El Estado destacó que sigue evaluando las implicaciones financieras y operativas del traslado solicitado por esta recomendación<sup>207</sup>.

205. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil indicaron que, ante la falta de la separación solicitada por la recomendación y el liderazgo del Mindefensa sobre las acciones de transformación de esta institución, han conocido desafíos presupuestales para la ejecución de esta recomendación. Además, afirmaron que los objetivos de desmilitarización y transformación doctrinaria de la Policía Nacional no se limitan a la separación solicitada, sino que requieren medidas estructurales<sup>208</sup>.
206. También, sociedad civil recordó que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para Colombia previó una revisión de la adscripción ministerial de la Policía Nacional, así como un ajuste de su arquitectura institucional, lo cual habría conducido al estudio de distintos escenarios, a saber, el traslado de la Policía a un ministerio distinto o a un ministerio nuevo, o mantener su adscripción al Mindefensa. Al respecto, se señaló que una de las sesiones de la Mesa Asesora Externa, prevista en el proceso “Transformación Policial + Humana”, estudió la implementación de esta separación, con participación de entidades estatales, sociedad civil y posiciones expertas, pero que el mismo Mindefensa no identifica esta separación como una prioridad a partir de la complejidad que implica este reajuste institucional<sup>209</sup>.
207. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el Estado expresó que la Recomendación No. 14 no se enmarca en las obligaciones convencionales del Estado colombiano bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, argumentando que la estructura y organización de las instituciones estatales no

---

<sup>207</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>208</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>209</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

constituyen un deber u obligación bajo dicho marco. A pesar de la posición anterior, el Mindefensa informó sobre exhaustivos esfuerzos y diversas mesas de trabajo para analizar esta cuestión. A partir de la conformación en 2023 de la Mesa Técnica mencionada anteriormente, se concluyó que la Policía Nacional debería continuar adscrita al Mindefensa por las siguientes razones: i) dificultad en el control del orden público y unicidad de la fuerza pública, generando obstáculos en la interoperabilidad entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares; ii) dificultades en la administración del régimen especial en materia de pensiones y salud de miembros de la fuerza pública, creando desafíos para el funcionamiento de una serie de instituciones; y iii) riesgo de politización de la Policía Nacional y desequilibrio institucional por sobrecarga de funciones de un Ministerio sobre otros<sup>210</sup>.

208. Por otro lado, el Estado también brindó un análisis sobre las capacidades de Ministerios alternativos o la creación de uno nuevo para asumir la adscripción de la Policía Nacional. En este sentido, el Estado concluyó que esta transición enfrentaría grandes desafíos en materia de capacidad presupuestal, recursos humanos y operativos, así como de competencia entre entidades que se encuentran en Ministerios que persiguen el crimen y quienes lo custodian (como sucedería con el INPEC adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho), por ejemplo. En consecuencia, el Estado afirmó que la transformación de la Policía Nacional se enfoca en el fortalecimiento de su carácter civil y la gobernanza en seguridad ciudadana, independientemente de su adscripción ministerial. En este sentido, el Mindefensa propuso a la CIDH valorar los avances sustanciales logrados en el fortalecimiento de la naturaleza civil de la Policía Nacional y los progresos en la implementación de la "transformación policial + humana"<sup>211</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

209. La Comisión observa que la separación solicitada por esta recomendación no se ha concretado, aunque se han adelantado estudios y mesas de discusión sobre las implicaciones administrativas, financieras y operativas del traslado de la Policía Nacional a otra cartera ministerial. La CIDH resalta que, en informes de

---

<sup>210</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>211</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

seguimiento anteriores, el Estado manifestó su intención de adscribir la Policía Nacional a un nuevo ministerio. Además, la CIDH valora la creación de una Mesa Asesora Externa en 2023, que ha contado con la participación de distintos actores como la academia, organizaciones de derechos humanos, el ACNUDH, el Mininterior y el Minjusticia.

210. Sin embargo, la CIDH nota que la reciente postura sostenida por el Estado sería la de no separar a la Policía Nacional del Mindefensa. Si bien la Comisión observa que el diagnóstico del Estado ha identificado desafíos en materia de capacidad presupuestal, recursos humanos y operativos, así como de competencia entre entidades de un mismo ministerio; recuerda que esta recomendación fue formulada ante las constantes denuncias de la sociedad civil por violaciones a derechos humanos durante el Paro Nacional por parte de la Policía Nacional, y por el uso de la fuerza excesivo y desproporcionado en el marco de la protesta social. En este sentido, la Comisión resalta que la finalidad de esta recomendación es fortalecer la naturaleza civil del cuerpo policial y su objetivo de garantizar y proteger el ejercicio de las libertades públicas y la convivencia ciudadana con un enfoque de derechos humanos.
211. Por su parte, la Comisión toma nota de las advertencias de la sociedad civil sobre la necesidad de abordar esta recomendación desde una perspectiva más amplia que contemple no solo la separación institucional, sino también una transformación profunda del enfoque doctrinal y operativo de la Policía Nacional. A pesar de la previsión de dicha separación en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para Colombia, la información recibida sugiere que el Mindefensa no considera que esta sea una prioridad, teniendo en cuenta la falta de avances concretos y la ausencia de un plan claro para materializar la medida solicitada por la recomendación. En este sentido, la Comisión identifica que el nivel de cumplimiento de esta recomendación continúa **pendiente**.

#### ***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

212. El avance en el cumplimiento de esta recomendación requiere de medidas para concretar la separación de la Policía Nacional y de su ESMAD del Ministerio de Defensa. En caso en que el Estado llegue a un diagnóstico que señale la imposibilidad de la implementación de esta decisión, la CIDH invita a que este sea debidamente motivado, considerando que la relevancia de esta

recomendación radica en la necesidad de garantizar la naturaleza civil del cuerpo policial, alejada de cualquier doctrina de naturaleza militar en el abordaje de protestas y manifestaciones.

**Recomendación No. 28.** Garantizar que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana esté primariamente reservado a los cuerpos de seguridad civiles.

**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 ser regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

### ***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

213. Para el primer informe de seguimiento, el Estado destacó el proceso MTI Inspirados en Usted de la Policía Nacional, así como la regulación de la figura de la asistencia militar por el artículo 170 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Al respecto, la CIDH solicitó más información sobre cómo el proceso asegura que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana estén, prioritariamente, a cargo de la policía, así como detalles sobre protocolos y medidas para asegurar que la asistencia militar respete los estándares interamericanos sobre el derecho a la protesta, y sobre cómo esta intervención es regulada y fiscalizada por órganos civiles competentes. Con base en lo anterior, la CIDH concluyó que las recomendaciones No. 28 y 29 estaban pendientes de cumplimiento<sup>212</sup>.

### ***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

214. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado aclaró que el Ministerio Público tiene funciones de supervigilancia administrativa respecto al

<sup>212</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 318-327 y 330.

cumplimiento del mandato asignado a la fuerza pública<sup>213</sup>. Además, resaltó que el artículo 28 del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 proscribe la intervención de las Fuerzas Militares en manifestaciones públicas y que, en consecuencia, no se han presentado estos casos en protestas posteriores al Paro Nacional de 2021<sup>214</sup>.

215. Igualmente, en 2025, el Estado dio a conocer a la CIDH la aprobación de la Directiva Permanente No. 0010 del 27 de febrero de 2025<sup>2025</sup> del Mindefensa que contiene los “Lineamientos para la actuación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ante la activación de la asistencia militar, por hechos de grave alteración a la seguridad y la convivencia o, ante riesgo o peligro inminente, bajo los protocolos y normas que se desprenden del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (en adelante Directiva Permanente No. 0010 de 2025)<sup>215</sup>. La CIDH conoció el texto de la Directiva Permanente No. 0010 de 2025 e identificó las siguientes características relevantes de esta normativa<sup>216</sup>:
216. Emite lineamientos particulares para: (i) el Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad, (ii) la Secretaría de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional, (iii) el Comandante General de las Fuerzas Militares y (iv) el Director General de la Policía Nacional, cuando se activa la figura legal de asistencia militar, por hechos de grave alteración a la seguridad y a la convivencia o ante o peligro inminente.
217. Señala que sus lineamientos son “de aplicación estricta y deben ser desarrollados, difundidos e interiorizados en todos los niveles de mando en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

---

<sup>213</sup> El Estado indicó que el Ministerio Público está integrado a nivel nacional por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y a nivel territorial por las Procuradurías Providenciales, Defensorías Regionales y las Personerías Municipales. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>214</sup> El Estado indicó que el Ministerio Público está integrado a nivel nacional por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y a nivel territorial por las Procuradurías Providenciales, Defensorías Regionales y las Personerías Municipales. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>215</sup> Estado de Colombia, Nota MPC/OEA No. 552/2025, 10 de abril de 2025. La Directiva Permanente No. 0010 fue informada con motivo de la audiencia de la CIDH realizada el 6 de marzo de 2025.

<sup>216</sup> Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

218. En cuanto a su vigencia, advierte que la Directiva es permanente y “deroga las demás disposiciones que le sean contrarias”.
219. Como parte de sus antecedentes en contextos del derecho a reunión y manifestaciones: (i) se refirió a las recomendaciones de la CIDH de junio de 2021 aquí evaluadas; (ii) afirmó que “la asistencia militar es posible ante situaciones concretas y factibles de grave *alteración de la seguridad y la convivencia o ante riesgo o peligro inminente*, o sea, **en el marco de manifestaciones pacíficas no deberá operar la figura legal de asistencia militar**” (cursivas, negritas y subrayados del texto); (iii) indicó que las fuerzas militares “en ningún caso, podrán usar su capacidad bélica en contra de manifestantes, así se torne violento. Tampoco podrán asumir roles de policía judicial” y bajo ningún motivo esta asistencia “se utilizará para dispersar o disuadir manifestaciones públicas y pacíficas”.
220. Expresa que “la Policía Nacional, por su naturaleza civil y al tener la potestad para el uso de la fuerza en el marco de su misionalidad constitucional, legal y reglamentaria, deberá liderar la ejecución de labores de coordinación y articulación de la Fuerza Pública con las autoridades político-administrativas ante una excepcional y transitoria activación de la asistencia militar ante grave alteración a la seguridad y la convivencia”.
221. Solicita al Comando General de las Fuerzas Militares impartir instrucciones a las Fuerzas Militares para explicar que la asistencia militar —como medio de policía— solo es activada excepcionalmente por el Presidente ante hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia, o ante riesgo o peligro inminente.
222. Señala que la Policía Nacional y otras autoridades civiles liderarán y orientarán las acciones preventivas, operativas y posteriores en el marco de la asistencia militar. Además, da el lineamiento a la Dirección General de la Policía Nacional de designar “a un oficial superior para liderar y direccionar la articulación con las Fuerzas Militares y otros actores, ante una activación temporal y excepcional de la asistencia militar” y de impartir “instrucciones a los comandantes de región, metropolitanas y de departamento de Policía para que, en el evento que se active la figura de la asistencia militar, la Policía Nacional oriente y lidere la conducción y ejecución de los esfuerzos operacionales, en coordinación con las Fuerzas Militares y otras autoridades civiles”.

223. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil describieron situaciones de protestas en las que habría habido intervención militar después de las protestas de 2021. Por ejemplo, para 2022, la sociedad civil identificó cuatro casos de presunto abuso de autoridad por las fuerzas armadas en asuntos de orden público y seguridad ciudadana, afectando principalmente a campesinos, jóvenes en espacios públicos y trabajadoras sexuales. Entre estos incidentes destacan heridos en una protesta en Bolívar por disparos presuntamente realizados por el Ejército, y agresiones de la Policía Militar a jóvenes en Bogotá, así como una presunta militarización del barrio Santa Fe, en la misma ciudad, con hostigamiento hacia mujeres trans<sup>217</sup>.
224. Asimismo, para el año 2023, la Comisión recibió información sobre la presunta ocurrencia de intervenciones de las fuerzas armadas en protestas en Soacha (Cundinamarca), el 27 de marzo, respecto de lo cual se desconocería si se cumplieron los principios referidos en la recomendación; y en La Belleza (Santander), el 27 de junio, luego de una toma pacífica de las instalaciones de la alcaldía por personas campesinas, frente a lo cual, se indicó que se habría concretado una intervención desproporcionada e injustificada<sup>218</sup>. Además, fue transmitido que, en Los Pozos (Caquetá), en marzo de 2023, habría habido presión constante para acudir a la fuerza militar para que interviniieran en manifestaciones de comunidades campesinas, lo cual, según lo aportado a la Comisión, expone la necesidad de reglas expresas sobre este tipo de participación, incluida en áreas rurales con capacidad policial insuficiente<sup>219</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

225. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado sobre las medidas adoptadas para asegurar que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana estén reservados a cuerpos de seguridad civiles. Al respecto, observa que hay distintas disposiciones normativas que prevén la prohibición de la intervención de las Fuerzas Militares en manifestaciones

---

<sup>217</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024. Estos hechos habrían sido identificados por la plataforma GRITA. Además, ante la falta de registros de estos hechos en 2023, se sugiere una disminución.

<sup>218</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>219</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

públicas. La CIDH valora positivamente la Directiva Permanente No. 0010 del 27 de febrero de 2025 del Mindefensa, que reafirma que la asistencia militar es un mecanismo excepcional, proporcional y que nunca puede tener un propósito bélico contra manifestantes, en contextos de reunión y manifestaciones. Además, observa que esta normativa establece lineamientos o misiones particulares dirigidas al (i) Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad, (ii) la Secretaría de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional, (iii) el Comandante General de las Fuerzas Militares y (iv) el Director General de la Policía Nacional en escenarios de activación de la asistencia militar por hechos de grave alteración a la seguridad y a la convivencia o ante riesgo o peligro inminente<sup>220</sup>.

226. Además, la Comisión observa que la Directiva Permanente No. 0010 mencionada establece que será la Policía Nacional y otras autoridades civiles quienes lideran y orientan las acciones preventivas, operativas y posteriores en el marco de la asistencia militar. Además, especifica que “las autoridades de policía coordinan con la autoridad militar y ésta imparte las órdenes a sus propias unidades” y que se solicita a la Dirección General de la Policía Nacional impartir instrucciones a comandantes de región, metropolitanas y departamentos de Policía para que “la Policía Nacional oriente y lidere la conducción y ejecución de los esfuerzos operacionales, en coordinación con las Fuerzas Militares y otras autoridades civiles”<sup>221</sup>.
227. Por otra parte, la Comisión toma nota de las preocupaciones de la sociedad civil sobre presuntas intervenciones militares en contextos de protestas durante los años 2022 y 2023, a pesar de la normativa que prohíbe su participación. Estas situaciones sugieren la importancia de que el Estado garantice en la práctica la prohibición normativa a la que se ha referido para prevenir la participación militar en la gestión del orden público, especialmente en áreas rurales o en contextos de capacidad policial limitada.
228. La Comisión considera que el Estado ha adoptado medidas normativas relevantes, encabezadas por la reciente Directiva emitida por el Mindefensa que establece el liderazgo de la asistencia militar en cabeza de la Policía Nacional y autoridades civiles, así como la excepcionalidad de esta figura. Considerando

---

<sup>220</sup> Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

<sup>221</sup> Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

esta normativa, la Comisión identifica que la información proporcionada le permite concluir un avance de las recomendaciones bajo seguimiento a **cumplimiento parcial sustancial**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

229. Además de las disposiciones normativas dirigidas a limitar la intervención de las fuerzas militares en protestas, para avanzar a un nivel de cumplimiento total, es necesario que el Estado asegure en la práctica que esta intervención tenga un control o fiscalización por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

**Recomendación No. 30.** Reformar el Decreto 575 de 2021 a fin de asegurar que la intervención de las fuerzas armadas sea compatible con el derecho internacional en la materia.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

230. En el primer informe de seguimiento, el Estado recalcó que el Decreto No. 575 de 2021 regula la asistencia militar en situaciones que afectan el orden público, subrayando que no se aplica a manifestaciones pacíficas. La CIDH insistió en la necesidad de reformar el decreto para asegurar que la asistencia militar sea una medida estrictamente extraordinaria y complementaria y, en el entretanto, concluyó que la recomendación estaba pendiente de cumplimiento<sup>222</sup>.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

231. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reiteró que el artículo 28 del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021 proscribió la intervención de las Fuerzas Militares en manifestaciones públicas<sup>223</sup>.

<sup>222</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 331-333.

<sup>223</sup> El Estado indicó que el Ministerio Público está integrado a nivel nacional por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo y a nivel territorial por las Procuradurías Providenciales, Defensorías Regionales y las Personerías Municipales. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

232. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil manifestaron desconocer reformas al Decreto No. 575 de 2021 y enfatizaron la importancia de la prohibición efectiva de la presencia y la intervención de fuerzas armadas en protestas sociales. Al respecto, insistieron en que las fuerzas armadas no están capacitadas para intervenir en protestas violentas, sino para defender la integridad del territorio, la independencia y la soberanía<sup>224</sup>.
233. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado indicó que la Corte Constitucional habría declarado constitucional el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, el cual fundamenta el Decreto 575 de 2021 y lo allí previsto sobre el medio de policía de asistencia militar, mediante la Sentencia C-100 de 2022, ejerciendo el control de convencionalidad. De igual manera, expresó que la participación de las Fuerzas Militares en escenarios de protesta social y en aplicación del Decreto 575 de 2021 constituye un hecho superado que no se ha reiterado en los años siguientes. Adicionalmente, se refirió a la Directiva Permanente No. 10 de 2025, indicando que esta no deroga el Decreto 575 de 2021, el cual tiene jerarquía normativa al ser un decreto gubernamental, sino que llena vacíos de interpretación y resalta el carácter temporal y excepcional del medio de policía de asistencia militar, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la sentencia C-100 de 2022<sup>225</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

234. La CIDH identifica que el Estado ha reiterado información proporcionada desde el primer informe de seguimiento y, en este sentido, no ha conocido reformas al Decreto No. 575 de 2021 que estén dirigidas a asegurar que la intervención de las fuerzas armadas esté compatible con el derecho internacional en la materia, de acuerdo con lo desarrollado en esta recomendación.
235. Además, advierte que el artículo 28 del Estatuto sobre fuerza legítima en protestas de 2021, expuesto por el Estado, está referido a la etapa de diálogo, interlocución y mediación en protestas y que, por su parte, el artículo 36 del mismo instrumento establece que las Fuerzas Militares “no intervendrán en

---

<sup>224</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>225</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

operativos de control y contención en el marco de las manifestaciones públicas, salvo cuando se disponga la asistencia militar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016”.

236. Respecto a la Directiva Permanente No. 10 del 27 de febrero de 2025 del Mindefensa, la CIDH observa que sus lineamientos son “de aplicación estricta y deben ser desarrollados, difundidos e interiorizados en todos los niveles de mando en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” y, en cuanto a su vigencia, afirma que es permanente y “deroga las demás disposiciones que le sean contrarias”<sup>226</sup>. El Estado en sus observaciones confirmó que dicha Directiva no deroga el Decreto No. 575 de 2021, pero suple vacíos interpretativos. Al respecto, la Comisión toma nota de que, de manera explícita, la Directiva prevé que, en el marco de la manifestación social, no debe operar bajo ningún motivo la figura de la asistencia militar, así se torne violenta<sup>227</sup>.
237. En este sentido, a partir de la información conocida por la Comisión, si bien existen esfuerzos interpretativos y directrices para limitar el uso de la asistencia militar en protestas, la recomendación de reformar el Decreto 575 de 2021 no se ha materializado, y este continuaría vigente. En este sentido, esta recomendación seguiría **pendiente de cumplimiento**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

238. El avance en el nivel de cumplimiento de esta recomendación requiere medidas dirigidas a reformar el Decreto No. 575 de 2021, de forma que este asegure que la asistencia militar sea extraordinaria, excepcional, temporal, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles. Sobre este asunto, la Comisión recuerda que, en sus observaciones de la visita de trabajo de junio de 2021 a Colombia, identificó que el referido Decreto procura una “coordinación” con las fuerzas armadas para “levantar los bloqueos internos”, así como “evitar la instalación de nuevos” en determinadas jurisdicciones<sup>228</sup>.
239. Al respecto, la Comisión consideró que la prohibición absoluta de todo bloqueo, en los términos del decreto, puede tener el efecto de desvirtuar la participación

---

<sup>226</sup> Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

<sup>227</sup> Ministerio de Defensa, Directiva Permanente No. 0010, 27 de febrero de 2025.

<sup>228</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 117.

excepcional de las fuerzas militares, evadiendo el análisis de las circunstancias particulares de cada bloqueo y sin que se agoten las medidas menos lesivas como el diálogo. Además, expresó que esto podría constituir una restricción desproporcionada a la libertad de expresión, manifestación y reunión<sup>229</sup>.

240. Adicionalmente, la CIDH notó que el Decreto no establece explícitamente el límite operativo que tendrá la participación de las fuerzas militares, ni la temporalidad de tal medida, de forma que garantice su excepcionalidad. Por el contrario, señaló que, al precisar “en coordinación con la fuerza pública”, los gobernadores deben adoptar todas las medidas necesarias “para levantar los bloqueos internos”, la disposición amplia de esta redacción sugiere la priorización del uso de las fuerzas armadas con tal finalidad, sin que la intervención esté justificada a la luz de los parámetros que exige el derecho internacional<sup>230</sup>.
241. Asimismo, de cara a la aprobación de la Directiva Permanente No. 0010 de 2025, la CIDH 2025, la CIDH solicita información al Estado sobre su efectiva aplicación, incluyendo medidas adoptadas para su difusión interna. De igual manera, solicita al Estado explicar los mecanismos de monitoreo y supervisión existentes para garantizar que la prohibición de asistencia militar en las manifestaciones sociales contemplada por la Directiva se mantenga, y no haya despliegues indebidos de fuerzas militares en protestas.

### **III. Recomendaciones sobre investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social (recomendaciones 15, 16, 17, 18 y 33).**

242. Este eje agrupa cinco recomendaciones enfocadas en el acceso a la justicia, la transparencia y diligencia de investigaciones y procesos judiciales, y la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos en el Paro Nacional de 2021, con una perspectiva de género e interseccional. Para emitirlas, la CIDH consideró las denuncias recibidas durante su visita al país sobre violaciones a los derechos humanos, tales como homicidios, detenciones arbitrarias,

---

<sup>229</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 117 y 118.

<sup>230</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 118.

desapariciones, violencia ocular, lesiones personales, violencia sexual y casos de perfilamiento étnico-racial; también, documentó alegaciones sobre afectaciones a terceros y daños a bienes públicos<sup>231</sup>.

**Recomendación No. 15.** Adoptar las medidas necesarias para asegurar la rendición de cuentas de las 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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

243. Para su primer informe de seguimiento, la CIDH observó la apertura de numerosas investigaciones disciplinarias y penales contra miembros de las fuerzas de seguridad por sus actuaciones en protestas. También recibió información de la sociedad civil según la cual, mientras el Estado priorizaría la investigación de las agresiones registradas contra miembros de la Policía, las violaciones contra civiles seguirían mayoritariamente impunes. La Comisión destacó la necesidad de acelerar las investigaciones, llevar los casos a juicio e imponer las sanciones adecuadas; identificó que el Estado no mencionó medidas para reparar a víctimas y familiares, por lo que lo llamó a avanzar en este componente, y concluyó que el nivel de cumplimiento de esta recomendación era parcial<sup>232</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

244. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó la creación de la Mesa Permanente Interinstitucional, en septiembre de 2022, integrada por el Mindefensa y la Policía Nacional, la FGN, la PGN y ACNUDH. Esta iniciativa da seguimiento a la investigación de casos de abuso policial en protestas, impulsa sus avances y promueve el intercambio de información entre las entidades involucradas<sup>233</sup>. A la par de esta iniciativa, se informó el desarrollo de sesiones

<sup>231</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 4, 28, 38 y 73.

<sup>232</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 198 y 209-211.

<sup>233</sup> El Estado había reportado la Mesa Permanente Interinstitucional para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones. CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 206 y 341.

técnicas de trabajo periódicas respecto a hechos en Bogotá<sup>234</sup>, en las que se contó con la participación de la Alcaldía Mayor Distrital. Hasta abril de 2024, estas priorizaron el estudio de seis homicidios relacionados con el Paro Nacional de 2021 (además de siete vinculados a las protestas del año 2020) y 37 casos de lesiones oculares. También se informó que esta mesa sesionaría en junio de 2024 para abordar los homicidios perpetrados en las protestas de 2021 en tres ciudades del Valle del Cauca<sup>235</sup>. Hasta el momento de publicación del presente informe de seguimiento, el Estado reportó un total de 18 funcionarios de la Policía Nacional (4 oficiales y 14 del nivel ejecutivo) relacionados con hechos de homicidio en el marco de las protestas de 2020 y 2021, quienes han sido desvinculados de la institución<sup>236</sup>.

245. Igualmente, el Estado informó la transferencia de investigaciones sobre conductas constitutivas de violaciones a derechos humanos tanto por la Policía Nacional a la PGN (con 633 procesos remitidos hasta julio de 2025<sup>237</sup>), como por la Justicia Penal Militar y Policial a la Justicia Ordinaria (informó 21 transferencias, sin especificar su correspondencia a hechos del Paro Nacional de 2021). Asimismo expuso que la PGN abrió 103 investigaciones disciplinarias contra miembros de la fuerza pública por faltas constitutivas de violaciones de derechos humanos en protestas y que la Jurisdicción Penal Militar tiene registro de 233 casos por hechos vinculados a estos contextos (sin aclarar si son exclusivos al Paro Nacional de 2021)<sup>238</sup>.
246. También el Estado refirió que la FGN ha aplicado la metodología de priorización y asociación de casos para investigar los hechos relacionados con las protestas

---

<sup>234</sup> La Alcaldía Mayor de Bogotá se refirió a esta iniciativa como Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Abuso Presunto de Autoridad. Está integrada por la FGN, la PGN, la Policía Nacional y ACNUDH. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>235</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>236</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>237</sup> Para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones, el Estado había reportado que “a partir del poder preferente de la PGN, la Policía Nacional trasladó a esa entidad 23 indagaciones por hechos de 2021”. CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/VII. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párr. 202.

<sup>238</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

sociales e identificar patrones de criminalidad de la fuerza pública, lo cual ha permitido imputar a cuatro miembros de la fuerza pública (un patrullero por homicidio y tres oficiales por la muerte de diez jóvenes manifestantes). Respecto a los casos de violencia ocular, informó que los fiscales delegados investigan estos casos y determinan los tipos penales a aplicar (incluidos los de lesiones, incapacidad para trabajar, deformidad, perturbación psíquica y pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro), con base en su autonomía funcional y las pruebas disponibles. Según esta información, para que concluyan la perpetración del tipo de tortura debe demostrarse que se infligieron sufrimientos graves para castigar, coaccionar o intimidar a la víctima<sup>239</sup>.

247. A su vez, el Estado señaló que el Grupo Nacional de Violencia de Género de la FGN, que impulsa y da seguimiento a investigaciones de delitos contra mujeres, niños, niñas y adolescentes en el contexto de la protesta social, ha permitido avanzar en 21 casos relacionados con el Paro Nacional de 2021, con más de 500 diligencias. Resaltó que este grupo asignó fiscales especializados de apoyo a la investigación de violencia sexual en protestas, con investigadores y recursos forenses especializados, seguimiento periódico mediante enlaces regionales y coordinación de estrategias de litigio<sup>240</sup>. La FGN también explicó que ha mantenido reuniones con el Tribunal Popular de Siloé para revisar los hechos de las protestas de 2021 documentados por esta instancia y, tras dos reuniones, se comprometió a verificar la judicialización de esos casos, para lo cual intercambiará información y trabajará conjuntamente<sup>241</sup>.
248. Además de las anteriores medidas, el Estado reportó las siguientes cifras y datos de investigaciones penales y disciplinarias<sup>242</sup>:

---

<sup>239</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>240</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024; Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>241</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024; Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>242</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

- 23 investigaciones penales a cargo de la FGN por “hechos ocurridos en el marco y/o con ocasión de las protestas de 2021”; de las cuales ocho corresponden a homicidios, siete a lesiones oculares, seis a civiles lesionados, uno por violencia basada en género y uno a civiles armados. Indicó que están vinculados 41 integrantes de la Policía Nacional como presuntos responsables y que los hechos involucran a 106 víctimas, siendo dos de ellas periodistas. De estas investigaciones, señaló que hubo cuatro archivos, dos de los cuales pueden reanudarse si se logra identificar a los presuntos responsables.
- Una línea de investigación penal de la FGN por casos de abuso de autoridad en las manifestaciones del año 2021, con 329 procesos activos y 419 víctimas vinculadas (entre ellos un periodista). La Fiscalía afirmó que en estos procesos “pueden estar incluidos procesos con indiciados de la Policía Nacional” y que, además de esos, 127 casos fueron archivados.
- 103 procesos disciplinarios desarrollados por la PGN hasta el 8 de mayo de 2024 contra miembros de la fuerza pública por presuntas violaciones de derechos humanos ocurridas durante el Paro Nacional de 2021. Estos abarcan 51 casos de presuntos homicidios; uno de desaparición forzada; tres de tortura; 33 de lesiones oculares; 13 de violencia sexual y dos respecto de “otros delitos”<sup>243</sup>.
- La mayoría de las víctimas de estos casos son personas manifestantes y en dos figuran periodistas, comunicadores o trabajadores de medios. En cuanto a los procesos en juzgamiento, los presuntos responsables, en su mayoría, serían suboficiales (sobre todo patrulleros) y oficiales de la Policía Nacional (entre ellos la Metropolitana de Bogotá y las de Cundinamarca, Valle del Cauca y Cauca), así como algunos miembros del Ejército Nacional. Además, la PGN reportó un único fallo sancionatorio de julio de 2023, que todavía no estaría en firme, contra miembros de la Policía Nacional por hechos de agresión y violencia sexual contra una menor de edad en mayo de 2021, en la ciudad de Popayán.

---

<sup>243</sup> Esta cifra excluye quejas, archivos inhibitorios y estudios preliminares. La PGN presentó la etapa de estos procesos así: acumulado a otro proceso (23); archivo (34); etapa probatoria indagación preliminar (9); etapa probatoria investigación disciplinaria (3); evaluación de indagación preliminar (2); evaluación de investigación disciplinaria (2); para proferir fallo (3); prueba de descargos (9); pruebas de descargos / en recurso de apelación (1), y traslado de competencia institucional (17). Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

- Sobre hechos del 28 de mayo de 2021 en Cali, relacionados con personas armadas vestidas de civil en las protestas, así como la posible aquiescencia de miembros de la Policía Nacional, se detalló un proceso penal en etapa de juicio a partir de la acusación que la FGN presentó frente a cinco civiles y doce uniformados de la Policía Nacional por usurpación de funciones públicas, empleo y lanzamiento de sustancias peligrosas, detención ilegal, tortura y prevaricato por omisión. A su vez se reportó una actuación disciplinaria por los mismos hechos desarrollada por la PGN por presuntas irregularidades de miembros de la Policía en estos hechos, en etapa de juzgamiento.
- Sobre la alegada existencia de una red de tráfico de armas que involucraría, presuntamente, al Ejército Nacional y a dos civiles para disparar a personas manifestantes del Paro Nacional de 2021, se reportó un proceso penal a partir de la acusación presentada por la FGN por delitos relacionados con una banda delincuencial de Cali. El caso está en juicio, mientras los acusados permanecen en prisión preventiva.

249. El Estado, asimismo, presentó medidas de la Alcaldía Mayor de Bogotá en aplicación del Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 para impulsar la investigación de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el Paro Nacional de 2021 y reparar a las víctimas. Estas incluyen el deber de los uniformados en servicio de informar de inmediato a sus superiores jerárquicos y al PMU sobre cualquier muerte, lesión, agresión, tortura, o tratos crueles e inhumanos; y la solicitud a la FGN para priorizar la Justicia Penal Ordinaria frente a graves de violaciones a derechos humanos y evitar su traslado a la Justicia Penal Militar. También esta Alcaldía reportó algunas dificultades para el impulso de las investigaciones como la postergación de sesiones de la Mesa de Seguimiento a Casos, la falta de denuncias o de información, y las dificultades para localizar a las víctimas<sup>244</sup>. En adición, como parte del cumplimiento de esta recomendación, el Estado resaltó su intención de conformar una comisión de esclarecimiento de las

---

<sup>244</sup> Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Período de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

violaciones de derechos humanos perpetradas en el Paro Nacional de 2021, que estará compuesta por personas expertas en derechos humanos<sup>245</sup>.

250. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil advirtieron a la CIDH sus preocupaciones respecto a la rendición de cuentas de las actuaciones de las fuerzas de seguridad en protestas. Señalaron escasos avances de las investigaciones penales y disciplinarias de las violaciones a los derechos humanos del Paro Nacional de 2021, las cuales continuarían impunes, así como falta de acceso a información de las actuaciones de los órganos de investigación<sup>246</sup>. En cuanto al alegado estado de impunidad, las organizaciones enfatizaron que la escasez de avances en las investigaciones se ha debido a que un significativo número de estas están en etapas preliminares o con formulación

---

<sup>245</sup> Además de las acciones sobre hechos de protestas de 2021, la Alcaldía Mayor de Bogotá reportó medidas de rendición de cuentas y reparación simbólica de hechos ocurridos en las protestas de septiembre de 2020, incluyendo las casas de memoria como espacios para la no repetición de estos hechos; actos conmemorativos y simbólicos, y la financiación del informe “No Basta”, que evalúa el cumplimiento de las recomendaciones de la Relatoría para el esclarecimiento de los hechos del 9 de septiembre (consistió en un mecanismo *ad hoc* extrajudicial que contó con apoyo de ANUDH Colombia, la Defensoría del Pueblo y algunas víctimas). Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>246</sup> Asociación Nomadesc, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

de imputación, y muy pocas en etapa de juicio<sup>247</sup>. Además, algunas organizaciones identificaron situaciones problemáticas como<sup>248</sup>:

- Priorización de los casos de homicidio, dejando de lado otras violaciones a los derechos humanos;
- Calificaciones jurídicas inadecuadas que minimizan la gravedad de las conductas;
- Falta de aplicación de análisis de contexto;
- Ausencia de identificación de autores materiales y de vinculación de superiores jerárquicos;
- Archivo de diligencias sin investigaciones exhaustivas y sin darlo a conocer a las víctimas o representantes, así como de traslados entre jurisdicciones<sup>249</sup>;
- Pérdida de comunicación entre la Fiscalía y víctimas;
- Cambios en las asignaciones dentro de la FGN;
- Limitaciones de representantes de víctimas para acceder a material probatorio;

---

<sup>247</sup> Por ejemplo, CSPP señaló acompañar 61 casos en los que las víctimas son personas detenidas y 6 víctimas de otras vulneraciones en el marco del Paro Nacional de 2021. De estas, apenas 2 (2,9%) están en investigación/indagación; 30 (44,7%) en formulación de imputación; 6 (8,9%) en formulación de acusación; 16 (23,8%) en audiencia preparatoria; 1 (1,5%) en juzgamiento; 9 (13,4%) en juicio y 1 (1,5%) con persona acusada fallecida. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>248</sup> Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Asociación Nomadesc, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024. También, información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024

<sup>249</sup> Respecto al traslado de casos entre jurisdicciones, también se reconoció que la Justicia Penal Militar expidió la Circular Interna No. 018 de 2023 que estableció el deber de informar a víctimas y representantes sobre decisiones de archivo o de traslados a la FGN. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024

- Traslados casi automáticos sin fundamentos de casos a la justicia penal militar, cuando se identifica que el presunto responsable es miembro de la fuerza pública, sin realizar la revisión previa exigida;
  - Fiscalías de direcciones seccionales a cargo de estas investigaciones que no estarían especializadas en violaciones de derechos humanos ni en análisis de contexto efectivo.
251. Particularmente, en lo atinente a las investigaciones disciplinarias por la Procuraduría, la Comisión conoció información según la cual, para 2024, se habrían empezado a emitir algunas decisiones por conductas vinculadas a protestas tanto de 2020 como de 2021. Sin embargo, para ese momento, se indicó haber empezado a identificar una tendencia a sanciones leves, así como una supuesta desconexión entre la acusación y el posterior juzgamiento, con cambios importantes en el sentido de decisiones disciplinarias<sup>250</sup>.
252. Asimismo, la Comisión accedió a información de organizaciones que trabajan en el suroccidente colombiano y, específicamente, en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Al respecto, conoció la preocupación de un importante conjunto de víctimas y familiares en torno a la alegada lentitud y falta de avance en la investigación de estos hechos, especialmente tratándose de regiones distintas al Distrito Capital. En este sentido, la CIDH escuchó preocupaciones de las víctimas y/o familiares con que no se hubiesen realizado adecuadamente los actos urgentes en caso de muerte de víctimas con graves impactos en las investigaciones; la dificultad de identificar a responsables por falta de elementos probatorios sólidos; la persistencia de conflictos de interés entre la Justicia Penal Militar y la Justicia Ordinaria; la falta de condenas; actos de discriminación y revictimización ante denuncias, especialmente hacia miembros de pueblos indígenas y víctimas de violencia ocular; y amenazas y persecución de víctimas, testigos y familiares que ha generado un ambiente de inseguridad y desconfianza hacia las instituciones<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> El Espectador, Procuraduría tiende a la mano blanda al sancionar a policías por muertes en protesta, 31 de julio de 2024.

<sup>251</sup> Información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Período de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

253. Además, la CIDH recibió información que señala la existencia de “un patrón de impunidad ante los casos de delitos cometidos por la fuerza pública contra personas afrodescendientes”<sup>252</sup>. En este punto, se citó una investigación de la sociedad civil sobre violencia policial racista del 2017 al 2023, según la cual, de los delitos consultados (correspondientes a violaciones a derechos humanos), la gran mayoría están en indagación y muy pocos registran a personas afrodescendientes como víctimas, lo que evidenciaría un alto nivel de subregistro<sup>253</sup>.
254. Igualmente se informó a la CIDH que las principales barreras para que las víctimas de violencia policial racista, incluidas las del Paro Nacional de 2021, accedan a la justicia son el miedo a represalias y la falta de garantías para denunciar asociadas al relacionamiento histórico racista de la Policía respecto a la población afrodescendiente; la falta de conocimiento de procedimientos legales y policiales por las víctimas; el perfilamiento y criminalización institucional de las víctimas afrodescendientes; y la ausencia de procesos penales con enfoque étnico-racial<sup>254</sup>.
255. Sobre la falta de acceso público y transparente a información de las investigaciones, las organizaciones reportaron que las víctimas y sus representantes enfrentan obstáculos para conocer las actuaciones de la FGN y la PGN, lo cual hace que deban recurrir a derechos de petición, procesos judiciales o a otros espacios institucionales<sup>255</sup>. Además, aunque se reconoció la existencia de una mesa interinstitucional de revisión de casos, esta carecería de participación de víctimas y de su representación<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup> Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>253</sup> Raza e Igualdad fue informada de que la Policía Nacional tendría conocimiento de apenas 4 investigaciones disciplinarias con víctimas afrodescendientes por la presunta comisión de faltas disciplinarias gravísimas desde 2017 a 2023. Además, la FGN le informó que, del 2017 a octubre de 2023, habría 5.983 casos de presunta comisión de los delitos consultados (violaciones a derechos humanos) por miembros de la fuerza pública y que, de estos, el 93,4% están indagación; 0,8% en investigación; 4,7% en juicio y 1% en ejecución de condena; además, los sistemas de la FGN solo reportan 153 víctimas afrodescendientes, la mayoría por amenazas, seguido de abuso de autoridad, y apenas 7 por homicidio. Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>254</sup> Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>255</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>256</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

256. La CIDH también accedió a información sobre iniciativas impulsadas colectivamente que buscan que el Estado adopte medidas de investigación y reparación efectiva, incluidos el Tribunal Popular de Siloé (en adelante “TPS”), el Tribunal Popular de Engativá (en adelante “TPE”) o Encuentros Nacionales de Víctimas de Violencia Policial<sup>257</sup>. Sobre el TPS, la Comisión conoció que es una iniciativa simbólica proveniente de las víctimas de la Comuna 20 de Cali (Valle del Cauca) que combate la impunidad y busca la verdad, justicia, reparación y no repetición. Además de las víctimas, está conformado por organizaciones de derechos humanos, y personas expertas nacionales e internacionales y, junto con investigar, documentar y socializar las vulneraciones de derechos humanos cometidas durante el Paro Nacional de 2021, llamó al Estado a responder por las agresiones y delitos contra personas manifestantes<sup>258</sup>. Respecto al TPE, fue informado de que este se constituyó en agosto de 2022 y que busca justicia simbólica respecto de hechos del Paro Nacional de 2021 y del 9S<sup>259</sup>. A su vez, la Comisión supo de tres Encuentros Nacionales de Víctimas de Violencia Policial que buscaron generar propuestas de incidencia en acceso a justicia, verdad, reparación y no repetición, ruta de atención psicosocial para víctimas, y acciones jurídicas para el avance de casos<sup>260</sup>.
257. Adicionalmente, la sociedad civil trajo a la atención de la Comisión que, en mayo de 2024, el Gobierno Nacional tenía la intención de expedir un decreto para crear una comisión de la verdad para esclarecer los hechos violentos ocurridos en Valle del Cauca durante el Paro Nacional de 2021. No obstante, valoraron este anuncio; algunas organizaciones solicitaron la aplicación de esta medida en todo el país con prioridad en ciudades y municipios con mayores hechos de violencia contra personas manifestantes<sup>261</sup>. En tal sentido, organizaciones de la sociedad civil,

---

<sup>257</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>258</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>259</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>260</sup> Los encuentros se realizaron los días 19 y 20 de noviembre de 2021, después de 9 encuentros regionales; el segundo fue realizado los días 25 y 26 de noviembre de 2022, después de 6 encuentros regionales, y el tercero fue realizado los días 25 y 26 de abril de 2024, después de 9 encuentros regionales. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>261</sup> Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

víctimas y familiares de los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño han manifestado su interés en que se conforme esta comisión de esclarecimiento de violaciones de derechos humanos perpetradas en el Paro Nacional de 2021 en estas regiones, con transparencia y participación de las víctimas<sup>262</sup>.

258. En cuanto a posibles hojas de ruta de cumplimiento, la CIDH conoció que, en abril de 2024, la FGN solicitó a las organizaciones de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial compartir datos de casos de lesiones oculares para su revisión en la Mesa Interinstitucional integrada por el Mindefensa, Minjusticia, la FGN y la PGN<sup>263</sup>. Además, se señaló la expectativa de que la nueva administración de la FGN haga una rendición de cuentas más profunda con un control del fuero penal militar y policial más estricto<sup>264</sup>. Por su parte, se transmitió a la Comisión la postura manifestada por la FGN para fortalecer la estrategia de investigación y esclarecimiento de los hechos registrados en las protestas de 2021<sup>265</sup>.
259. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que el 16 de junio de 2024, todos los miembros de la Mesa Interinstitucional mencionada anteriormente asistieron a una sesión en Cali con integrantes del TPS y representantes de las víctimas. En este espacio se presentaron los avances en las investigaciones de 44 casos de homicidio en Valle del Cauca y hubo un intercambio con las víctimas y sus representantes. Posteriormente, el 20 de noviembre de 2024, la FGN realizó una mesa de trabajo con el TPS, donde se presentaron los casos para variación de asignación a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, relacionados con homicidios en Cali en 2021, cumpliendo compromisos de la reunión interinstitucional de junio de 2024<sup>266</sup>.

---

<sup>262</sup> Información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Período de Sesiones, CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>263</sup> Asociación Nomadesc, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>264</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024

<sup>265</sup> CIDH, Audiencia de Seguimiento a recomendaciones sobre investigación de vulneración de DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>266</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

260. En cuanto a la ciudad de Bogotá, la Dirección de Derechos Humanos de la Alcaldía Mayor de Bogotá informó que cuenta con un componente de prevención que incluye la "Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad por parte de la Fuerza Pública". Esta ruta busca brindar atención integral, orientación jurídica y psicosocial, y medidas iniciales y preventivas (como alojamiento, alimentación y apoyo de transporte) para salvaguardar los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personal de las víctimas. La ruta se activa al recibir información de cualquier fuente y tiene como objetivo evitar la revictimización. En el periodo 2023-2025 (hasta el 31 de mayo), se registraron 67 casos nuevos de personas con hechos en la protesta social<sup>267</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

261. Como medidas relevantes al cumplimiento de esta recomendación, la Comisión identifica la apertura de investigaciones disciplinarias y penales contra funcionarios de la fuerza pública, y la implementación de mesas de trabajo y coordinaciones interinstitucionales para supervisar el desarrollo de las investigaciones. Sin embargo, con la información proporcionada, no queda claro si estas investigaciones han avanzado hacia el juzgamiento y la sanción efectiva de los responsables. En particular, la Comisión no ha conocido información sobre la imposición de ninguna condena por violaciones a los derechos humanos perpetradas en las protestas de 2021, ni sobre las sanciones impuestas, lo cual limita la capacidad de evaluar el impacto real de estas acciones.

262. Sin perjuicio de lo anterior, para la Comisión es esencial que la investigación de los casos a los que se refiere esta recomendación tenga como punto de partida el universo de registros y denuncias reportados a las autoridades y registradas por estas, así como las identificadas por organismos internacionales de derechos humanos y sociedad civil. Sin ánimo de ser exhaustiva, a continuación, la CIDH recuerda algunos registros relevantes sobre las protestas de 2021 que son útiles para determinar este universo de casos y evaluar si las cifras sobre investigaciones, procesos y sanciones reportadas responden adecuadamente a los registros iniciales y denuncias.

---

<sup>267</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

- Sobre homicidios:
  - i) ACNUDH Colombia recibió información sobre alegaciones de muertes de 63 personas en el contexto de las protestas, con 46 casos verificados para ese momento (entre el 28 de abril y el 31 de julio de 2021)<sup>268</sup>.
  - ii) La Campaña “Defender la Libertad un Asunto de Todas” documentó 89 homicidios en el marco de la protesta social durante el año 2021<sup>269</sup>.
- Sobre violencia basada en género y violencia sexual:
  - iii) ACNUDH Colombia conoció alegaciones de violencia sexual en contra de 60 personas que habrían sido cometidas por miembros de la Policía Nacional<sup>270</sup>.
  - iv) La plataforma “GRITA de Temblores ONG” detalló el registro de 35 víctimas de violencia sexual (entre el 28 de abril y el 15 de julio de 2021)<sup>271</sup>.
  - v) En 2021, la Campaña Defender la Libertad 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 sexual. Además, señaló que la campaña 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<sup>272</sup>.
- Sobre lesiones por violencia ocular:

---

de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

<sup>268</sup> Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

<sup>270</sup> ACNUDH, El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia.

<sup>271</sup> Temblores ONG, Tweet 29 de julio de 2021 en: <https://twitter.com/TembloresOng/status/1420752929393287178>.

<sup>272</sup> Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

- vi) La plataforma “GRITA de Temblores ONG” reportó el registro de 90 víctimas de agresiones en sus ojos (entre el 28 de abril y el 15 de julio de 2021)<sup>273</sup>.
- vii) La campaña “Defender la Libertad” identificó que fueron documentadas 97 lesiones oculares<sup>274</sup>.
- Sobre lesiones a la integridad personal:
  - viii) ACNUDH reportó haber recibido información de diversas fuentes que muestra un alto número de personas lesionadas. Esta Oficina precisó que “[s]egún información del PMU, del 28 de abril al 31 de julio se presentaron 1.140 personas civiles lesionadas y 1.712 personas uniformadas lesionadas con ocasión y/o en desarrollo de las protestas”<sup>275</sup>.
  - ix) La ONG Temblores registró más de 1.661 casos de víctimas de violencia física por parte de la policía<sup>276</sup>.
  - x) La Campaña Defender la Libertad identificó que fueron documentadas 1.929 personas heridas durante 2021, señalando que el punto máximo de estas agresiones se presentó en mayo, descendiendo lentamente hasta octubre<sup>277</sup>.

256. Considerando la anterior información, para la CIDH es importante entender de qué manera los anteriores registros se integran y dialogan con los datos que fueron reportados por el Estado para el presente informe; entre ellos los siguientes: (i) 23 investigaciones penales a cargo de la FGN por “hechos ocurridos en el marco y/o con ocasión de las protestas de 2021”, de las cuales ocho corresponden a homicidios, siete a lesiones oculares, seis a civiles lesionados, uno por violencia basada en género y uno a civiles armados; (ii) una línea de investigación penal por abuso de autoridad en las manifestaciones del

---

<sup>273</sup> Temblores ONG, Tweet 29 de julio de 2021 en: <https://twitter.com/TembloresOng/status/1420752929393287178>.

<sup>274</sup> Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

<sup>275</sup> ACNUDH, El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia, párr. 116.

<sup>276</sup> Temblores ONG, Tweet 29 de julio de 2021 en: <https://twitter.com/TembloresOng/status/1420752929393287178>.

<sup>277</sup> Campaña Defender la Libertad, un asunto de todas, El sometimiento de la democracia: Un balance del derecho a la protesta social 135 en Colombia en el año 2021.

año 2021, con 329 procesos activos y 419 víctimas vinculadas; (iii) 103 procesos disciplinarios por la PGN hasta mayo de 2024 contra miembros de la fuerza pública por presuntas violaciones de derechos humanos ocurridas durante el Paro Nacional de 2021, incluyendo 51 casos de presuntos homicidios; uno de desaparición forzada; tres de tortura; 33 de lesiones oculares; 13 de violencia sexual y dos respecto de “otros delitos”; y iv) 18 despidos a funcionarios de la Policía Nacional, por hechos relacionados con homicidio en el marco de las protestas de 2020 y 2021.

257. Como parte del cumplimiento de esta recomendación, para la Comisión es esencial que el Estado adopte esfuerzos para dar consistencia en cifras y, de esta manera, generar confianza en la ciudadanía sobre las acciones de investigación realizadas. La Comisión recalca la relevancia de que, más allá del avance aislado de algunos casos, el Estado adopte acciones de investigación que respondan, de manera diligente, al universo de registros y denuncias. La consistencia entre los registros iniciales y sus investigaciones posteriores es clave para que la Comisión concluya la adopción de acciones para superar los niveles de impunidad que han sido alegados por la sociedad civil.
258. Frente a esto último, además, la Comisión toma nota de las preocupaciones de la sociedad civil sobre la demora en el avance de las investigaciones y la falta de resultados concretos. Se ha indicado que las investigaciones abiertas a raíz de las violaciones documentadas en el Paro Nacional de 2021 no han generado un número significativo de condenas ni sanciones administrativas que correspondan con la magnitud de los abusos cometidos. Para la CIDH, la persistencia de impunidad en estos casos genera un entorno de desconfianza y revictimización para las personas afectadas y sus familias, quienes continúan exigiendo justicia y rendición de cuentas.
259. Asimismo, la Comisión ha observado los desafíos estructurales que, según lo que le fue informado, persisten en el acceso a la justicia para las personas afectadas. Entre ellos se encuentran la falta de celeridad en los procesos judiciales y la inadecuada protección a testigos y defensores de derechos humanos que han denunciado estos casos. La sociedad civil ha destacado la necesidad de reforzar los mecanismos de protección y de brindar apoyo legal y psicológico de manera continua a las víctimas para asegurar su participación efectiva en los procesos judiciales. Además, se reiteró la importancia de que el Estado implemente un

enfoque diferencial que considere las afectaciones específicas de grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, personas afrodescendientes y personas LGBTIQ+, quienes han enfrentado barreras adicionales para acceder a la justicia.

260. Por su parte, la Comisión valora las iniciativas del Estado para capacitar a su funcionariado en la debida diligencia y en el respeto a los derechos humanos en el contexto de manifestaciones. Sin embargo, considera que estas medidas de formación deben ir acompañadas de un fortalecimiento de las capacidades técnicas de los órganos encargados de las investigaciones, así como de una supervisión más rigurosa de los resultados. Es fundamental que los procesos de formación incluyan un enfoque de género y étnico-racial para garantizar que las investigaciones aborden las afectaciones diferenciadas y se realicen de manera respetuosa con los contextos de las personas afectadas. A su vez, para la CIDH es esencial que la FGN refuerce su estrategia de investigación y esclarecimiento y valora que este objetivo institucional haya sido explicado en la audiencia realizada en julio de 2024 en el marco del 190º Período de Sesiones.
261. Para la CIDH, se requiere asegurar el avance efectivo de las investigaciones hacia el juzgamiento y sanción de los responsables y para implementar mecanismos de reparación integral con la participación de las víctimas y la sociedad civil. Además, se urge al Estado a fortalecer sus esfuerzos en este punto, garantizando que las medidas adoptadas se traduzcan en resultados concretos y sostenibles para las personas afectadas. En este sentido, la Comisión concluye que, aunque se han tomado medidas iniciales relevantes para la apertura de investigaciones y desarrollo de algunos procesos judiciales, el nivel de cumplimiento de esta recomendación continúa siendo **parcial**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

262. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación precisa medidas que demuestren avances sustanciales hacia el juzgamiento y sanción de miembros de las fuerzas de seguridad que hayan cometido violaciones a derechos humanos en el contexto de las protestas de 2021. Asimismo, la CIDH recuerda la importancia de que las estrategias de investigación del Estado contemplen todos los estándares de debida diligencia aplicables y que, además, comprendan la necesidad de determinar la responsabilidad tanto de los autores intelectuales

como materiales, lo cual es especialmente relevante cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales<sup>278</sup>.

**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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

263. Para el primer informe de seguimiento, el Estado proporcionó cifras registradas por la FGN, incluyendo datos sobre personas civiles fallecidas, heridas, desaparecidas, así como investigaciones que implican a miembros de la policía como presuntos responsables y casos en donde se registró personal de la fuerza pública lesionado. La CIDH consideró que todavía era necesaria información sobre las medidas de sistematización adoptadas y, en el entretanto, concluyó que esta recomendación continuaba pendiente de cumplimiento<sup>279</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

264. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reportó los siguientes sistemas de información sobre los hechos señalados en la recomendación<sup>280</sup>:

<sup>278</sup> CIDH, Derecho a la verdad en América, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 79.

<sup>279</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 214, 217-220, 222-223.

<sup>280</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

- Sistema de Información para el Registro de las Actuaciones Policiales (en adelante “SIRAP”)<sup>281</sup>, que digitaliza y monitorea las actuaciones policiales en protestas registradas por los PMU.
- SIDMO, que permite el monitoreo del servicio de la UNDMO, así como administrar recursos humanos, inventarios logísticos, armas menos letales y monitorear procedimientos policiales. Su acceso está limitado, la información que registra está sujeta a reserva, y no sistematiza datos por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género de víctimas ni de presuntos responsables<sup>282</sup>.
- Sistema Penal Oral Acusatorio (en adelante “SPOA”) de la FGN, que registra datos de víctimas fallecidas, heridas, detenidas, desaparecidas y de violencia de género durante protestas y de actuaciones penales. Puede interoperar con otros sistemas, bajo autorización, y permite registrar variables como sexo, orientación sexual, identidad de género, grupo étnico, racial y etario de víctimas y presuntos responsables. Los servidores públicos deben actualizar la información de este sistema; las dependencias de la Fiscalía y cuerpos de policía judicial pueden ingresar al sistema, y la sociedad civil puede acceder a la información pública que sea pública.
- Sistematización de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como parte de la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad por la fuerza pública, establecida tras los sucesos de septiembre de 2020. Sus datos abarcan variables de caracterización de las víctimas, incluyendo su pertenencia a sectores vulnerables o históricamente discriminados, y circunstancias de los hechos.
- Registro en las actas de los PMU, de carácter público, que se utilizan para casos de personas heridas, detenidas o desaparecidas en manifestaciones, prioriza la rápida transmisión de la información y busca la inmediata atención por las

---

<sup>281</sup> Este sistema fue reportado para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones. CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 90 y 261.

<sup>282</sup> Los roles de acceso al sistema son limitados e incluyen los de administrador funcional, comandante de unidad, coordinador operativo, plana mayor, comandante regional, de grupo y de dispositivo, grupo de talento humano, logística, armerillo, y operadores de sistemas aéreos remotos (SIART). Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

entidades responsables. Estas actas no contemplan datos de origen étnico racial, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género de personas heridas y atendidas.

265. Asimismo, se reportaron los sistemas disponibles para la Defensoría del Pueblo. Estos permiten sistematizar las peticiones que recibe a través de distintos canales, tales como su sistema de información misional VisiónWeb y el módulo RUP. Este último gestiona las peticiones relacionadas con violaciones de derechos humanos, clasificándolas en asesorías, solicitudes y quejas, y recopila datos como origen étnico, edad, sexo y otros detalles. Al respecto, se comunicó que solo el funcionariado de la Defensoría tiene acceso al sistema y que su información es reservada<sup>283</sup>.
266. Por su parte, algunas organizaciones transmitieron a la CIDH desconocer los sistemas de información del Estado para el registro de las víctimas en el marco del Paro Nacional de 2021 y, en general, de protestas sociales<sup>284</sup>. Otras precisaron que conocen información limitada de algunos registros de entidades, tales como la Defensoría del Pueblo, el SIM de la PGN, el SPOA de la FGN y el SIDMO de la Policía Nacional<sup>285</sup>.
267. A pesar de la existencia de estos sistemas, la Comisión también recibió alegaciones de algunas organizaciones según las cuales no hay claridad sobre los criterios de registro de los sistemas existentes; falta consistencia entre la información registrada, debido a la multiplicidad de herramientas; así como falta de sistematización de información para identificar las afectaciones e impactos diferenciales de violaciones a los derechos humanos en protestas asociados con la orientación sexual, identidad de género y pertenencia étnico-racial de las víctimas<sup>286</sup>.

---

<sup>283</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>284</sup> Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>285</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>286</sup> Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

268. Respecto al SIDMO, la CIDH conoció la preocupación de la sociedad civil de que los datos de este sistema sean reservados, a pesar de que, por ejemplo, sistematiza quiénes participan en los operativos, cuál fue su rol y qué arma de dotación le fue asignada, lo cual podría ser relevante para esclarecer violaciones a derechos humanos. Al respecto, se señaló que todavía no hay claridad sobre sus usos y finalidades; que el Mindefensa ha limitado su acceso respecto de procesos judiciales, disciplinarios y penales, y que falta regular su funcionamiento y expandir estos registros a toda la Policía Nacional a nivel nacional<sup>287</sup>.
269. Además, se enfatizó la necesidad de reevaluar los mecanismos internos de control mediante registros transparentes y públicos, y controles externos que involucren a la sociedad civil. Igualmente, la CIDH fue informada de que el Observatorio de Conflictividad Social de la Secretaría de Gobierno de Bogotá sería una de las pocas entidades que publica información relacionada con lo sucedido en protestas, producto de su monitoreo en la ciudad, y de que también es valorada la labor del Centro de Investigación y Educación Popular (en adelante “CINEP”) respecto de la recolección de información de casos sobre violaciones a los derechos humanos<sup>288</sup>.
270. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado resaltó que la FGN ha implementado una estrategia de abordaje e impulso investigativo para casos de presuntos delitos sexuales ocurridos durante las manifestaciones sociales. Esta estrategia es liderada por el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género, que ha desarrollado una metodología especializada con equipos de fiscales con enfoque de género y movilización de recursos como entrevistadores forenses y policía judicial. En este contexto, indicó que se han constituido mesas de trabajo y articulaciones interinstitucionales para impulsar estrategias de litigio y recolección de pruebas en varias Direcciones Seccionales. Aunque se han fortalecido las acciones de litigio y seguimiento técnico en casos avanzados (como en los departamentos de Atlántico y Cauca), el Estado

---

<sup>287</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>288</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

reconoció que el progreso se ha visto limitado por la inexistencia del hecho, la retractación de víctimas o la imposibilidad de identificar a presuntos agresores<sup>289</sup>.

271. Por su parte, la Defensoría del Pueblo enfatizó la necesidad de un mecanismo de articulación entre los sistemas de información existentes para registrar datos confiables y desagregados de víctimas (por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género) que sirvan de base para las reparaciones<sup>290</sup>.

***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

272. La Comisión agradece la información proporcionada por el Estado sobre los sistemas de información para registrar datos de personas fallecidas, heridas, detenidas y víctimas de violencia de género en el contexto de las protestas sociales. Al respecto, identifica que varios de estos permiten registrar variables relacionadas con el sexo, identidad de género y pertenencia étnico-racial de las víctimas y presuntos responsables y valora que algunos, como el SPOA, tengan la capacidad de interoperar con otras bases de datos, lo cual podría facilitar una respuesta articulada y más integral.
273. Sin embargo, a partir de las necesidades manifestadas por sociedad civil, la CIDH resalta la importancia de que el Estado trabaje una metodología con criterios uniformes de registro, concertados con la sociedad civil, que conduzcan a una sistematización coherente, articulada y desagregada de datos y que permitan identificar patrones de violaciones de derechos humanos con un enfoque diferencial, especialmente en relación con la orientación sexual, identidad de género y pertenencia étnico-racial de las personas afectadas. Además, los sistemas elaborados a partir de estos criterios deben ser útiles para que la sociedad civil y otras instituciones independientes realicen un monitoreo adecuado del uso de la fuerza y de las actuaciones de las fuerzas de seguridad en protestas.

---

<sup>289</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>290</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

274. Asimismo, la CIDH considera esencial que, sin perjuicio de las finalidades específicas de los distintos tipos de registros, exista un sistema centralizado que los articule y permita consolidar la información de manera clara y comprensible, lo cual sería fundamental para la rendición de cuentas y para acciones de reparación integral a las víctimas. En este sentido, la Comisión destaca que la implementación de un sistema transparente, accesible y construido con participación de las organizaciones de la sociedad civil es necesaria para lograr una respuesta más efectiva del Estado.
275. Por lo tanto, aunque la CIDH reconoce los esfuerzos de registro de distintas entidades, también insta al Estado a fortalecer la coordinación entre sus distintos sistemas de información y a asegurar su transparencia y accesibilidad, en consenso con la sociedad civil, para garantizar un registro confiable y actualizado que pueda ser utilizado para la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas. En este sentido, la Comisión considera que esta recomendación ha avanzado a un nivel **parcial de cumplimiento**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

276. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación requiere de un mecanismo de articulación entre los sistemas de información existentes a fin de que registre datos confiables en torno a las víctimas señaladas, y que incluya datos desagregados por origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género, de tal forma que este provea un sustento informativo básico para las acciones de reparación de los daños causados.

**Recomendación No. 17.** Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en los 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.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

277. En su primer informe de seguimiento, la CIDH identificó que el Estado no había coordinado programas de reparación integral y expresó su preocupación por la falta de avances para atender la gravedad de los daños ocasionados a las víctimas, así como aquellos generados en casos de violencia sexual y ocular. La Comisión recordó la obligación estatal de asegurar una reparación pronta y completa a las víctimas, y recordó que esta no se anula con base en los sistemas legales domésticos ni queda sujeta exclusivamente a la determinación de la responsabilidad de las personas victimarias, ni a la previa ejecución de sus bienes personales. Con base en sus consideraciones, concluyó que esta recomendación se encontraba pendiente de cumplimiento<sup>291</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

278. Para el segundo informe de seguimiento, en cuanto a la reparación para víctimas de agresiones oculares, el Estado reportó que, en 2023 y 2024, el Mintrabajo realizó tres encuentros con los miembros del Movimiento contra las Lesiones Oculares del ESMAD (en adelante “MOCAO”) para identificar sus necesidades en seguridad social y trabajo, y fortalecer sus conocimientos sobre empleabilidad y emprendimiento. Además, esta entidad adoptó el programa “Empleo para la Vida: Fomento y Protección para Nuevos Empleos”, con vigencia hasta 2026, que busca

dar incentivos económicos a empleadores que, desde junio de 2023, contraten a personas con discapacidad y jóvenes<sup>292</sup>.

279. En cuanto a la planeación de medidas de reparación, el Estado señaló que el Gobierno Nacional trabaja en una propuesta de Programa Nacional de Atención y Reparación Integral por vía Administrativa a Víctimas de Violencia Ocular por el uso excesivo de la fuerza y abuso de autoridad por la fuerza pública (en adelante “Programa de Reparación para Víctimas de Violencia Ocular”), que será adoptado por decreto presidencial. La medida busca establecer la ruta de atención y reparación de estas personas y sus familias mediante indemnización,

---

<sup>291</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 232-234.

<sup>292</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

acompañamiento jurídico, atención prioritaria en salud, apoyo psicosocial, e integración educativa, laboral, deportiva y cultural<sup>293</sup>.

280. Asimismo, la Alcaldía Mayor de Bogotá afirmó contar, desde noviembre de 2023, con una ruta de atención a víctimas de presunto abuso de autoridad por la fuerza pública, la cual busca orientar a las víctimas. El programa dispone de componentes de atención en crisis, orientación psicojurídica, protección, registro y caracterización del caso, medidas preventivas transitorias, entre ellas subsidios de vivienda y alimentación, coordinación con entidades y seguimiento procesal del caso<sup>294</sup>.
281. Por su parte, sociedad civil destacó la necesidad de que el Estado avance en el otorgamiento de reparación integral por abusos policiales en las protestas de 2021, sea por vía judicial o administrativa<sup>295</sup>, y resaltó la importancia de que su construcción contemple la participación de las víctimas y que se diferencie de las políticas sociales que se reconocen a toda la ciudadanía<sup>296</sup>. Sobre su planeación, organizaciones informaron conocer iniciativas como la intención del Gobierno Nacional de decretar al Monumento a la Resistencia, ubicado en Cali, como bien de interés cultural de la nación<sup>297</sup>; la iniciativa de decreto de ruta de atención integral para las víctimas de violencia ocular en el marco de protestas<sup>298</sup>, sobre la que se indicó que el proceso de aprobación no habría iniciado ni se había consultado a sociedad civil o una construcción participativa<sup>299</sup>; y la creación de un

---

<sup>293</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Información proporcionada por el Estado en audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>294</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>295</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>296</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Además, información proporcionada por organizaciones solicitantes de la audiencia ante la Comisión realizada en el 190º Periodo de Sesiones. CIDH, Audiencia de Seguimiento a las recomendaciones sobre investigación de vulneración a DDHH durante el paro nacional, 8 de julio de 2024.

<sup>297</sup> Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>298</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024

<sup>299</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024

fondo indemnizatorio en el proyecto de ley estatutaria sobre protesta que, sin embargo, tendría algunas restricciones como limitarse a la indemnización<sup>300</sup>.

282. Además, la Comisión recibió información sobre los casos puntuales en los que el Estado habría proporcionado reparación a víctimas de violencia ocular con base en decisiones judiciales; sin embargo, estos estarían relacionados con hechos anteriores al Paro Nacional de 2021<sup>301</sup>. En cuanto a los elementos que, según la sociedad civil, deberían ser cubiertos por los programas de reparación integral, se subrayó que los Encuentros Regionales y Nacionales de Víctimas de Violencia Policial de 2021, 2022 y 2024 permitieron identificar los siguientes aspectos<sup>302</sup>:
- Participación, comunicación y discusión con las víctimas y organizaciones de derechos humanos.
  - Atención médica oportuna y efectiva para las víctimas y sus familiares, de acuerdo con los daños sufridos.
  - Ruta Nacional de Atención Psicosocial y Diferencial de Víctimas de Violencia Policial.
  - Reconocimiento público de las víctimas de violencia policial y condena social a perpetradores.
  - Creación de espacios de memoria que contribuyan a la no repetición.
  - Dignificación de las víctimas para contrarrestar su estigmatización y revictimización.
  - Empleabilidad y alternativas laborales según las condiciones del hecho victimizante.
  - Acceso a educación secundaria y superior.

---

<sup>300</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>301</sup> La reparación fue ordenada a favor de las siguientes personas: Cristian Zárate, por orden del Juzgado 33 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá que condenó a la Nación, al Ministerio de Defensa y la Policía Nacional a raíz de hechos de 2019 y mediante medidas de compensación económica; docente Juan Carlos Martínez, por hechos de 2007, a raíz de una condena al ex comandante del Escuadrón Libardo Fandiño; Luis Carlos Trujillo, miembro de un grupo de pescadores y campesinos de Gigante (Huila) por hechos de 2021 y Yhon Mostacilla por hechos de 2014 en Puerto Tejada (Cauca) y con base en una decisión del Consejo de Estado que condenó a la Nación. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>302</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

- Garantías para la protesta social y de no repetición.
- Fortalecimiento para asociaciones de víctimas y organizaciones que las acompañan.

283. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, la FGN hizo referencia al incidente de reparación integral (un mecanismo procesal penal) como medida de reparación para las víctimas, una vez que se emiten sentencias condenatorias en casos de violencia institucional, abuso de autoridad, lesiones personales o violencia sexual ocurridos durante las manifestaciones. Este mecanismo busca la compensación económica, medidas de satisfacción (simbólicas/públicas) y garantías de no repetición. En este contexto, agregó que la FGN trabaja con un enfoque diferencial, debida diligencia reforzada y centralidad de las víctimas, coordinando con la Unidad para las Víctimas y organizaciones sociales para una reparación efectiva e integral<sup>303</sup>.

284. Adicionalmente, la Alcaldía Mayor de Bogotá informó sobre la expedición del Decreto Distrital 624 de 2023 para promover la construcción de memoria histórica local como parte de la reparación integral. Este decreto incorpora enfoques diferenciales y busca un proceso participativo con víctimas, familias y organizaciones de la sociedad civil para construir estrategias de memoria que valoren sus voces y fortalezcan el tejido social, promoviendo la convivencia y la reconciliación. Al respecto, señaló que ha iniciado la implementación y socialización de lineamientos para este decreto en 11 localidades de la ciudad, garantizando la continuidad de espacios de memoria como la Casa de Memoria de Suba y el Espacio de Memoria de Usaquén para los hechos que ocurrieron el 9 de septiembre de 2020 y el Paro Nacional de 2021.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

285. La Comisión identifica que, aunque el Estado ha avanzado en la planeación de medidas de reparación, estas todavía no se han concretado. Particularmente, el Programa Nacional de Atención y Reparación Integral por vía Administrativa a Víctimas de Violencia Ocular constituye una propuesta relevante que, sin embargo, todavía está en proceso de consolidación. No obstante, la CIDH valora la apertura del Estado para su elaboración, urge a su aprobación e

---

<sup>303</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

implementación efectiva, considerando que los daños causados a las víctimas se agravan con el paso del tiempo.

286. Además la CIDH identifica la relevancia de la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad y las medidas para la construcción y conservación de memoria histórica adoptadas por la por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Al respecto, advierte que la implementación de estos programas debe darse a nivel nacional y, a su vez, debe partir de un diagnóstico previo y un registro sólido que permitan determinar los daños a ser reparados y las víctimas que deben ser beneficiadas.
287. En cuanto al incidente de reparación integral mencionado por la FGN, la CIDH observa que este procede una vez se cuenta con la sentencia condenatoria, por lo que toma un tiempo considerable, teniendo en cuenta que la mayoría de las investigaciones se encuentran en etapas preliminares, hallándose pocos casos en etapa de juicio o que cuenten con condena. Asimismo, nota que la FGN no proporcionó información detallada sobre el número de casos en los que se haya promovido o avanzado en la reparación con este mecanismo.
288. En consecuencia, de cara al otorgamiento de reparaciones, la CIDH hace un llamado al Estado a la implementación de programas que no queden condicionados a decisiones judiciales previas y que sean integrales; en el sentido de que, además de mecanismos de indemnización, considere la relevancia de adoptar medidas dirigidas a la reparación del daño material e inmaterial a través de distintos mecanismos, incluidas medidas de atención y rehabilitación en salud integral. Igualmente, la Comisión insta a que las reparaciones consideren los elementos que son de relevancia para las víctimas y que fueron comunicados por la sociedad civil. A partir de lo anterior, la CIDH identifica que esta recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.
289. Asimismo, la CIDH pone a disposición del Estado y las víctimas los principales hallazgos de la consultoría financiada por *Justice Rapid Response* que emite algunos lineamientos a considerar en el diseño e implementación de políticas, planeas y/programas de reparación integral para víctimas de violencia ocular en el marco de protestas sociales, con un carácter psicosocial (Ver Anexo 2). La Comisión invita a que su implementación se haga mediante una política pública que sea específica, en cuanto a las víctimas beneficiarias, con mecanismos que

la doten de estabilidad, que sea administrativa, que sea implementada a nivel intersectorial, con participación de las víctimas, que cuente con suficientes recursos económicos y que tenga un alcance territorial.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

290. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación requiere la implementación efectiva de programas de reparación integral para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos perpetradas en el marco del Paro Nacional de 2021, con un componente especial para aquellas que sufrieron violencia sexual y violencia ocular. Estos deben ser integrales, implementarse en todo el territorio, desarrollar las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, y cubrir la atención psicosocial y de salud mental.

**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.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

291. Para su primer informe de seguimiento, la CIDH reconoció la relevancia de algunas medidas reportadas por la Defensoría del Pueblo, así como la conformación de un grupo de investigación por la FGN. Sin embargo, advirtió que era necesaria información sobre medidas pertinentes a esta recomendación, considerando la persistencia de desafíos en el acceso a la justicia por las personas allí priorizadas. La Comisión concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida<sup>304</sup>.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

292. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó la estrategia del Minjusticia para crear entornos protectores para mujeres y personas LGBTI en áreas rurales, con enfoque territorial y diferencial, sin especificar si esta aplica exclusivamente a protestas. La iniciativa involucra a instituciones, liderazgos

<sup>304</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 250-253.

comunitarios y organizaciones sociales para prevenir y atender las violencias basadas en género (VBG). Sus principales objetivos incluyen la colaboración entre organizaciones, ciudadanía e instituciones para abordar esta violencia, la creación de procesos colectivos de prevención y protección, rutas de atención y protección, entre otras<sup>305</sup>.

293. Además el Estado afirmó que el Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023 de la Policía Nacional regula las pautas para intervenir en casos de violencia en protestas. Indicó que, con este fin, estableció los principios de no discriminación de participantes de reuniones y manifestaciones públicas y de no estigmatización, así como el deber de formación continua en prevención de violencias basadas en género y atención a poblaciones vulnerables, para fomentar una cultura de tolerancia cero hacia estas problemáticas<sup>306</sup>.
294. Por su parte, la FGN reportó las siguientes medidas de atención diferencial para casos con víctimas LGBTIQ+: una guía de 2022 sobre atención a personas usuarias; la Resolución No. 804 de 2022 y la Directiva No. 0006 del 9 de octubre de 2023 con buenas prácticas y lineamientos para la investigación y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género (real o percibida) de la víctima, sobre las que se ha realizado capacitación y socialización en 2022 y 2023 con 158 miembros del funcionariado y 116 personas de sociedad civil; articulación con las Alcaldías de Bogotá y Medellín para ofrecer atención diferencial a personas LGBTIQ+; y el Grupo Nacional de Violencia de Género<sup>307</sup>, que impulsa y da seguimiento a investigaciones de delitos contra mujeres, niños, niñas y adolescentes en el contexto de la protesta social, también reportada en el marco de la Recomendación No. 15<sup>308</sup>.

---

<sup>305</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>306</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>307</sup> También reportado para el primer informe de seguimiento de estas recomendaciones. CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/VII. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 62 y 247.

<sup>308</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

295. A su turno, la Defensoría del Pueblo afirmó contribuir al cumplimiento de esta recomendación mediante las Duplas de Género, equipos profesionales que defienden los derechos humanos de personas LGBTI-OSIGD y denuncian violencias de género y por prejuicio en distintos contextos, incluyendo las protestas. Actualmente están integradas por 85 expertas de 41 Defensorías Regionales, que brindan orientación a víctimas, participan en mesas de articulación y promueven el enfoque de género en sus territorios. Según la Defensoría del Pueblo, entre 2020 y 2023, atendió cinco casos nuevos y 24 con seguimiento en contextos de manifestaciones. Además, esta institución reportó su línea especializada en promoción y protección de la labor de mujeres defensoras de derechos humanos<sup>309</sup>.
296. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil resaltaron la existencia de varios desafíos y preocupaciones de los mecanismos de acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTI víctimas de violencias de género en el contexto de protestas. Dentro de estos, se refirieron a la falta de aplicación de estándares fijados por altas cortes por las entidades a cargo de garantizar el acceso a la justicia; así como falencias en el registro de casos sobre este tipo de violencias<sup>310</sup>.
297. Sobre la falta de aplicación de estándares fijados por altas cortes, la CIDH conoció que, a pesar de importantes decisiones como las sentencias SC 5039/2021 de la Corte Suprema de Justicia y la T-370 de 2020 de la Corte Constitucional, que desarrollan la implementación de la perspectiva de género en el acceso a la justicia, órganos como la FGN y la Policía Nacional no las han aplicado en la práctica cuando abordan posibles violencias basadas en género en protestas<sup>311</sup>. Además, sobre las falencias en el registro de información, las organizaciones reportaron que los registros y sistematización de casos por parte de la FGN, PGN, Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal no incluyen variables esenciales para el abordaje de la violencia de género en protestas sociales<sup>312</sup>.

---

<sup>309</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/COEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>310</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>311</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>312</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

298. A este balance se suma información proporcionada por la sociedad civil que expone que, de los casi 100 casos de abuso de autoridad contra personas LGBTIQ+ registrados por la sociedad civil en 2022, se conoció que solo se realizaron acciones en cinco de estos, de los cuales tres fueron archivados. Para el resto de los casos de violencia policial (el 94,8% del total) no se habría obtenido información sobre el avance del proceso de denuncia e investigación. Asimismo, se subrayó con preocupación que la Dirección de Inteligencia Policial mencionó no contar con un seguimiento estratégico de los procedimientos irregulares o incidentes de uso excesivo de la fuerza contra personas LGBTIQ+. Sumado a esto, se expuso la preocupación con que la Policía Nacional no haya incluido estrategias específicas para la población LGBTIQ+ en su Plan Estratégico Institucional. Al respecto, se manifestó que, a pesar de avances como la Resolución No. 03872 de 2021 y la Directiva Administrativa Transitoria No. 004 de 2022, orientadas a la igualdad de derechos y oportunidades en la Policía, las acciones se centran en la prevención y formación en derechos humanos y género, sin mecanismos para evaluar el impacto. Según se explicó a la Comisión, esto se traduce en una falta de relación entre estos esfuerzos y la reducción de quejas, sanciones adecuadas o una mayor confianza de la población LGBTIQ+ en la Policía Nacional<sup>313</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

299. La Comisión ha tomado nota de las medidas reportadas por el Estado respecto al acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBTIQ+ víctimas de violencia de género en el contexto de protestas sociales. Entre las iniciativas destacadas se encuentran la estrategia del Minjusticia para crear entornos protectores con enfoque territorial y diferencial en áreas rurales, así como el Manual de Reunión, Manifestación y Control de Disturbios de la Policía Nacional de 2023, que incorpora principios de no discriminación y prevención de la violencia de género. Asimismo, la CIDH ha considerado la creación de guías y lineamientos de la FGN para la atención y judicialización de casos que involucren a personas LGBTIQ+. No obstante, advierte que, si bien estas acciones son relevantes para fortalecer la respuesta del Estado, a excepción del Manual, no se ha especificado si estas aplican de manera directa a casos de violencia basados

---

<sup>313</sup> Colombia Diversa, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

en género ocurridos en el contexto de protestas, lo cual limita la evaluación de su pertinencia para el cumplimiento de la recomendación.

300. Además, la Comisión observa que, a pesar de la creación de equipos especializados, como las Duplas de Género de la Defensoría del Pueblo y el Grupo Nacional de Violencia de Género de la FGN, la información proporcionada no permite identificar un impacto concreto en términos de denuncias atendidas, investigaciones iniciadas y sanciones efectivas aplicadas a los responsables. Por el contrario, la Comisión destaca que los casos reportados por organizaciones de la sociedad civil indican falta de avances en su tramitación. Esta situación evidencia una brecha significativa entre las medidas normativas y su aplicación en la práctica, especialmente en términos de asegurar el acceso a la justicia con perspectiva de género y atención especializada.
301. A su vez, la Comisión ha recibido información de la sociedad civil sobre la falta de implementación de los estándares fijados por altas cortes, que establecen obligaciones para garantizar el acceso a la justicia con perspectiva de género. Aunque estos estándares han sido referenciados en las normativas adoptadas, no se ha evidenciado un uso efectivo en el tratamiento de casos de violencia de género en protestas. En consecuencia, la CIDH concluye que, si bien se han adoptado medidas con perspectiva de género y orientación hacia las necesidades de personas LGBTIQ+, estas acciones aún no se reflejan en un acceso efectivo a la justicia para las víctimas de violencia de género en el contexto de protestas.
302. En este sentido, para la Comisión se requiere un fortalecimiento significativo de las capacidades de investigación y atención por parte de las entidades encargadas, así como mayor articulación con las organizaciones de la sociedad civil para asegurar que los mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación respondan de manera integral y efectiva a las necesidades de las personas afectadas. Igualmente, la Comisión urge al Estado a reforzar sus esfuerzos para garantizar la adopción de un enfoque de proximidad que permita a las víctimas señaladas en esta recomendación acceder a servicios de manera confidencial y segura, con el apoyo de personal especializado y en un entorno que garantice su protección y no revictimización. A partir de lo anterior, la Comisión considera que esta recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

**Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación**

303. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de esta recomendación es necesario que el Estado proporcione información sobre cómo las medidas adoptadas se reflejan en un incremento en el acceso a la justicia de víctimas de violencia de género, específicamente, en el marco de protestas de 2021.

**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.

**Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

304. Para el primer informe de seguimiento, el Estado reportó la Resolución No. 0-0951 del 4 de junio y la Directiva No. 002 del 4 de junio, ambas de 2021, dirigidas a incorporar los estándares de debida diligencia y plazo razonable a las investigaciones sobre hechos del Paro Nacional de 2021. Además, proporcionó cifras sobre investigaciones, capturas, imputaciones, acusaciones y sentencias condenatorias respecto de estos hechos. Al respecto, la Comisión expresó su preocupación por las denuncias sobre la presunta estrategia implementada para criminalizar a las personas que participaron en manifestaciones. Para ese momento, la CIDH concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida<sup>314</sup>.

**Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

305. Respecto a las medidas adoptadas para investigar conductas punibles perpetradas en el Paro Nacional de 2021, el Estado afirmó que hay registro de 608 personas imputadas y 535 personas acusadas, no pertenecientes a la Policía Nacional, por los delitos de daño en bien ajeno, violencia contra servidor público, concierto para delinquir y obstrucción a vías públicas que afectan el orden público<sup>315</sup>.
306. Frente a las investigaciones de personas identificadas como miembros de la Primera Línea por hechos relacionados con las protestas de 2021, el Estado

<sup>314</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 337, 349, 351.

<sup>315</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

afirmó que la FGN “adelanta la investigación de 25 casos (25 NUNC<sup>316</sup> matrices y 65 rupturas), para un total de 90 noticias criminales” y que los resultados arrojan “165 personas con captura legalizada, (...) 183 imputados y 173 personas acusadas, así como 24 personas con sentencia”. Agregó que “[d]e las 90 noticias criminales que actualmente se adelantan, 25 casos se encuentran en indagación, 16 en investigación, 37 en juicio y 12 en ejecución de penas” por los delitos de concierto para delinquir; violencia contra servidor público; terrorismo; daño en bien ajeno y perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial<sup>317</sup>.

307. Asimismo, sobre hechos relacionados con las protestas de 2021, la FGN reportó tener abiertas 22 noticias criminales (20 en etapa de juicio y 2 en ejecución de penas) con 91 personas imputadas y 87 acusadas, por delitos de terrorismo, concierto para delinquir agravado por darse para terrorismo, terrorismo agravado por asaltar instalaciones de la fuerza pública, cuerpos de seguridad o sedes diplomáticas y homicidio agravado por fines terroristas<sup>318</sup>.
308. Adicionalmente, en el marco de una audiencia pública llevada a cabo el 6 de marzo de 2025, el Estado destacó que fue emitida la Directiva No. 001 del 10 de septiembre de 2024, “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica” de la FGN (en adelante “Directiva No. 001 de 2024”)<sup>319</sup>, y que derogó la Directiva No. 002 de 2021, de la misma entidad. Sostuvo que, mediante este instrumento, se establecieron nuevos lineamientos para la investigación de hechos de la manifestación y protesta pacífica y criterios para el análisis de los hechos, detallando que hay acciones disruptivas que deben interpretarse dentro del contexto de una manifestación pública y pacífica, con el fin de evitar acusaciones infundadas. Al respecto, la Fiscalía explicó que se creó un grupo de trabajo para la aplicación de estas directrices y que se han implementado grupos de trabajo interinstitucionales con participación de la sociedad civil. Y aclaró cuál es el rol de la Fiscalía en los procesos penales

---

<sup>316</sup> Números únicos de noticia criminal.

<sup>317</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>318</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>319</sup> Fiscalía General de la Nación, Directiva No. 001 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”, 10 de septiembre de 2024.

realizados por hechos presuntamente delictivos en el marco de protestas y los mecanismos que existen para denunciar arbitrariedades<sup>320</sup>.

309. En la misma audiencia de marzo de 2025, el Estado mencionó que los jueces han actuado como garantes de los derechos de personas acusadas por hechos vinculados a las protestas de 2021. Sobre 108 procesos reportados por la FGN, relativos a integrantes del grupo “primera línea”, remarcó que 50 no arrojan datos sobre procesos activos; 39 están en juicio o etapas previas a sentencias; 9 están en etapa de fallo, siendo uno condenatorio, y 10 corresponden a procesos concluidos. Además, reportó capacitaciones dirigidas a 300 jueces y fiscales en temáticas de protesta social<sup>321</sup>. Asimismo el Estado reconoció su voluntad para dialogar con las organizaciones solicitantes con la finalidad de revisar cada uno de los casos y para verificar las vulneraciones al debido proceso<sup>322</sup>.
310. Por su parte, la CIDH recibió información de la sociedad civil sobre un conjunto de investigaciones, procesos y condenas respecto de personas manifestantes de Primeras Líneas en el marco del Paro Nacional de 2021, incluidas personas investigadas por delitos asociados al terrorismo. Se añadió que, con el fin de criminalizar la participación en movimientos políticos y de liderazgo, hay una tendencia a investigaciones y sanciones injustificadas, irregulares, con un uso excesivo de medidas de aseguramiento, elementos probatorios y acusaciones que no son sólidas, y técnicas de investigación intrusiva. Esta intención se habría fortalecido con la equiparación que la FGN habría hecho de las Primeras Líneas a organizaciones criminales. Se transmitió que, producto de las

---

<sup>320</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>321</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>322</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

detenciones y/o condenas impuestas, la salud de algunas personas ha resultado gravemente afectada<sup>323</sup>.

311. Asimismo, para marzo de 2025, en la audiencia pública sobre personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, el grupo de organizaciones solicitantes reportó que, a raíz de estas protestas, el Estado incurrió en una alegada acción sistemática y generalizada de montajes judiciales contra alrededor de 300 personas manifestantes. Destacaron que, para investigar estos casos, la FGN habría usado la “construcción probatoria del contexto”, aplicada a bandas criminales. De acuerdo con los solicitantes, la aplicación de esta estrategia partió de la idea no probada de las “primeras líneas” como bandas criminales y alegaron que hubo imputaciones infladas o desproporcionadas, sin investigar hechos puntuales, y dirigidas a determinar si había o no pertenencia a una banda criminal, a través de la imputación de terrorismo o concierto para delinquir. En esta audiencia, las organizaciones solicitantes realizaron las siguientes peticiones<sup>324</sup>:

- Que la CIDH investigue el estado de cada caso y de violaciones al derecho al debido proceso.
- Que la CIDH realice una investigación *in loco* para desplegar las herramientas de investigación para verificar las alegaciones.
- Que el Estado cree una mesa técnica interinstitucional con entidades del sistema penal con víctimas y representantes para estudiar los casos y que presente un informe a la CIDH.

312. Igualmente, en la misma audiencia, el Representante (E) en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos remarcó que esta oficina identificó que el Estado desarrolló tres patrones en la investigación de conductas vinculadas con las protestas de 2021: utilización de tipos penales graves y

---

<sup>323</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CPDH Valle del Cauca, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Fundación Nydia Erika Bautista, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>324</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

desproporcionados (como terrorismo y concierto para delinquir); estigmatización de personas de primeras líneas, al considerarlas como parte de una organización criminal, y el uso de la persecución penal como instrumento de disuasión de la protesta. Además, recordó que cinco procedimientos especiales de las Naciones Unidas emitieron un comunicado de prensa el 28 de marzo de 2023 solicitando al Estado dejar de usar indebidamente medidas antiterroristas y dejar de imputar delitos graves para procesar a personas que participen en protestas<sup>325</sup>.

313. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado amplió la información sobre la Directiva No. 001 de 2024 de la FGN. Al respecto, enfatizó los principios clave consagrados en ella: protestar no equivale a delinquir, el sistema penal es la *última ratio*, ejercer un control estricto sobre tipos penales amplios, prohibición de estigmatización y fortalecimiento del enfoque de derechos humanos<sup>326</sup>. Para la implementación de los lineamientos y principios establecidos en la Directiva, la FGN creó el Grupo de Trabajo para la Investigación y Judicialización de delitos que afectan el derecho a la protesta social pacífica, mediante la Resolución No. 220 del 29 de abril de 2025. Este grupo, compuesto por fiscales e investigadores distribuidos territorialmente, tiene como misión adelantar actividades investigativas, tomar decisiones pertinentes en los procesos y participar en diligencias y audiencias<sup>327</sup>.
314. En ese contexto, la FGN resaltó que ha desarrollado una metodología de investigación que incluye las siguientes fases:
- i) Fase de investigación: contempla el estudio de casos con enfoques diferenciales (género, étnico, territorial, etario) y perspectiva de derechos humanos, buscando crear espacios seguros y de confianza con víctimas y sus representantes.

---

<sup>325</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025. Esta oficina también proporcionó información adicional respecto a personas que fueron sometidas a medidas restrictivas de la libertad (arrestos y detenciones en investigaciones y procesos), la cual será presentada en el marco del seguimiento de la recomendación 22.

<sup>326</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>327</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

- ii) Fase de planeación: se basa en la valoración inicial para determinar si los hechos son constitutivos de delito y, si es así, identificar a los presuntos autores. Esto implica la adecuación típica de las conductas y la organización de un equipo interdisciplinario de policía judicial.
- iii) Actos de investigación preliminar: abarcan la verificación de información y evidencias recolectadas, como entrevistas, labores de campo, material videográfico, información de medios abiertos y redes sociales, y registros de la intervención policial.
- iv) Ejecución: contempla el análisis de evidencias que sustentan el aspecto objetivo y subjetivo del tipo penal, examinando la legalidad de su obtención. Incluye inspecciones técnicas, reconstrucciones, estudios balísticos, análisis de información, caracterización victimológica y análisis de contexto.
- v) Toma de decisiones: basadas en las hipótesis delictivas y el análisis de caso con respaldo probatorio, para avanzar en las etapas procesales<sup>328</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

315. La Comisión recuerda que la emisión de esta recomendación obedeció a que, en el marco de su visita al país en 2021, recibió información sobre vulneraciones a derechos fundamentales de terceras personas protegidas por la normatividad legal interna y afectaciones a bienes públicos en el contexto de las protestas de ese año. Tras condenar enérgicamente todo acto de violencia, especialmente, de aquellos que afectan la vida e integridad de las personas, la CIDH llamó al Estado a la investigación, juzgamiento y sanción por los delitos cometidos en el marco de las protestas.
316. Ahora bien, la CIDH toma nota de la aprobación de la Directiva No. 001 de 2024 y de la conformación del Grupo de Trabajo para la Investigación y Judicialización de delitos que afectan el derecho a la protesta social pacífica, como mecanismos que promueven la garantía del debido proceso y acceso a la justicia tras violaciones ocurridas en el marco de las manifestaciones sociales. Además, según lo informado por el Estado, se ha imputado y acusado a un número considerable de personas no pertenecientes a la Policía Nacional por delitos

---

<sup>328</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

cometidos en el marco de las protestas de 2021. Al respecto, las conductas imputadas incluyen daño en bien ajeno, violencia contra servidor público, concierto para delinquir y obstrucción a vías públicas que afectan el orden público, terrorismo y conductas relacionadas, y perturbación en el servicio de transporte colectivo u oficial.

317. Por su parte, la Comisión también recibió información proporcionada por la sociedad civil que señala que las investigaciones abiertas contra algunas de estas personas —las cuales incluyen un número importante de miembros de primeras líneas y participantes de protestas— serían parte de una estrategia dirigida a criminalizar la protesta y disuadir su ejercicio. Estas alegaciones constituyen un serio motivo de preocupación para la CIDH y deben ser abordadas por el Estado con la finalidad de asegurar que ningún mecanismo jurídico sea utilizado con fines de criminalización de la protesta.
318. Al respecto, la CIDH recuerda que “la criminalización de la protesta social consiste en el uso del poder punitivo del Estado para disuadir, castigar o impedir el ejercicio del derecho a la protesta y en algunos casos, de la participación social y política en forma más amplia, mediante el uso arbitrario, desproporcional o reiterado de la justicia penal o contravencional en contra de personas manifestantes, activistas, referentes sociales o políticos por su participación en una protesta social, o el señalamiento de haberla organizado, o por el hecho de formar parte del colectivo o entidad organizadora o convocante”. Asimismo, los efectos habituales de esta criminalización son “la sujeción a procesos, de faltas o penales, arbitrarios y prolongados, la aplicación de multas y/o a detenciones arbitrarias con o sin condena”, siendo común que haya una afectación desproporcionada respecto de personas que promueven o lideran manifestaciones<sup>329</sup>.
319. En este sentido, la CIDH hace un llamado a que las investigaciones que se realicen por conductas constitutivas de delitos perpetrados en las protestas de 2021 se ajusten estrictamente al debido proceso y, bajo ningún motivo, se utilicen como mecanismos de criminalización de la protesta social. Asimismo, considerando la información recibida a un alegado patrón de criminalización de personas manifestantes del Paro Nacional de 2021, preocupa a la CIDH la

---

<sup>329</sup> CIDH, Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 188 y 190.

información documentada y presentada tanto por las organizaciones como por ACNUDH Colombia en torno a una respuesta penal desproporcionada frene a las protestas. La Comisión solicita al Estado a proporcionar información precisa sobre el estado de estos casos y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación del debido proceso, incluido el establecimiento de una mesa interinstitucional de trabajo, evitando cualquier acción que pueda tener un efecto disuasorio sobre el derecho a la protesta y en estricto cumplimiento de los estándares interamericanos de derechos humanos. Por lo expuesto, la Comisión concluye que esta recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

320. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación radica en que el Estado avance en las investigaciones de delitos cometidos en las protestas, con observancia estricta del debido proceso de las personas implicadas. Al respecto, es esencial que el Estado considere con seriedad las preocupaciones expresadas por la sociedad civil en torno a un presunto uso del derecho penal como mecanismo de criminalización y disuasión de la protesta. Particularmente, invita al Estado a documentar el estado de cada uno de los casos con investigación o proceso penal en curso, y también aquellos que hayan sido archivados o cerrados por cualquier motivo, con el fin de tener un estado claro que permita conocer la evolución de cada uno y para evaluar la necesidad de medidas que remedien cualquier falencia en el debido proceso de cada persona investigada o judicializada.

## IV. Recomendación sobre discriminación en protestas sociales (recomendación 20)

321. Este eje temático comprende la recomendación No. 20, la cual fue emitida por la CIDH a partir de la información que conoció durante su visita de 2021 al país respecto a la perpetración de actos discriminatorios y violentos contra miembros de pueblos indígenas, afrodescendientes, personas campesinas, personas LGBTIQ+, entre otras<sup>330</sup>. El cumplimiento de esta recomendación es analizado por primera vez en este informe de seguimiento, a partir de la información proporcionada por el Estado y la sociedad civil.

**Recomendación No. 20.** Adoptar todas las medidas razonables y positivas necesarias para prevenir, eliminar y revertir o cambiar las situaciones discriminatorias que perpetúen la estigmatización, los prejuicios, las prácticas de intolerancia y la criminalización contra las personas por su origen étnico-racial, identidad de género, situación migratoria, origen nacional, o cualquier otra situación que obre en el deterioro de su dignidad humana.

### *Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación*

322. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó que la Policía Nacional expidió la Directiva Administrativa Transitoria No. 004 del 15 de enero de 2023 denominada “Parámetros de Actuación Policial para el despliegue de los Lineamientos de Transversalización del Enfoque de Género al Interior de la Policía Nacional”. Indicó que estos buscan sensibilizar, profundizar y brindar elementos teóricos y prácticos a policías para la comprensión de brechas institucionales en materia de igualdad entre hombres y mujeres, así como la necesidad de incorporar a la cultura institucional la gestión de la diversidad como un importante componente del liderazgo policial. Asimismo, el Estado se remitió a las medidas de cumplimiento informadas respecto a las recomendaciones 1, 3, 6, 12 y 18<sup>331</sup>. Por otra parte, la Alcaldía de Bogotá precisó acciones y medidas

<sup>330</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, págs. 16-19.

<sup>331</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

generales para la promoción y garantía de derechos de las comunidades étnicas en Bogotá<sup>332</sup>.

323. Por su parte, la CIDH recibió información de la sociedad civil que reitera la existencia del contexto histórico de violencia policial que persiste en las protestas contra personas afrodescendientes, con un componente de interseccionalidad con impactos diferenciales para quienes, además, son mujeres, LGBTI o jóvenes<sup>333</sup>. Según esta información, este tipo de violencia consiste en “un conjunto de acciones y prácticas asociadas con el uso desproporcionado de la fuerza y tratos diferenciales” que buscan “ejercer autoridad y control sistemático sobre las personas afrodescendientes”<sup>334</sup>.
324. Las organizaciones indicaron que estas prácticas son violentas, estigmatizantes, involucran perfilamiento racial y criminalización, y se refuerzan con la falta de medidas de protección; además, señalaron que tienen graves impactos a nivel psicosocial, económico, comunitario y psicológico, generando desconfianza sistemática frente al rol de la policía<sup>335</sup>. En cuanto a la ocurrencia de hechos discriminatorios con un componente étnico-racial, se proporcionaron datos concretos de casos en protestas de 2022, 2023 y 2024 en Bogotá; Miranda y Caloto (Cauca), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Cartagena (Bolívar) (Anexo 3)<sup>336</sup>.
325. Además, la CIDH recibió información sobre la continuidad de actos de violencia basada en género (VBG) en estos escenarios. Por ejemplo, se informaron graves agresiones con gases lacrimógenos y aturdidoras que habrían sido perpetradas por la UNDMO contra mujeres y niñas, sin mediación ni diálogo previo, el 8 de

---

<sup>332</sup> Secretaría de Gobierno de Bogotá, Informe presentado a la CIDH del 2 de febrero de 2023, págs. 31 a 34.

<sup>333</sup> Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>334</sup> Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>335</sup> Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: CODHES, ILEX Acción Jurídica, Raza e igualdad, Temblores, Silencio e Impunidad: Racismo sistemático y violencia policial contra personas afrodescendientes en Colombia. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>336</sup> La CSPP y CDLAT indicaron que su sistema de información SIAP documentó 44 casos de violencia con este componente de discriminación étnico-racial en 2022 y 3 casos en 2023. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Ilex y Voguea en el Aleteo, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

marzo de 2024 en la marcha feminista para conmemorar el Día Internacional de la Mujer en Bogotá<sup>337</sup>.

326. Respecto a medidas que contribuyen a implementar la recomendación, sobre el componente de género, se transmitió a la CIDH que el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 indica la importancia del enfoque diferencial y de género en la aplicación de este instrumento, reconociendo que “las mujeres son vulnerables a sufrir violencias en el marco de la protesta social”<sup>338</sup>. A su vez, se informó sobre la creación, a través de ese decreto, de la Submesa Distrital para la Garantía y Seguimiento de los Derechos de las Mujeres, Diversidades, Disidencias Sexuales y de Género en funcionamiento en 2023 y 2024 que, entre otros objetivos, busca aplicar el enfoque de género en la garantía del derecho a la protesta y movilización social<sup>339</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

327. La Comisión valora los distintos esfuerzos del Estado dirigidos a la incorporación de enfoques diferenciales en el abordaje a la protesta; entre ellos los espacios de diálogo, como los reportados respecto a la recomendación No. 1, o medidas normativas dirigidas a socializar el enfoque de género en la actuación policial. Aunque la CIDH reconoce la importancia de estas acciones de fortalecimiento institucional, recalca que es crucial que la implementación de esta recomendación sea parte de un plan estratégico a mediano y largo plazo dirigido a revertir la estigmatización, criminalización y violencia que históricamente se ha impuesto a personas en el contexto de protestas, por su origen étnico-racial, identidad de género o cualquier otra condición.
328. La ejecución de esta recomendación requiere de medidas que sean especialmente sensibles a las preocupaciones expresadas por las organizaciones de la sociedad civil sobre la persistencia de patrones de violencia y discriminación en el accionar policial, sobre todo hacia personas afrodescendientes, miembros de pueblos indígenas, mujeres y personas LGBTIQ+. Además, debe partir del

---

<sup>337</sup> Sisma Mujer, Respuesta a la solicitud de información, 21 de mayo de 2024.

<sup>338</sup> Sisma Mujer, Respuesta a la solicitud de información, 21 de mayo de 2024. Citó: Sisma Mujer, [Juntas y Revueltas: Derechos de las mujeres y las niñas a la libertad de reunión, asociación y manifestación pacífica en Colombia](#), marzo de 2024.

<sup>339</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

reconocimiento de que la discriminación de estas personas en el marco de las protestas constituye un problema estructural e histórico con impactos en distintas regiones del país.

329. La CIDH identifica que, aunque el Estado ha adoptado normativas que incluyen un enfoque de género y diversidad, todavía es indispensable que estas se traduzcan en cambios sustanciales al interior del accionar de las fuerzas de seguridad que abordan las protestas. La Comisión insta al Estado a redoblar sus esfuerzos para asegurar que estas medidas se implementen de manera efectiva y se traduzcan en un entorno libre de discriminación y violencia para las personas afrodescendientes, mujeres, personas LGBTIQ+ y otros grupos en situación de vulnerabilidad en el contexto de protestas. Además, se hace un llamado a incorporar la participación de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo y evaluación de estas acciones, con el fin de garantizar que respondan a las necesidades reales y promuevan un cambio estructural en las relaciones entre la policía y las comunidades afectadas. En este sentido, la Comisión concluye que el nivel de cumplimiento de esta recomendación es **pendiente**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

330. Para determinar un avance en el nivel de cumplimiento de la recomendación, se invita a remitir información que especifique un plan estratégico a mediano y largo plazo por parte del Estado dirigido a eliminar cualquier situación discriminatoria que perpetúen la estigmatización, los prejuicios, las prácticas de intolerancia y la criminalización contra las personas por su origen étnico-racial, identidad de género, situación migratoria, origen nacional, o cualquier otra situación que obre en el deterioro de su dignidad humana. Este plan debe estar precedido de un diagnóstico, medidas de implementación y un mecanismo de seguimiento que evalúe su efectividad.

**V. Recomendaciones sobre traslado de protección y desaparición de personas (recomendaciones 21, 22, 23, 24, 25 y 26)**

331. Este eje agrupa seis recomendaciones que abordan las denuncias sobre el uso arbitrario de la figura de “traslado de protección” en el Paro Nacional de 2021, lo cual habría conducido a detenciones, amedrantamiento y actos violentos contra personas manifestantes; así como la desaparición de personas en este contexto. En consecuencia, estas llaman al Estado a cesar y sancionar el uso arbitrario de

ese medio de protección policial, así como a realizar investigaciones de oficio, inmediatas, serias, imparciales y efectivas sobre las desapariciones reportadas<sup>340</sup>.

**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 con el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana. Asimismo, abstenerse de utilizar dicha figura policial de manera generalizada en el marco de las protestas y manifestaciones.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

332. En su primer informe de seguimiento, la Comisión destacó la relevancia de la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la FGN, sobre verificación de traslados por protección, y las medidas reportadas por el Mindefensa. A pesar de que el Estado afirmó que los traslados por protección no se usaban como sanción ni de manera generalizada, la CIDH continuó recibiendo denuncias sobre su aplicación arbitraria y sobre la preocupación de la sociedad civil por la ampliación en su uso discrecional, con base en la Ley No. 2197 de 2022. La Comisión subrayó la necesidad de garantizar que los traslados por protección sean realmente excepcionales y persigan fines exclusivos de protección y, con base en sus consideraciones, concluyó que la recomendación estaba parcialmente cumplida<sup>341</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

333. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado afirmó que el medio de traslado por protección está regulado por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Ley No. 2197 de 2022, sobre seguridad ciudadana, y por las sentencias C-281 de 2017, C-081 y C-380 de 2023 de la Corte Constitucional. Señaló que las personas podrán ser trasladadas por protección cuando estén en “estado de indefensión debido a alteraciones de la conciencia por desórdenes mentales o consumo de sustancias psicoactivas, o cuando estén

<sup>340</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 102, 103, 107, 108 y 114.

<sup>341</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 266-268.

realizando actividades peligrosas o se encuentren en riesgo de ser agredidas”, sin que pueda aplicarse a niños, niñas y adolescentes<sup>342</sup>.

334. Además, el Estado informó que la Policía Nacional aplica este medio de policía por protección únicamente en 19 municipios de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Santander, Atlántico, Boyacá, Caldas y Nariño, por contar con la infraestructura requerida por la Ley No. 2197 de 2022. Indicó que esta norma da un plazo de tres años para que las administraciones locales adecúen los Centros de Traslado por Protección (en adelante “CTP”), expidan un protocolo de ingreso y salida, y proporcionen seguridad interna y externa. Adicionalmente, expresó que, mediante las sentencias C-081 y C-380, ambas de 2023, la Corte Constitucional reiteró el carácter no sancionatorio de este traslado y agregó que en principio no está concebido para el contexto de protestas o manifestaciones, razón por la cual, el Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional informó que no se tiene una variable particular de su registro en eventos de protesta social<sup>343</sup>.
335. Respecto al Registro Nacional de Medidas Correctivas, el Estado remarcó que los datos que sistematiza consisten en las circunstancias de tiempo, modo y lugar del comportamiento que dio lugar al traslado, la persona trasladada, medios de policía utilizados, recursos y autoridades involucradas. Asimismo, resaltó que estos datos son principalmente conocidos por el personal de la Policía Nacional que efectuó el traslado; comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata de la Policía Nacional; Ministerio Público y por la persona trasladada. Indicó que esta última debe ser supervisada por funcionariado de la Alcaldía, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y un grupo interdisciplinario. Añadió que el Ministerio Público vigila todo el procedimiento para proteger los derechos humanos y el orden constitucional o legal, y alerta sobre conductas de las autoridades<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>343</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>344</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

336. En cuanto a la ciudad de Bogotá, el Estado informó que el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023 actualizó los requisitos y condiciones en las que puede llevarse a cabo el traslado por protección durante una manifestación<sup>345</sup> y procuró la defensa de la vida e integridad de las personas trasladadas. La Alcaldía Mayor de Bogotá reportó que, durante las manifestaciones cubiertas por PMU en 2024, solo se registraron dos personas trasladadas<sup>346</sup>.
337. Por su parte, la sociedad civil transmitió a la Comisión que, aunque la Corte Constitucional había declarado la constitucionalidad del traslado por protección en 2017, la sentencia C-380 de 2023 se pronunció nuevamente, debido a la ambigüedad de la Ley No. 2197 de 2022. La Corte encontró que el término máximo de 12 horas para el traslado por protección era ambiguo y podría permitir a la Policía prolongarlo indefinidamente; por lo que señaló que el término debe contabilizarse desde que la Policía se hace cargo de la persona<sup>347</sup>.
338. Además, para el caso de Bogotá, se indicó conocer que la Personería de Bogotá realizó acciones de sensibilización sobre la correcta aplicación de este medio de policía tanto para la Policía Metropolitana de Bogotá como para la población en general, en 2021, 2022 y 2023. También la sociedad civil manifestó conocer que se habría puesto una asesoría profesional provista por la Alcaldía Mayor al servicio de las personas trasladadas por protección dirigida a constatar que la persona es realmente dirigida al CTP<sup>348</sup>.
339. Adicionalmente, algunas organizaciones sostuvieron desconocer un protocolo o lineamientos para la restricción de la figura de traslado por protección; pusieron de presente la falta de un registro riguroso sobre su aplicación, al ser recurrente e incluso sistemático en protestas, y señalaron que la falta de este registro conduciría a que las víctimas no cuenten con sustento probatorio para denunciar

---

<sup>345</sup> Mencionó la necesidad de las siguientes medidas: que se informe en tiempo real al PMU distrital, Ministerio Público y funcionariado de la alcaldía las circunstancias del traslado; que la persona trasladada pueda comunicarse y ser entregada a familiar o cercano que asuma su protección; que el tiempo máximo del traslado sea 12 horas; que se le brinde trato diferenciado, de requerirlo; que se proporcione la atención médica necesaria, y que no se aplique la figura de manera masiva.

<sup>346</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>347</sup> Dejusticia, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>348</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

abusos en su aplicación. A su vez, se reportó la falta de conocimiento de las implicaciones del procedimiento del traslado por protección de las víctimas, especialmente personas afrodescendientes. Según lo transmitido a la Comisión, este escenario agrava la vulnerabilidad para que sean sometidas a abusos en el marco de este procedimiento<sup>349</sup>.

340. La CIDH asimismo recibió información de sociedad civil según la cual las CVI que acompañan las protestas en terreno identifican que el traslado por protección se usaría irregularmente después del Paro Nacional de 2021 de manera arbitraria y excesiva, sin observancia de procedimientos, con exceso en los tiempos, uso de la violencia, y un manto de opacidad porque no se informaría si la medida corresponde a un traslado por protección o a detención, lo que dificulta su seguimiento ni sobre las condiciones y capacidad de los CTP<sup>350</sup>. Sobre estos, además, se señaló que Colombia no cuenta con las instalaciones adecuadas para el funcionamiento de estos centros, por lo que es necesario reducir el uso de este medio de protección<sup>351</sup>. También se hizo notar a la CIDH que, aunque se habría informado que el Mindefensa reglamentará el traslado por protección, no se conocen iniciativas concretas en este sentido<sup>352</sup>.
341. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que la cantidad de traslados por protección en manifestaciones públicas ha disminuido drásticamente; al pasar de 516 traslados en 2021, a ocho en los años 2022 y 2023, y cero en 2024 y 2025 (hasta julio de ese año). Respecto a la ciudad de Bogotá, se informó que equipos en terreno acompañan las protestas, registran datos de las personas trasladadas y de sus contactos, y canalizan esta información al PMU para un seguimiento conjunto con la Policía Metropolitana. Además, se solicita el acompañamiento presencial del Ministerio Público en los

---

<sup>349</sup> Raza e Igualdad, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>350</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>351</sup> La CDLAT indicó que, para el 2022, documentó que aproximadamente 170 personas fueron trasladadas bajo retenciones administrativas (un 72% de la totalidad de personas privadas de libertad en 2022) y que, en 2023, alrededor del 87,6% de las detenciones fueron en realidad retenciones administrativas. CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>352</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

CTP donde el Componente de Prevención de la Dirección de Derechos Humanos también realiza seguimiento directo, registrando y consultando a las personas trasladadas sobre los motivos y el procedimiento, para identificar posibles abusos de autoridad<sup>353</sup>.

***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

342. La CIDH agradece la información remitida por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, observa que las sentencias proferidas recientemente por la Corte Constitucional de Colombia son fundamentales en tanto limitan y orientan la aplicación de la figura del traslado por protección. De igual manera, valora lo expresado por el Estado en cuanto a que dicho medio de policía en principio no estaría concebido para su empleo en el contexto de protestas sociales o manifestaciones públicas y solo se aplicaría en los municipios que cuentan con la infraestructura adecuada de los CTP. Además, la Comisión valora la reducción significativa de la cifra de trasladados por protección en el contexto de manifestaciones en los años 2022 y 2023, así como el no uso de esta figura para 2024 y 2025. A su vez, resalta la expedición del Decreto No. 053 de 2023 por la Alcaldía Mayor de Bogotá.
343. No obstante, de acuerdo con lo informado por la sociedad civil, la CIDH identifica que aún hay múltiples desafíos en el cumplimiento de esta recomendación. Estos se refieren a la falta de un protocolo o lineamientos para la restricción de la figura de traslado por protección a nivel nacional, el uso riguroso del registro, la falta de información clara y adecuada para las personas a quienes se les aplica la figura, y el exceso de la fuerza y malos tratos durante el traslado por protección en protesta social.
344. Particularmente, la Comisión recuerda que algunos de los casos que en su momento fueron denunciados como desapariciones pudieron haber estado vinculados a falencias en el registro diligente del uso del traslado por protección, además de la extensión indebida del plazo permitido para su aplicación<sup>354</sup>. Por esta razón, la CIDH llama a que existan medidas específicas que fortalezcan un registro diligente, integral y oportuno en el uso de este medio de control policial.

---

<sup>353</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>354</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 105 y 106.

345. La CIDH observa que, si bien hubo una reducción sustancial en los traslados por protección en contexto de protestas durante los últimos años, aún se requiere la adopción de medidas adicionales para garantizar que este tipo de traslado sea excepcional, aplicado con fines exclusivos de protección y de conformidad con los estándares interamericanos respecto al trato digno y respeto por la integridad personal. Por lo anterior, la recomendación conserva un nivel de **cumplimiento parcial**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

346. El avance en el cumplimiento de esta recomendación exige medidas que restrinjan, en la práctica, el traslado por protección a las circunstancias señaladas por el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, con lineamientos claros sobre el uso de esta figura a nivel nacional en escenario de protestas.

**Recomendación No. 22.** Garantizar el derecho al debido proceso a las personas que hayan sido detenidas en el marco de las protestas.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

347. Para el primer informe de seguimiento, el Estado volvió a reportar la expedición de la Resolución No. 0-0010 de 2022 de la FGN, la cual establece un protocolo para verificar capturas, aprehensiones y traslados de protección en protestas. Sin embargo, la CIDH recibió denuncias de la sociedad civil sobre violaciones al debido proceso en las detenciones durante protestas, incluyendo problemas en la comunicación con abogados y familiares, en la aplicación de plazos de detención y en el acceso a un juez competente. La Comisión solicitó información adicional sobre el acceso a mecanismos de defensa, controles judiciales, comunicación con familiares, acceso a atención médica y salud, y aplicación de traslados por protección, capturas y detenciones. Además, estableció que la recomendación tenía un nivel de cumplimiento parcial<sup>355</sup>.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

348. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado destacó que, según el sistema SPOA de la FGN, 1.386 personas habrían sido detenidas en el marco de las

<sup>355</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 272-274.

protestas del Paro Nacional de 2021, con el 17% en Bogotá y el 16% en Valle del Cauca. Del total de personas que habrían sido capturadas, 846 fueron puestas en libertad por delegados de la FGN y 540 fueron sujetas a capturas legalizadas ante jueces. El Estado indicó que los principales delitos por los que se legalizaron estas capturas fueron violencia contra servidor público; daño en bien ajeno; concierto para delinquir, y perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial. Adicionalmente, informó que la FGN trabaja en un manual de los datos que precise cuáles personas capturadas fueron personas manifestantes y cuál fue el lugar de la captura<sup>356</sup>.

349. En cuanto al delito de privación ilegal de la libertad con ocasión de la protesta social del año 2021, el Estado transmitió que tiene registro de nueve investigaciones. Reportó que, aunque no existe una base oficial de casos de criminalización de personas en el contexto de la protesta social, a partir de un análisis basado en un intercambio de información con organizaciones de la sociedad civil, identificó que, de 310 casos frente a los que las organizaciones realizan seguimiento, 72 permanecen con restricción de libertad. Además, detalló que, tras las detenciones durante las protestas del Paro Nacional de 2021, el Estado recibió denuncias sobre presuntas violaciones al debido proceso de las personas manifestantes. Al respecto, explicó que la FGN deberá verificar caso por caso las irregularidades y violaciones al debido proceso, de acuerdo con los aspectos: “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 social”<sup>357</sup>.
350. También el Estado reiteró el protocolo de verificación de casos de captura implementado por la PGN en 2021. Manifestó que este instrumento ha sido fundamental para garantizar el respeto a los derechos de las personas manifestantes y que las medidas de verificación que establece han permitido

---

<sup>356</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>357</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

identificar y corregir posibles irregularidades en los procesos de captura y detención para contribuir a la protección del debido proceso<sup>358</sup>.

351. A su vez, la Defensoría del Pueblo destacó que, del número significativo de personas que fueron arrestadas en el marco de las protestas de 2021, algunas continuarían privadas de libertad por conductas presuntamente perpetradas en ese contexto. Y expuso que las denuncias presentadas al Estado sobre presuntas violaciones al debido proceso de esas personas habrían sido tramitadas por las entidades competentes<sup>359</sup>.
352. Adicionalmente, en el marco de la audiencia pública llevada a cabo el 6 de marzo de 2025, el Estado insistió en que las presuntas detenciones arbitrarias de personas manifestantes fueron objeto de investigación tanto disciplinaria (por la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación) como penal (por la jurisdicción ordinaria y la justicia penal militar y policial)<sup>360</sup>.
353. Por su parte, la Comisión accedió a preocupaciones de la sociedad civil respecto a la situación de jóvenes que fueron detenidos en el marco de las protestas de 2021. Dentro de estas, se mencionó, por ejemplo, que se ha omitido la aplicación de delitos políticos y que las personas detenidas incluyeron personas de primeras líneas, pero también de otras movilizaciones populares. Además, se puso de presente la imposibilidad económica de las personas detenidas para acceder a una defensa técnica que sea adecuada, lo cual no habría sido atendido mediante las personas defensoras públicas que les han sido asignadas<sup>361</sup>.
354. En el mismo sentido, se remarcó la presunta existencia de una política de criminalización y de montajes judiciales respecto de jóvenes integrantes de las primeras líneas y de otras personas participantes, dirigidos a disuadir el ejercicio de la protesta. Al respecto, se sostuvo que esta situación habría sido agravada en el suroccidente del país y se manifestó que las detenciones, investigaciones y judicializaciones tendrían impactos negativos en la salud física y emocional de

---

<sup>358</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>359</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>360</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>361</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

estas personas y sus familias<sup>362</sup>. Igualmente, ciertas organizaciones expusieron haber identificado algunos patrones de actuación de las autoridades frente a las personas detenidas en el marco de protestas sociales, a saber<sup>363</sup>:

- Uso indebido de tipos penales: por la aplicación de tipos penales con definiciones amplias o vagas, tales como concierto para delinquir, empleo de sustancias u objetos peligrosos, violencia contra servidor público, obstrucción a vías públicas, para la persecución penal de actuaciones ligadas a la protesta. También, por el uso de delitos como la invasión de tierras o avasallamiento de tierras (Ley 2197 de 2022 - Ley de Seguridad Social) para la persecución de personas que protestan en torno al territorio.
- Hiperinflación de delitos: se refieren a prácticas como la aplicación del tipo penal de concierto para delinquir respecto a asonada o rebelión o la imputación de múltiples delitos graves que admiten prisión preventiva.
- Imposición genérica de medidas de aseguramiento: identifican la solicitud de la detención preventiva para limitar la actividad de la persona, su capacidad de convocatoria o frenar la atención del movimiento social, o imponerla frente a miembros de primeras líneas, desconociendo la presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad de estas medidas.
- Uso irregular de elementos materiales probatorios: a criterio de sociedad civil, la Fiscalía no estaría trasladando a la defensa informes de interceptaciones y seguimiento; además, se refirió que los testimonios provendrían de personas que reciben beneficios jurídicos o de personas con poca fiabilidad por ser procesados o tienen algún grado de interés.

355. En la misma línea, para la audiencia de marzo de 2025, sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, las organizaciones solicitantes reportaron que el Estado incurrió en una alegada acción sistemática y generalizada de montajes judiciales contra alrededor de 300 personas

---

<sup>362</sup> Información proporcionada por personas detenidas en el marco del Paro Nacional y su representación en diálogo virtual realizado el 24 de abril de 2024.

<sup>363</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. También, a partir de información proporcionada por personas detenidas en el marco del Paro Nacional y su representación en reunión virtual con la CIDH realizada el 24 de abril de 2024.

manifestantes, usando la “estrategia de construcción probatoria del contexto”, aplicada para bandas criminales. De acuerdo con los solicitantes, la aplicación de esta estrategia partió de la idea no probada de las “primeras líneas” como bandas criminales y remarcaron que se empezaron a realizar imputaciones infladas o desproporcionadas, sin investigar hechos puntuales, y dirigidas a determinar si había o no pertenencia a una banda criminal, a través de la imputación de terrorismo o concierto para delinquir<sup>364</sup>.

356. Igualmente, la CIDH recuerda que, en la audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021 realizada en el 192º Período de Sesiones, el Representante (E) en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos expuso que esa oficina identificó dos dinámicas de restricciones a la libertad de personas manifestantes<sup>365</sup>:

- Una de más de 2.400 capturas registradas bajo la figura de flagrancia y traslado por protección, la mayoría de corta duración y sin méritos para procesos penales, con algunos casos de desaparición forzada de corta duración y casos de tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- La otra a partir del registro de 110 personas detenidas (85 hombres y 15 mujeres), entre agosto de 2021 y junio de 2022 en doce departamentos del país, quienes contaron con investigación previa de la Fiscalía y orden judicial, cifra sobre la cual se aclaró que se trata de una muestra de un escenario más extenso. De estos casos, 85 tuvieron imputación por el delito de concierto para delinquir; 54, por el delito de terrorismo; y también se identificaron imputaciones por delitos como tortura, secuestro, tentativa de homicidio y homicidio.

357. En la audiencia, la representación de ACNUDH en Colombia recalcó que, mientras las organizaciones han reportado que hay más de 300 casos en el segundo escenario descrito, la Fiscalía habría informado en 2023 que, a raíz de las protestas de 2021, se judicializaron 630 personas. Y se aclaró que 185 tuvieron detención preventiva; 79, detención domiciliaria; y 52, medidas sustitutivas. Además, ACNUDH identificó que la mayoría de las personas

---

<sup>364</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>365</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

detenidas fueron jóvenes entre 18 y 25 años en condiciones de vulnerabilidad, así como tres patrones por parte del Estado: utilización de tipos penales graves y desproporcionado (como terrorismo y concierto para delinquir); estigmatización de personas de primeras líneas, al considerarlas como parte de una organización criminal; y el uso de la persecución penal como instrumento de disuasión de la protesta. También recordó que cinco procedimientos especiales de las Naciones Unidas emitieron un comunicado de prensa el 28 de marzo de 2023 solicitando al Estado dejar de usar indebidamente medidas antiterroristas y dejar de imputar delitos graves para procesar a personas que participen en protestas<sup>366</sup>.

358. Asimismo, ACNUDH Colombia explicó que la mayoría de las personas han recuperado su libertad por vencimiento de términos o porque se ha demostrado la debilidad en la base probatoria de la FGN. Sin embargo, algunas han sido condenadas y otras están vinculadas a procesos penales. Para la Oficina referida, es fundamental que el Estado sea preciso en cuanto al total de personas detenidas, como de la situación jurídica de cada una. La Oficina señaló que una alternativa para abordar los procesos en curso es el establecimiento de una mesa interinstitucional para verificar cada uno de los casos, con la defensa de las personas y que permita verificar si hay elementos para modificar la imputación a delitos proporcionales y ajustados al contexto de la protesta<sup>367</sup>.
359. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado remarcó la Directiva No. 001 de 2024 como medida de cumplimiento de esta recomendación, dado que cuenta con criterios y lineamientos para determinar las circunstancias bajo las cuales los tipos penales pueden adecuarse a acciones delictivas en el marco de las protestas y cuando se apartan de estos supuestos. Adicionalmente, destacó que la investigación y judicialización de delitos en el contexto de protestas sociales debe realizarse con un enfoque diferencial. Esto significa que se debe considerar la naturaleza de los hechos y las necesidades de cada persona involucrada, evitando estereotipos o perfiles que puedan llevar a la criminalización generalizada de los manifestantes. Además, subrayó que los organizadores y convocantes de las protestas no

---

<sup>366</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

<sup>367</sup> CIDH, Audiencia sobre la situación de personas detenidas en el marco del Paro Nacional de 2021, 6 de marzo de 2025.

serán perseguidos penalmente, a menos que existan pruebas contundentes de la comisión de delitos específicos<sup>368</sup>.

360. Por su parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá transmitió varias medidas para el seguimiento y la garantía del debido proceso de las personas detenidas durante las protestas. Primero, indicó que realiza una verificación y seguimiento de datos de las personas detenidas, enviando la información correspondiente al PMU, que se mantiene activo hasta conocer el paradero de los detenidos o los procedimientos realizados. Segundo, se refirió a la Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad que brinda atención integral a las víctimas, incluyendo orientación jurídica y psicosocial, y otorgamiento de medidas iniciales y preventivas. De igual manera, informó la creación de las siguientes mesas de seguimiento interinstitucionales: i) Mesa de Casos de Presunto Abuso de Autoridad, y ii) Mesa de Policía, Derechos Humanos y Convivencia; las cuales sesionan periódicamente para dar seguimiento a casos priorizados. En este sentido, se sostuvo que recientemente se vinculó a la Justicia Penal Militar a la Mesa de Seguimiento a Casos de Presunto Abuso de Autoridad, permitiendo conocer el estado de los casos que adelanta dicha jurisdicción y contrastarlos con la jurisdicción penal ordinaria<sup>369</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

361. La CIDH agradece la información reportada por el Estado, concretamente, valora la información aportada por la FGN sobre la adopción de la Directiva No. 001 de 2024, así como las múltiples medidas adoptadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá para dar seguimiento a los casos de personas detenidas durante las protestas sociales. No obstante, resalta la importancia de que estas sean implementadas efectivamente, garantizando el debido proceso en todas las etapas de la acción penal.
362. En este contexto, la CIDH observa que, según las cifras remitidas por el Estado sobre el total de personas capturadas en el marco de las protestas sociales de 2021, un gran porcentaje fue puesto en libertad. Sin embargo, identifica que,

---

<sup>368</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>369</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

según cifras remitidas por las organizaciones de la sociedad civil y compartidas por el Estado, todavía hay un número significativo de personas que seguirían privadas de la libertad arbitrariamente. La Comisión percibe con preocupación esta alegación y recuerda que nadie puede ser privado de la libertad sino por causas expresamente tipificadas en la ley<sup>370</sup>. De igual manera, en lo atinente a las personas judicializadas por la presunta comisión de delitos en el marco de las protestas sociales de 2021, la CIDH hace un llamado a que se les garantice el debido proceso contemplando los estándares internacionales e interamericanos en la materia.

363. Por otro lado, la CIDH también manifiesta su inquietud de cara a las irregularidades señaladas por las organizaciones de la sociedad civil en cuanto al respeto del derecho al debido proceso, y hace un llamado a los operadores de justicia a garantizar, conforme el estándar de debida diligencia, la investigación, judicialización y sanción de todas las personas capturadas en contextos de protesta social, en un plazo razonable. Igualmente, la Comisión ha tomado atenta nota de la información presentada por ACNUDH Colombia en el marco de la audiencia de marzo de 2025 en cuanto a los dos momentos identificados en la imposición de medidas restrictivas de la libertad, a saber, las capturas registradas durante las protestas de 2021 y las personas (la mayoría jóvenes en condición de vulnerabilidad) que fueron vinculadas a investigaciones y procesos penales en meses y años posteriores, con un importante número de detenciones preventivas y por delitos graves como terrorismo, concierto para delinquir, homicidio y tentativa de homicidio.
364. En relación con las personas que, a hoy, continúan vinculadas a investigaciones y procesos penales con detención preventiva, la CIDH urge al Estado a verificar cada uno de los casos con miras a asegurar la aplicación del debido proceso y para evitar cualquier acción disuasoria de la protesta social. En concreto, la CIDH recuerda que la aplicación del derecho penal frente a conductas de quienes participan en una manifestación constituye una restricción grave y con serias consecuencias para la libertad de expresión, y los derechos de reunión, asociación y participación política, que conforme los principios desarrollados

---

<sup>370</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019.

anteriormente solo pueden utilizarse de modo muy excepcional y está sujeto a un mayor nivel de escrutinio<sup>371</sup>.

365. Teniendo en cuenta lo anterior, si bien la CIDH valora las nuevas medidas reportadas por parte de la FGN y la Alcaldía Mayor de Bogotá, identifica que aún no se han informado resultados de cara a su implementación, que reflejen la garantía del debido proceso a las personas detenidas en escenarios de protesta social, siguiendo principios de celeridad, imparcialidad y efectividad, y que a su vez permitan ser contrastadas con la información reportada por sociedad civil y ACNUDH. Por tanto, esta recomendación continúa con un nivel de cumplimiento parcial.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

366. Al igual que en el primer informe de seguimiento a esta recomendación, la CIDH reitera que su cumplimiento exige la adopción de medidas posteriores a su formulación, que indiquen que todas las personas que fueron detenidas en el marco de las protestas de 2021 han visto garantizado su debido proceso. Entre otras medidas, la Comisión valorará información clara y específica sobre el número de personas que a hoy continúan detenidas por conductas relacionadas con las protestas, así como sobre aquellas que han sido liberadas, y sobre el estado actual de cada una de las investigaciones o procesos. Asimismo, invita a proporcionar información sobre medidas para 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.

**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.

<sup>371</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 185.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

367. Para su primer informe de seguimiento, se hizo del conocimiento de la Comisión la implementación por la FGN del Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas, así como sobre el Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslados de personas durante protestas suscrito entre la PGN y la Policía Nacional. Sin embargo, la Comisión también recibió información de la sociedad civil acerca de las dificultades de comunicación de las personas detenidas con sus familiares y representantes legales. La CIDH consideró que las medidas informadas facilitan la comunicación y difusión entre las instituciones y las organizaciones de defensa de derechos humanos, y solicitó informar cómo garantizan, en la práctica, el acceso a información. Con base en lo anterior, concluyó que esta recomendación tenía un nivel parcial sustancial de cumplimiento<sup>372</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

368. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado indicó que las personas capturadas cuentan con una serie de garantías procesales penales que son respetadas tanto por la FGN como por los jueces de control de garantías. Esto incluye el derecho a precisar la persona a quien se deba comunicar su aprehensión, el derecho a un abogado y la constancia de un buen trato, entre otras.
369. Sumado a esto, el Estado informó sobre múltiples procedimientos que, en su criterio, aseguran la transparencia en las actuaciones de la fuerza pública en las manifestaciones, y promueven una gestión adecuada y respetuosa de las capturas y detenciones. Estos se refieren al acompañamiento y garantía de derechos humanos por parte de las Unidades de Reacción Inmediata (en adelante “URI”), en los CTP y en otros lugares donde sea necesaria su presencia. Además, mencionó que se facilita la verificación de la identificación, el estado de salud y las razones que motivaron las capturas durante las manifestaciones a organizaciones defensoras de derechos humanos, CVI y entidades vinculadas a Naciones Unidas. Se remarcó que se ordena el traslado de los menores de edad capturados al Centro Especializado de Servicios para Adolescentes (en adelante

---

<sup>372</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 275-279, 281-285.

“CESPA”) y que, en caso de traslado por protección, se remite la información al PMU distrital y al Ministerio Público<sup>373</sup>.

370. Por su parte, la sociedad civil resaltó que, aunque las familias de las personas detenidas y sus representantes pueden acceder a los expedientes e información del proceso, es frecuente que esto sea resultado del ejercicio del derecho de petición o la acción de tutela o que se concrete en la etapa de audiencia preparatoria. Además, las organizaciones explicaron que, en múltiples ocasiones, los datos del expediente o proceso están incompletos o presentan inconsistencias<sup>374</sup>. Asimismo, la CIDH conoció información que indica que gran parte de la información a la que acceden familiares y representantes corresponde al material audiovisual que aportan las mismas personas detenidas o las CVI<sup>375</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

371. La CIDH identifica que la sociedad civil ha informado sobre un avance en el acceso a toda la información sobre el proceso de detención, por parte de familiares y representantes de las personas detenidas en escenarios de protesta social. No obstante, observa que aún se presentarían desafíos para que estos puedan acceder de manera oportuna, fácil y completa a los expedientes e información relacionada con el proceso.

372. En este contexto, la CIDH recuerda que tanto la persona detenida como sus familiares y representantes “tienen derecho a ser informados de los motivos y razones de su detención cuando ésta se produce, lo cual constituye un mecanismo para evitar detenciones arbitrarias o ilegales desde el momento mismo de la privación de la libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo”<sup>376</sup>. Asimismo, los familiares y representantes tienen derecho a ser informados respecto a las diferentes fases del proceso y sobre las decisiones y actuaciones que se realicen en su curso. Sobre este punto, la Comisión llama al

---

<sup>373</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, págs. 169-170.

<sup>374</sup> Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>375</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>376</sup> CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 135.

Estado a que garantice, a través del Poder Judicial y del Ministerio Público, el acceso más amplio posible a la información, sobre el proceso de detención a los familiares y representantes de las personas detenidas, de manera simple y oportuna, y de conformidad con los estándares interamericanos sobre el debido proceso, derecho a la información, y garantías judiciales.

373. Por otro lado, la Comisión valora la información respecto a la coordinación en la actuación de las diversas entidades para el acompañamiento, verificación y reporte de los procesos de detención y del uso de la figura de traslado por protección. En este sentido, la Comisión invita al Estado a detallar si esta coordinación se da en todo el territorio nacional y cómo se refleja en un mayor acceso a la información de familiares y representantes sobre el proceso de detención de personas participantes en protestas sociales. A su vez, reitera la solicitud realizada al Estado en el primer informe de seguimiento respecto de cómo, en la práctica, la aplicación del Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslados de personas durante protestas suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional, y del Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas por la Fiscalía General de la Nación han garantizado el acceso a la información sobre el proceso de detención por parte de familiares y de representantes legales. Lo anterior, con el fin de que puedan ser considerados como medidas de cumplimiento de esta recomendación.
374. Ponderando que aún se requiere información adicional que evidencie resultados materiales sobre el acceso oportuno, amplio y efectivo a la información mencionada por parte de familiares y representantes, esta recomendación continúa en un nivel de cumplimiento parcial sustancial.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

375. El avance en 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. En este sentido, la CIDH invita al Estado a proporcionar información sobre cómo las medidas de coordinación interinstitucional reportadas y los Protocolos de la FGN y la PGN se ven materializadas en un mayor acceso a la información sobre el proceso de

detención por parte de familiares y representantes de personas detenidas en el marco de las protestas sociales.

**Recomendación No. 24.** Realizar una revisión legal independiente e individualizada de todas las imputaciones interpuestas a las personas arrestadas y detenidas durante las protestas.

### **Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023**

376. Para el primer informe de seguimiento, el Estado informó que la Resolución No. 0-0951 del 4 de junio de 2021 estableció una estrategia transitoria para investigar conductas punibles en protestas, la cual incluiría una evaluación por parte de la FGN sobre la constitucionalidad y legalidad de las capturas en flagrancia realizadas por la Policía. En su análisis, la Comisión expresó que era necesario informar cómo el Estado ha desarrollado la revisión solicitada y concluyó que, en el entretanto, la recomendación continuaba pendiente de implementación<sup>377</sup>.

### **Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

377. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado detalló que, del total de personas detenidas durante las protestas del Paro Nacional de 2021, la FGN formuló imputación a 496 por los delitos de violencia contra servidor público, daño en bien ajeno y concierto para delinquir. Además, explicó que, al momento de formular la imputación, el fiscal a cargo debe realizar una revisión de legalidad, solicitar medidas de aseguramiento o adoptar otras decisiones procesales, luego de constatar si existen elementos materiales probatorios o evidencia física que permitan inferir razonablemente la autoría o participación del indiciado en la conducta delictiva. Según el Estado, la revisión legal obliga a que el fiscal adopte una decisión de archivo cuando evidencia una conducta objetivamente atípica<sup>378</sup>.

378. Del mismo modo, el Estado indicó que se efectúa otra revisión de legalidad al formular la acusación, pues en esta audiencia se pueden hacer aclaraciones, adiciones o correcciones al escrito y que esa revisión, inclusive, puede dar lugar a solicitar la preclusión de la investigación ante el juez de conocimiento. También

<sup>377</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 286-288, 291 y 292.

<sup>378</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

precisó que el SPOA registra once procesos con preclusión ejecutoriada sobre casos en los que se decidió no continuar con el proceso penal contra personas imputadas por hechos relacionados con las protestas sociales. Adicionalmente, remarcó que el mismo sistema especifica que, en siete casos donde hay personas imputadas, se extinguió la acción penal por aplicación del principio de oportunidad. Además, 21 personas cuentan con sentencia absolutoria ejecutoriada y siete con sentencia absolutoria apelada<sup>379</sup>.

379. Asimismo, la Defensoría del Pueblo destacó que las personas arrestadas en el contexto del Paro Nacional fueron imputadas por la presunta comisión de delitos en el contexto de las manifestaciones. Y que el Estado habría llevado a cabo una revisión legal individualizada de cada caso para decidir sobre la continuación del proceso penal<sup>380</sup>.
380. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil informaron que, el 10 de mayo de 2024, el Ministro de Justicia se habría referido públicamente a la posible liberación de personas detenidas por hechos relacionados al Paro Nacional de 2021<sup>381</sup>, a partir de una directriz de la FGN. Sin embargo, se expresó la preocupación con la posibilidad real de este cambio, debido al avance procesal de los casos. Además, aunque se valoró la disposición de la FGN<sup>382</sup>, no se tiene claridad de su alcance para materializar esta transformación considerando la autonomía e independencia del fiscal de cada caso<sup>383</sup>.
381. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, la FGN informó que ha dispuesto mecanismos internos de revisión y seguimiento para evaluar si las investigaciones cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos. Este sistema ayuda a identificar posibles excesos y promueve la imparcialidad, la equidad y la distancia deliberativa en la toma de decisiones. En desarrollo de lo anterior, expresó que la Delegada para la Seguridad Territorial de la FGN realizó

---

<sup>379</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>380</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>381</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024. Citó: Infobae, Fiscalía respondió a anuncio del ministro de Justicia de liberar a jóvenes detenidos durante el estallido social, 10 de mayo de 2024.

<sup>382</sup> Cajar, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>383</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

una verificación de la situación jurídica de 108 personas vinculadas a procesos penales. De estos casos, 72 eran competencia de dicha Delegada, y solo 36 personas estaban relacionadas con hechos ocurridos en el marco de la protesta social<sup>384</sup>. Las situaciones de estas 36 personas fueron analizadas en el marco de la Directiva No. 001 de 2024 de la FGN, hallándose que están vinculadas a 14 noticias criminales y se encuentran en diversas situaciones jurídicas, incluyendo aseguramiento intramural, domiciliario y libertad<sup>385</sup>. Sus procesos están en distintas etapas, como audiencia preparatoria, juicio oral, sentencias condenatorias o extinción de la acción penal por aplicación del principio de oportunidad. Asimismo, la FGN subrayó que la vinculación de estas personas fue el resultado de diligencias investigativas exhaustivas, basadas en elementos materiales probatorios y evidencia física. Estos fueron valorados y contrastados por las partes procesales (Fiscalía y Defensa) bajo la dirección de jueces de la República, quienes tomaron las decisiones pertinentes de manera independiente<sup>386</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

382. La CIDH toma atenta nota de lo comunicado por la sociedad civil respecto al anuncio del Minjusticia sobre la posibilidad de liberación de personas detenidas por hechos relacionados con el Paro Nacional de 2021, a raíz de la directriz de la FGN. De igual manera, agradece la información proporcionada por el Estado en cuanto al procedimiento que realiza la Fiscalía para revisar los supuestos de la imputación conforme al criterio de legalidad, así como la revisión por parte de la Delegada para la Seguridad Territorial sobre los casos con hechos ocurridos en el marco de la protesta social, que incluyen a 36 personas. No obstante, la Comisión advierte que aún faltaría un número significativo de casos por ser revisados, teniendo en cuenta la información proporcionada por el Estado sobre el número total de imputaciones formuladas. En este sentido, si bien la CIDH ha identificado que el Estado ha adelantado acciones para el cumplimiento de esta recomendación, con base en lo planteado por la sociedad civil frente a

---

<sup>384</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>385</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>386</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAID-25-021094, 15 de julio de 2025.

recomendaciones anteriores, y en vista de la persistencia de detenciones arbitrarias e irregularidades en el debido proceso de personas detenidas en las protestas sociales de 2021, la Comisión considera que es necesaria la adopción de medidas adicionales. En consecuencia, la recomendación avanza a un nivel de **cumplimiento parcial**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

383. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación depende de que el Estado remita información que exponga de qué manera se realizó la revisión a la que se refiere la recomendación, para verificar la situación individual de las personas arrestadas y detenidas durante las protestas imputadas, más allá de los controles manifestados.

**Recomendación No. 25.** Liberar en forma inmediata a quienes hayan sido detenidos en forma arbitraria o injustificada y aún se encuentren privados de la libertad.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

384. Para el primer informe de seguimiento, el Estado explicó que los procedimientos penales son relativamente largos por dinámicas judiciales internas y que los responsables capturados deben ser llevados ante un Juez de Control de Garantías. Informó sobre el Decreto No. 2422 de 2022, que crea la “Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana”, que podría conducir a la liberación de líderes sociales detenidos, dándoles el carácter de “gestores de paz” con el fin de restituir sus derechos. Por su parte, la sociedad civil reportó que la FGN había iniciado procesos penales contra 201 miembros de la Primera Línea sin condenas hasta esa fecha, subrayando la necesidad de registrar cuántas personas fueron detenidas en protestas, así como su estatus actual. La CIDH destacó la necesidad de más información acerca de la aplicación de las medidas y, en el entretanto, concluyó que la recomendación continuaba pendiente de cumplimiento<sup>387</sup>.

<sup>387</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 293-297.

**Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

385. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado informó la captura de 1.386 personas por hechos ocurridos en el marco y/o con ocasión de las protestas de 2021, así como la liberación de 619 personas ordenada por fiscales por vencimiento de los términos para legalizar la captura, conducta atípica o por la violación a alguno de los derechos del capturado. Además, el Estado indicó que los jueces competentes ordenaron la libertad de 166 personas y cancelaron la orden de captura de 58. Explicó que estas decisiones se basaron en la revisión de casos por fiscales o jueces, quienes determinaron que no existían pruebas suficientes para sostener la detención y que no se justificaba mantener la privación de libertad. El Estado agregó que el tiempo de detención de cada individuo varió según las circunstancias de cada caso, pero que se priorizó la celeridad en el proceso de liberación<sup>388</sup>.
386. Por otro lado, el Estado detalló las medidas con las que cuenta para garantizar la libertad a las personas que hayan sido detenidas de forma arbitraria o injustificada en el contexto de protestas sociales y manifestaciones en el país. Estas incluyen la revisión individualizada de los casos por autoridades judiciales y fiscales, el derecho fundamental de *habeas corpus* y la acción de tutela<sup>389</sup>. En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo sostuvo que el Estado habría liberado de inmediato a las personas respecto de quienes se determinó que hubo arbitrariedad en su detención<sup>390</sup>.
387. Por su parte, sociedad civil informó a la CIDH conocer que alrededor de 50 personas detenidas durante protestas habrían sido liberadas, respecto de quienes se alegó una detención arbitraria o injustificada. Según lo reportado, de estas personas, 27 estarían pertenecerían a las Primeras Líneas de las localidades de Suba y Engativá (Bogotá) y de Cali, Bugalagrande y Andalucía (Valle del Cauca). En todos los casos, la liberación se habría dado con motivo del vencimiento de términos, excepto en uno en donde habría habido absolución de cargos. Además, aunque en un caso se reportó que la liberación se habría dado a partir de la

---

<sup>388</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>389</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>390</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

aplicación de la figura de la gestoría de paz, se remarcó que la Corte Suprema de Justicia ordenó dejarla sin efectos<sup>391</sup>.

388. Igualmente, la sociedad civil recordó que existe un amplio número de casos de personas que continúan detenidas por conductas relacionadas con las protestas de 2021. Particularmente, se hizo alusión a los jóvenes del Colectivo Jonathan Sabogal, detenidos por hechos relacionados con el Paro Nacional de 2021 en la cárcel de Palmira (Valle del Cauca), quienes estuvieron varios días en huelga de hambre en abril de 2024 para exigir el cumplimiento de los acuerdos pactados con el Alto Comisionado para la Paz y garantías para la Mesa Técnica de Trabajo y la Mesa del Estallido Social. También, las organizaciones reiteraron que el 22 de mayo de 2024, habrían denunciado la intoxicación masiva de varias personas privadas de la libertad en el mismo centro carcelario que, además de otras personas, condujo al fallecimiento de una persona detenida por su participación en el Paro Nacional de 2021<sup>392</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

389. La CIDH toma nota de la liberación de un número significativo de personas que habrían sido detenidas durante el Paro Nacional de 2021. No obstante, advierte que, según información de la sociedad civil, aún permanecerían detenidas múltiples personas por hechos relacionados con su participación en las protestas sociales de 2021. La Comisión hace un llamado al Estado para que evalúe los motivos por los cuales estas personas seguirían detenidas; y, en caso de que se concluya que su detención ha sido arbitraria o injustificada, proceda a su inmediata liberación y reparación.

390. Por otro lado, la CIDH resalta que, si bien el Estado informó sobre mecanismos disponibles para la liberación de las personas detenidas como el *Habeas Corpus* o la acción de tutela, estas no son medidas que hayan sido adoptadas con base en el cumplimiento de esta recomendación. Considerando las alegaciones de la sociedad civil en torno a la persistencia de personas que estarían detenidas arbitrariamente, la CIDH invita al Estado a verificar esta información de manera

---

<sup>391</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>392</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

pormenorizada. En el entretanto, la CIDH entiende que esta recomendación ha avanzado a un nivel parcial de cumplimiento.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

391. El progreso en el cumplimiento de esta recomendación radica en que el Estado haga una revisión pormenorizada de la información proporcionada por la sociedad civil en cuanto a alegaciones de personas que continuarían detenidas de manera arbitraria por hechos relacionados con las protestas de 2021 y que, con base en estas alegaciones, proceda a las liberaciones correspondientes.

**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.

***Síntesis del primer análisis de seguimiento de 2023***

392. Para el primer informe de seguimiento, el Estado reportó la instalación de una mesa interinstitucional conformada por la Defensoría del Pueblo y un equipo de trabajo de la FGN para activar el Mecanismo de Búsqueda Urgente (en adelante “MBU”) en el contexto de protestas. Sin embargo, la Comisión recibió información de la sociedad civil según la cual los esfuerzos para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas eran insuficientes. Sobre lo anterior, la CIDH indicó que era necesario el seguimiento a los espacios reportados por el Estado, y concluyó que el nivel de cumplimiento de la recomendación era parcial<sup>393</sup>.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

393. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado reiteró que en el marco de las protestas de 2021 se reportaron 627 MBU y seis denuncias que dieron lugar a la investigación penal por desaparición forzada. Indicó que, del total de personas reportadas como desaparecidas, “las labores investigativas realizadas con debida diligencia y de acuerdo con los estándares internacionales permitieron identificar 132 casos duplicados y ubicar a 300 ciudadanos, quienes fueron contactados y entrevistados, y aseguraron que no estaban en situación de riesgo o peligro inminente”. Asimismo, se constató que 195 registros carecían de información y

<sup>393</sup> CIDH, Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, 25 de enero de 2023, párrs. 298 y 305.

otros detalles que permitieran establecer la veracidad”<sup>394</sup>. Respecto a los seis casos tratados como noticias criminales, el Estado informó que se determinó que solo uno, el cual está activo, tiene relación con las protestas<sup>395</sup>.

394. En cuanto a la Mesa Interinstitucional conformada el 4 de mayo de 2021 por la FGN, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Policía Nacional, el Estado informó que, durante mayo, junio y julio de 2021, semanalmente se reportaron a la ciudadanía los avances en cada caso. Además, resaltó que debido a que la totalidad de los casos de personas denunciadas como desaparecidas habrían sido resueltos, a la fecha no existirían MBU activos por posibles desapariciones en las protestas del segundo semestre de 2021<sup>396</sup>.
395. Igualmente, la Defensoría del Pueblo afirmó que habría participado en los esfuerzos estatales de la FGN para ubicar con rapidez y efectividad a todas las personas reportadas como desaparecidas en el país en el Paro Nacional de 2021. Valoró la constitución de la mesa interinstitucional que habría permitido intercambiar información y activar los MBU necesarios. Al respecto, destacó que la Defensoría del Pueblo entregó diariamente las solicitudes de activación del MBU que recibía a la Secretaría Técnica de este espacio y que, actualmente, no hay mecanismos de este tipo activos por hechos del contexto de protestas<sup>397</sup>.
396. Por su parte, algunas organizaciones sostuvieron desconocer la creación de comisiones para localizar personas dadas como desaparecidas en el Paro Nacional de 2021<sup>398</sup>, y otras expusieron haber promovido la creación de una Mesa Interinstitucional en Medellín; la cual, aunque ayudó a aclarar la mayoría de los casos denunciados, fue temporal<sup>399</sup>.

---

<sup>394</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>395</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>396</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>397</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>398</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>399</sup> Corporación Jurídica Libertad, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

397. La CIDH valora positivamente la información proporcionada por el Estado según la cual la totalidad de los casos de personas reportadas como desaparecidas en el marco de las protestas sociales de 2021 habrían sido resueltos y que a la fecha no existirían MBU activos por posibles desapariciones en ese escenario. En ese sentido, la CIDH identifica que el objetivo de esta recomendación carecería de objeto y declara que ha avanzado a un nivel de **cumplimiento total**.

**VI. Recomendaciones sobre protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet (recomendaciones 37, 38, 39 y 40)**

398. Durante su visita a Colombia en 2021, la CIDH observó un aumento de ataques contra periodistas en el contexto de las protestas, incluyendo agresiones físicas, amenazas y hostigamientos, robos de material documental y detenciones ilegales, tanto por parte de la fuerza pública como por civiles. Además, recibió denuncias de censura estatal en internet, incluyendo monitoreo de contenidos, interrupciones del servicio y bloqueos de sitios web, lo que obstaculizó la difusión de información sobre las protestas<sup>400</sup>.
399. Ante estos hallazgos, la CIDH emitió cuatro recomendaciones que instan al Estado a reforzar la protección de los periodistas; investigar y sancionar cualquier tipo de violencia o amenaza en su contra, y asegurar los derechos a la libertad de expresión e información en el contexto de protestas sociales. Asimismo, la Comisión solicitó transparentar el funcionamiento de las redes de internet en escenarios de protesta y abstenerse de criminalizar a quienes expresan opiniones sobre estos escenarios en línea<sup>401</sup>. El cumplimiento de estas recomendaciones es analizado por primera vez en este informe de seguimiento, con base en la información que fue proporcionada por el Estado y la sociedad civil.

---

<sup>400</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párrs. 87, 96, 176 y 181.

<sup>401</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 98.

**Recomendación No. 37.** Garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de conformidad con los estándares interamericanos, en particular, mediante la protección de los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios frente a persecuciones, intimidaciones, hostigamientos, agresiones de cualquier tipo, y mediante el cese de acciones estatales que intervengan con el libre funcionamiento de los medios de comunicación.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

400. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado destacó la Resolución No. 775 del 24 de abril de 2021 de la FGN, que creó el Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas, el cual establece una estrategia de investigación por estas conductas contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, en razón a su oficio. De acuerdo con el Estado, esta estrategia busca proteger la labor periodística en cualquier escenario, incluidas las protestas<sup>402</sup>.
401. Además, el Estado reportó la implementación de un proyecto entre la Policía Nacional y la Fundación para la Libertad de Prensa (en adelante “FLIP”) para fomentar la interlocución entre el Estado y personas periodistas, el cual permitió capacitar a ambos actores y promover el diálogo entre las partes en ocho regiones para construir propuestas conjuntas. Indicó que, resultado de esta medida, se elaboró una “Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa”, que recoge los estándares internacionales sobre libertad de expresión<sup>403</sup>. Al respecto, el Estado resaltó los acuerdos a los que la Policía Nacional y la Prensa llegaron a partir de la construcción de la Cartilla, los cuales se refieren a la comunicación y actuación en escenarios de tensión, favoreciendo el diálogo, el acceso a fuentes oficiales y la difusión y contrastación de información<sup>404</sup>. Y añadió mantener la aplicación de la herramienta pedagógica

<sup>402</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>403</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>404</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

“Seminario Virtual Libertad de Prensa y Función Policial en Iberoamérica” que, para el año 2023, fue impartido a 110 integrantes de la UNDMO<sup>405</sup>.

402. Respecto a mecanismos de respuesta rápida ante alegaciones de violencia o intimidación a periodistas y comunicadores, el Estado explicó que el Grupo de Trabajo Nacional de Amenazas (en adelante “GTNA”) cuenta con mecanismos para la recepción de estas denuncias, funcionan las 24 horas del día, efectúan actos urgentes o inmediatos de investigación y gestionan solicitudes a la Unidad de Protección. Asimismo, el Estado informó que, para el caso de Bogotá, el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023, incluye el principio de no estigmatización y el derecho de la ciudadanía al registro y documentación de hechos de violencia o intimidación, lo cual, según lo informado, demuestra la disposición para proteger la labor periodística y el derecho a la libertad de expresión. Agregó que la aplicación de estas disposiciones es supervisada por las CVI de la sociedad civil<sup>406</sup>.
403. Adicionalmente, el Estado transmitió tener registro de 197 agresiones contra 226 reporteros gráficos, camarógrafos y periodistas en el marco del Paro Nacional en 2021, según cifras consolidadas conjuntamente por la Defensoría del Pueblo y la FLIP, que habrían sido trasladadas a las autoridades para su investigación. De acuerdo con la Defensoría, estas conductas consistieron en el robo de equipos, eliminación de material, amenazas, negación de acceso a información, detenciones ilegales, espionaje o invasión, obstrucción al ejercicio, ciberataques, acciones arbitrarias en redes sociales y agresiones<sup>407</sup>.
404. Por su parte, algunas organizaciones afirmaron a la CIDH la falta de garantías en el país para ejercer este derecho y señalaron la existencia de interferencias para informar y acceder a información de interés público, como aquella sobre vulneraciones de derechos humanos en protestas<sup>408</sup>. Además, indicaron que no

---

<sup>405</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>406</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>407</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>408</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024; CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

se ha implementado una política nacional para el ejercicio periodístico en protestas y manifestaciones<sup>409</sup>.

405. Según la información proporcionada por algunas organizaciones de la sociedad civil, las siguientes problemáticas exponen la necesidad de una política nacional de protección a la labor periodística en protestas y manifestaciones:

- Proliferación de acoso judicial: fue informado que la Corte Constitucional ha avanzado positivamente en el establecimiento de criterios para identificar situaciones de acoso judicial de la actividad periodística<sup>410</sup>. Sin embargo, algunas organizaciones señalaron que las técnicas de acoso judicial contra periodistas y medios de comunicación van en aumento y silencian discursos de interés público en las manifestaciones, sin que los jueces y el legislativo hayan contribuido a desmontarlas<sup>411</sup>.
- Estigmatización de la prensa: al respecto, la CIDH recibió información sobre la persistencia de altos niveles de discursos estigmatizantes contra periodistas y medios de comunicación, con el alegado fin de deslegitimar y descalificar su labor, lo que conduce a un ambiente hostil para el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa<sup>412</sup>.
- Falencias en las medidas de protección solicitadas u otorgadas a periodistas: algunas organizaciones reportaron deficiencias por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP) en la implementación de salvaguardas a la privacidad y

---

<sup>409</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>410</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: Corte Constitucional, sentencias C-135 de 2021, T-452 de 2022, T-454 de 2022 y C-222/22.

<sup>411</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Sobre la renuencia del legislativo, indicó, por ejemplo, que hubo un intento de aprobar de un proyecto de ley anti-SLAPP (contra el acoso judicial o litigioso) de autoría de El Veinte.

<sup>412</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: FLIP, “Rechazamos señalamientos y estigmatizaciones realizados por el presidente Petro y otros funcionarios”; FLIP, “Acusaciones de Petro contra Caracol deterioran el debate público sobre la financiación de su campaña”; FLIP, “Presidente Petro persiste en su estrategia de deslegitimar el periodismo”.

seguridad digital de periodistas solicitantes y beneficiarios de mecanismos de protección ante riesgos que se agudizan en contextos de manifestaciones<sup>413</sup>.

Asimismo, explicaron que la UNP y la FGN no estarían cumpliendo de manera efectiva ni oportuna con la protección e investigación de ataques a periodistas. Según la información recibida, los principales obstáculos en el funcionamiento del mecanismo de protección de la UNP incluyen: medidas de protección inadecuadas, falta de análisis contextual del riesgo, demoras en las evaluaciones y la ausencia de un enfoque diferencial de género, raza, etnia, edad y orientación sexual en la evaluación de riesgos. Las organizaciones también resaltaron que existiría recolección de datos sensibles en el seguimiento de las medidas de protección<sup>414</sup>.

- Falta de rutas estatales de prevención y atención frente a ataques a la prensa en manifestaciones: en este punto, fueron informados esfuerzos de documentación de la sociedad civil que indican ataques a la prensa tanto por personas manifestantes como por la fuerza pública en las protestas. Además, se recibió información que alega la ausencia de rutas de prevención de estos casos, así como de mecanismos estatales de respuesta rápida para atender la violencia o intimidación contra la prensa en el contexto de manifestaciones<sup>415</sup>.
- Falta de interlocución entre la sociedad civil y el Gobierno respecto a políticas públicas de protección a periodistas, comunicadores y trabajadores de medios de comunicación en protestas: en particular, la CIDH conoció que cuando hay interlocución, esta ha sido contenciosa, repercutiendo negativamente en la seguridad y trabajo del gremio, especialmente del investigativo<sup>416</sup>.

---

<sup>413</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: El Veinte, “¿Unidad de desprotección de datos?: diagnóstico del mecanismo gubernamental de protección en clave de privacidad y seguridad digital”.

<sup>414</sup> Reunión con periodistas y organizaciones de la sociedad civil en el marco de la visita *in loco* de la CIDH realizada del 15 al 19 de abril de 2024, 16 y 18 de abril de 2024.

<sup>415</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Señaló las labores de documentación de casos por parte de la FLIP. Citó: Fundación para la Libertad de Prensa, “Trece periodistas agredidos durante manifestaciones en oposición al Gobierno Nacional”.

<sup>416</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

406. Sobre los efectos de la falta de medidas para garantizar la libertad de expresión, la CIDH recibió información sobre una alegada continuidad de agresiones a periodistas documentadas por la sociedad civil. Estos hechos incluyen agresiones reportadas en abril y septiembre de 2022 y en abril de 2023 en Medellín (Antioquia), Popayán (Cauca) y Bogotá (Anexo 3)<sup>417</sup>. A su vez, se expusieron a la CIDH once hechos de violencia policial contra la prensa en 2022 y tres hechos en el primer semestre de 2023; además de nueve hechos de hostigamiento por grabar procedimientos policiales en 2022 y tres hechos en el primer semestre de 2023<sup>418</sup>. Asimismo, en 2024, se transmitieron hechos de violencia contra periodistas durante protestas del 7 de febrero, 21 de abril y 1 de mayo, en las que se reportaron agresiones físicas, amenazas y señalamientos, lo que habría obligado a las y los periodistas a suspender sus transmisiones<sup>419</sup>.
407. En cuanto a iniciativas señaladas por las organizaciones que podrían contribuir a cumplir la recomendación bajo análisis, se mencionó la creación de la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento por la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>420</sup>. Esta Mesa tiene asignada la función de adoptar medidas para respetar “el ejercicio de la misión periodística y el derecho de los ciudadanos a informar, registrar y documentar situaciones o actuaciones que vulneran, impiden, obstaculicen o transgredan los derechos humanos durante el ejercicio de la protesta pacífica”, aunque se enfatizó que la asignación de esta facultad habría sido superficial<sup>421</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

408. La CIDH recuerda la crucial labor de quienes ejercen el periodismo durante las manifestaciones sociales al recabar y difundir información de lo que sucede en estos escenarios, lo cual hace esencial que las autoridades les brinden el más alto grado de protección para realizar su trabajo<sup>422</sup>. En este sentido, la Comisión

---

<sup>417</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>418</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

<sup>419</sup> Documento entregado a la RELE por la AMI en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre libertad de expresión durante la visita *in loco*, el 18 de abril de 2023.

<sup>420</sup> Mediante Decreto 053 de 2023 (Protocolo Distrital para la garantía y protección de los derechos a la reunión, manifestación pública y la protesta social pacífica), 10 de febrero de 2023.

<sup>421</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>422</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 96.

valora la información proporcionada por el Estado respecto a las medidas adoptadas desde el año 2021 con miras a la protección de las y los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios.

409. Asimismo, la CIDH y la RELE valoran positivamente la reciente Directiva presidencial No. 07, firmada el 9 de septiembre de 2024, sobre los deberes de las y los funcionarios públicos en ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa. Esta directiva es el resultado de esfuerzos conjuntos entre la RELE y el gobierno colombiano en el marco de un proceso de acompañamiento técnico solicitado en abril de 2023. La Directiva prevé un marco normativo robusto que parte del reconocimiento constitucional de la libertad de expresión y la especial protección que merece la actividad periodística. El instrumento establece lineamientos claros para optimizar la implementación de las obligaciones internacionales del Estado en materia de libertad de expresión, particularmente en lo que respecta a la interacción entre el poder ejecutivo y el periodismo, y mecanismos específicos para prevenir la estigmatización y garantizar el acceso equitativo a la información<sup>423</sup>.
410. Durante una reunión sostenida el 11 de noviembre de 2024 con personas funcionarias de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de Colombia, en Washington D.C., en el marco del 191° Período de Sesiones de la CIDH, la Relatoría tuvo la oportunidad de conocer algunos de los avances concretos en su implementación. De acuerdo con la información recibida, el Poder Ejecutivo estaría desarrollando una serie de diálogos internos con todo su Gabinete con el fin de implementar las recomendaciones de la Directiva, y promover su socialización y apropiación en los distintos niveles de gobierno.
411. Además, como medidas relevantes a esta recomendación, la CIDH identifica la creación del Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas por parte de la FGN y el desarrollo del proyecto entre la FLIP y la Policía Nacional para fortalecer el relacionamiento entre esta última y la prensa. La Comisión considera que estas medidas están encaminadas a la prevención y no repetición, a través de la investigación contextual de las amenazas, y la capacitación y articulación entre la fuerza pública y la sociedad civil para fomentar una cultura basada en el respeto y garantía de los derechos humanos. De igual manera, la

---

<sup>423</sup> CIDH, Comunicado de Prensa R211, [RELE recibe con gratificación la directiva presidencial de Colombia sobre deberes de autoridades en libertad de expresión](#), 9 de septiembre de 2024.

CIDH valora el Protocolo Distrital sobre reunión, manifestación y protesta de 2023, emitido para Bogotá, así como de la Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento. Sin embargo, hace hincapié en la necesidad de que el Estado adopte medidas similares en los demás territorios y en regiones y asegure que esta protección tenga alcance nacional y descentralizado.

412. A pesar de lo anterior, para la CIDH es preocupante la información reportada por organizaciones de la sociedad civil que da cuenta de la continuación de hostigamientos, estigmatización y violencia contra quienes ejercen la labor periodística en escenarios de protesta. A su vez, toma nota de su posición según la cual las medidas de prevención, protección y atención inmediata son insuficientes ante los persistentes actos de violencia contra periodistas por actores estatales y no estatales.
413. En este contexto, la Comisión observa que se requiere un importante esfuerzo de aplicación práctica de la normativa existente, incluida la recién expedida Directiva presidencial, así como medidas adicionales que garanticen el ejercicio práctico de la libertad de expresión en protestas, según los estándares interamericanos aplicables. Asimismo, la CIDH identifica la relevancia de mejorar la interlocución y coordinación entre el nivel central, las entidades territoriales y las organizaciones que trabajan en estos territorios para participar en procesos de reforma y formulación de políticas públicas dirigidas a mejorar la protección de periodistas, comunicadores y trabajadores de medios de comunicación en contextos de protesta social. A raíz de la información brindada por las partes, la Comisión concluye que esta recomendación tiene un nivel de **cumplimiento parcial**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

414. Para orientar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH hace un llamado al Estado a brindar información adicional sobre cuáles han sido los resultados de las medidas adoptadas hasta el momento y a fortalecer sus mecanismos de protección, prevención y respuesta inmediata ante cualquier tipo de agresión contra las personas periodistas, comunicadores y trabajadores de medios.
415. En esta misma línea, la CIDH recuerda que esta recomendación insta al Estado a garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de conformidad con los estándares interamericanos, mediante dos componentes, a saber, con la protección de los periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios frente

a persecuciones, intimidaciones, hostigamientos, agresiones de cualquier tipo; y con el cese de acciones estatales que intervengan con el libre funcionamiento de los medios de comunicación. Es por ello que las acciones reportadas deben verse reflejadas en la disminución de la estigmatización, violencia y supresión de barreras para el ejercicio de la labor periodística en el contexto de protesta social.

**Recomendación No. 38.** Garantizar el respeto de la independencia de los medios y abstenerse de aplicar formas directas o indirectas de censura.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

416. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado se remitió a la información proporcionada sobre las recomendaciones 15, 22, 37, 39 y 40. De estos datos, las medidas identificadas como relevantes para esta recomendación incluyen el establecimiento como faltas graves de las conductas dirigidas a impedir la grabación de los procedimientos policiales sin justificación legal, a través del nuevo estatuto disciplinario de la Policía Nacional (Ley No. 2196 de 2022)<sup>424</sup>.
417. Asimismo, el Estado reportó la publicación de la “Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa”, en octubre de 2023, dirigida a mejorar el entendimiento y a fomentar mejores dinámicas de trabajo e interlocución entre estos actores, bajo un marco de gobernabilidad democrática y respeto a la libertad de expresión. Según el Estado, esta cartilla recoge los estándares internacionales de libertad de expresión y los hallazgos más significativos del diálogo entre ambos actores con sugerencias prácticas<sup>425</sup>.
418. A su vez, el Estado informó que, según los resultados del “Primer informe anual sobre la percepción de los periodistas en relación con los riesgos que enfrentan en el ejercicio de su labor en el territorio nacional” publicado por la Defensoría del Pueblo en agosto de 2024, los periodistas expresaron que tanto la censura como la autocensura han sido dos de las problemáticas a las que se ven enfrentados constantemente. Añadió que las censuras y otras vulneraciones tienen como antagonistas a múltiples actores, principalmente a los grupos armados ilegales,

<sup>424</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>425</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

bandas criminales y delincuencia común, con un 47,7% del total de las vulneraciones registradas<sup>426</sup>.

419. En sus observaciones al presente informe de seguimiento, el Estado informó que en adopción a las recomendaciones incluidas para la actuación policial con periodistas en la observación general N.º 34 de la ONU, y en atención al relacionamiento con la FLIP desde el 2019, se creó el “Seminario Virtual Libertad de Prensa y Función Policial en Iberoamérica” con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Dicho programa académico forma a los funcionarios respecto al derecho a la libertad de prensa, tratamiento a periodistas en la manifestación pública, entre otros. A raíz de este seminario se ha capacitado a 2.000 funcionarios en 2019 y 2020, 500 en 2021, 1.200 en 2022, 4.000 en 2023, 2.278 en 2024, y 3.981 capacitados en 2025 (hasta el 31 de mayo de 2025). Además, se tiene proyectado en el Plan Anual de Educación capacitar a 10.000 policías<sup>427</sup>.
420. Por otro lado, el Estado indicó que a partir de la “Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa”, se ha observado una disminución significativa de agresiones a periodistas en todos los ámbitos, asunto que ha sido registrado por la FLIP. En este sentido, se observó que en 2021 se presentaron 263 agresiones, mientras que en 2022 se presentaron 20, en 2023 se presentaron 16, en 2024 se presentaron nueve, y en 2025 no se han presentado agresiones<sup>428</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

421. La Comisión valora la construcción de la “Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa” y que se hayan establecido como referencia los deberes que, según la RELE de la CIDH, están obligados a cumplir los funcionarios de cualquier Estado con respecto a los periodistas y trabajadores de medios incluidos los de prevención, protección y procuración de justicia. La CIDH nota que la cartilla, aunque no es vinculante, proporciona

---

<sup>426</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>427</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>428</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

herramientas que, de implementarse efectivamente, pueden servir para garantizar una relación adecuada entre la policía y los periodistas en contextos de protesta social o manifestaciones.

422. Adicionalmente, la CIDH reconoce la información reportada sobre el “Seminario Virtual Libertad de Prensa y Función Policial en Iberoamérica” y las capacitaciones dirigidas a los funcionarios de policía que se han llevado a cabo en los últimos años sobre temáticas afines al contenido de esta recomendación. Sobre este punto, la Comisión advierte que no cuenta con información sobre si estas capacitaciones tienen mecanismos de evaluación o de seguimiento de aprendizaje, por lo que invita al Estado a informar sobre este asunto.
423. Asimismo, la CIDH identifica que un avance para combatir la aplicación de formas de censura consiste en la inclusión en el artículo 46 del nuevo estatuto disciplinario de la Policía (Ley 2196 de 2022) de la tipificación como falta grave del impedimento injustificado a la grabación de procedimientos policiales. Adicionalmente, la CIDH advierte que la reciente Directiva presidencial del Estado sobre los deberes de las y los funcionarios públicos en ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa, la cual fue lanzada el 9 de septiembre de 2024, es una herramienta que también contribuye al contenido de esta recomendación y que, entre sus distintos lineamientos, indica expresamente que los “servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, en particular las que ejercen vocerías desde la investidura oficial, deberán (...) 11. Abstenerse de ejercer poder e influencia pública para censurar ideas, opiniones o información sobre las autoridades o los funcionarios”<sup>429</sup>.
424. Por su parte, la CIDH corrobora que, sin perjuicio de las medidas señaladas y de las cifras reportadas sobre la reducción de agresiones a periodistas, la percepción de estos, de acuerdo con el informe defensorial, identifica que todavía es necesario reforzar los mecanismos de seguimiento que midan la efectividad de la normativa y lineamientos aplicables con el fin de garantizar la independencia de los medios y prevenir la censura y autocensura ante las amenazas de actores estatales y no estatales. Con base en la información proporcionada, la CIDH considera que esta recomendación presenta un nivel de **cumplimiento parcial**.

---

<sup>429</sup> CIDH, Comunicado de Prensa R211, RELE recibe con gratificación la directiva presidencial de Colombia sobre deberes de autoridades en libertad de expresión, 9 de septiembre de 2024.

**Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación**

425. Para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, es necesario que, además de la existencia de preceptos normativos y lineamientos sobre el respeto de la independencia de los medios y abstenerse de aplicar formas directas o indirectas de censura, el Estado adopte mecanismos efectivos dirigidos a dar seguimiento a su efectividad en la práctica.

**Recomendación No. 39.** Brindar proactiva y periódicamente información sobre el funcionamiento de las redes de Internet con el fin de que las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos sean contrastables con información técnica actualizada y accesible.

**Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación**

426. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado destacó que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (en adelante “PRST”) tienen el deber de informar la ocurrencia de fallas en las redes de internet a través de un módulo habilitado por el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (en adelante “MinTIC”), de conformidad con la Circular No. 26 de 2023 de esta entidad. Agregó que, bajo la normativa vigente, no hay diferencia entre las fallas ocurridas durante protestas y fuera de estos escenarios. Asimismo, remarcó que, desde el Paro Nacional de 2021, la FGN y el MinTIC no han registrado denuncias por bloqueos a redes de internet en contextos de protestas o manifestaciones sociales<sup>430</sup>.
427. Además, el Estado señaló que, en cumplimiento de la sentencia T-372 de 2023 de la Corte Constitucional, el MinTIC habría investigado si hubo suspensión del servicio de internet en las protestas en Cali de 2021 y, de ser el caso, quién la habría ordenado. La CIDH conoció que la Resolución No. 00828 de 15 de marzo de 2024 sostuvo que “se comprobó que entre el 3 y el 10 de mayo del año 2021, en la ciudad de Cali-Valle del Cauca, se presentaron fallas en el servicio de internet, atribuidas a circunstancias relacionadas con fallas en el servicio de energía eléctrica, temas de orden público y vandalismo”<sup>431</sup>. El Estado afirmó que

<sup>430</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>431</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

los hechos expuestos “no correspondieron a bloqueos, interferencias, actos discriminatorios o restrictivos del derecho de los usuarios para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través de internet”; y que “no se apreció violación al principio de neutralidad en internet”<sup>432</sup>.

428. Igualmente, el Estado informó que el MinTIC, el Mindefensa y la Agencia Nacional del Espectro realizaron mesas de trabajo para analizar el marco normativo de la adquisición y uso de inhibidores de señal, y verificar si satisfacen los estándares del derecho a la libertad de expresión en el contexto de protestas. Como consecuencia de esta revisión, indicó que el 27 de marzo de 2024, publicó para comentarios de la ciudadanía un proyecto de resolución para modificar la Resolución MinTIC No. 2274 de 2013 y derogar la Resolución MinTIC No. 1823 y garantizar los derechos a la libre expresión, reunión y asociación en protestas<sup>433</sup>. Por su parte, respecto a los inhibidores de señal, el Estado no proporcionó información sobre su uso.
429. Por su parte, algunas organizaciones de la sociedad civil reconocieron a la CIDH que tampoco han registrado nuevos casos de interrupciones y bloqueos de internet en protestas después del Paro Nacional de 2021; aunque sí se recibió información según la cual la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante “SIC”) habría ordenado el bloqueo de dos URL en el contexto de un reclamo hecho por militares, cuyos datos personales habrían sido filtrados. La SIC entendió que los derechos a la seguridad y a la vida se vieron vulnerados por el acceso y la publicación ilegítima de los datos personales de los militares por esos dos sitios, que permitían su acceso a cualquier persona. Aunque la mayoría de los proveedores de servicios de internet se negaron a hacer cumplir esta orden, dos proveedores presuntamente la habrían acatado, mientras que sucedían protestas sociales, lo cual habría impedido a los usuarios subir información crítica en estos escenarios<sup>434</sup>.
430. Asimismo, algunas organizaciones señalaron que no se les ha informado sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-372 de 2023 de la Corte Constitucional y que el MinTIC y Mindefensa no habrían entregado ninguna

---

<sup>432</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>433</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>434</sup> Karisma, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

información sobre las pasadas interrupciones y bloqueos al servicio de internet. Según las organizaciones, esto ha dificultado determinar el estado de los cortes de internet en el país, así como lineamientos y mecanismos de atención a nuevos casos<sup>435</sup>.

431. Sobre la interrupción del servicio de internet en 2021, fue transmitido a la CIDH que lo único que se conoció fue la instrucción de la máxima autoridad del MinTIC para que la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control investigue los hechos<sup>436</sup>, lo cual habría concluido mediante una decisión según la cual las fallas en el servicio de internet en Cali fueron causadas por la “ausencia en el suministro de energía eléctrica, vandalismo y problemas de orden público”, en concordancia con lo manifestado por los proveedores de telecomunicaciones<sup>437</sup>.
432. Por otra parte, la CIDH conoció de la publicación del proyecto de Resolución que modifica el artículo 5º de la Resolución MinTIC No. 2274 de 2013 y que deroga la Resolución MinTIC No. 1823<sup>438</sup>. Según algunas organizaciones, el mencionado proyecto autoriza el uso de inhibidores y bloqueadores de señales radioeléctricas (en adelante “IBSR”) a los organismos de seguridad del Estado bajo la reglamentación de procedimientos, protocolos y parámetros de la Agencia Nacional del Espectro (en adelante “ANE”). Al respecto, la CIDH conoció información según la cual un conjunto de organizaciones de la sociedad civil habría comentado el proyecto y consideraron que desconoce la reserva de ley y carece de garantías mínimas para restringir derechos fundamentales<sup>439</sup>.
433. Igualmente, la Comisión recibió información según la cual, en varias ocasiones, en Cartagena (Bolívar), Barranquilla (Atlántico), Bucaramanga (Santander) y Bogotá, las CVI han reportado el uso de drones por la Policía Nacional para dar seguimiento a las protestas sociales, así como la actuación de personas defensoras que acompañan las movilizaciones. Asimismo, fue precisado que, los

---

<sup>435</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>436</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: Mauricio Lizcano (@MauricioLizcano). <https://x.com/MauricioLizcano/status/1709226110624407600>

<sup>437</sup> MinTIC, “Resolución Número 00828”. [https://webapp.mintic.gov.co/607/articles-334594\\_notificacion.pdf](https://webapp.mintic.gov.co/607/articles-334594_notificacion.pdf)

<sup>438</sup> Mintic, “MinTIC publica para comentarios el proyecto de Resolución que modifica la Resolución 2274 del 2013”.

<sup>439</sup> MinTIC, “Resolución Número 00828”. [https://webapp.mintic.gov.co/607/articles-334594\\_notificacion.pdf](https://webapp.mintic.gov.co/607/articles-334594_notificacion.pdf)

agentes de la UNDMO mostraron los celulares de dotación de los agentes que usan para el registro audiovisual de sus intervenciones en diálogos con la Policía Nacional, el Mindefensa y ACNUDH<sup>440</sup>.

434. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el MinTIC indicó que se encuentra actualmente en el proceso de estructuración de un proyecto de ley que regule, entre otros aspectos, las restricciones de acceso a las redes de internet en casos relacionados con la seguridad pública. En este sentido, recalcó que las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa estarán orientadas a la consecución de un objetivo legítimo, y serán estrictamente proporcionales al fin que se persigue, en cumplimiento de los estándares interamericanos aplicables a la materia.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

435. En cuanto a la labor de monitoreo y vigilancia por parte del MinTIC sobre el funcionamiento de las redes de internet, la CIDH observa que, a pesar de que esta se realiza de manera constante, no habría difusión suficiente sobre los hallazgos en caso de fallas en su funcionamiento. Lo anterior cobra especial importancia en contextos de protesta y manifestación social, considerando que es esencial que el público esté al tanto de estas situaciones y que sea posible contrastar las denuncias sobre eventuales interrupciones y bloqueos con información técnica, actualizada y accesible. Asimismo, la CIDH recuerda que los Estados deben asegurar que internet se encuentre disponible para todos los ciudadanos para poder ser un espacio que permita la organización de asociaciones y reuniones con el fin de participar en la vida política del país<sup>441</sup>.
436. Por otro lado, la CIDH resalta los avances del Estado en el cumplimiento de la sentencia T-372 de 2023 de la Corte Constitucional sobre algunas de las acciones ordenadas, concretamente, las relativas al reporte de información respecto al funcionamiento de las redes de internet en el contexto de las protestas sociales en la ciudad de Cali en 2021, a través de las investigaciones llevadas a cabo y de la expedición de la Resolución 00828. La Comisión considera que estas medidas constituyen esfuerzos iniciales para el cumplimiento de esta recomendación. No

---

<sup>440</sup> CSPP y CDLAT, Respuesta a la solicitud de información, 30 de mayo de 2024.

<sup>441</sup> RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 297.

obstante, la Comisión advierte que varias organizaciones de la sociedad civil manifestaron un descontento con la modificación del artículo 5º de la Resolución MinTIC 2274 de 2013 sobre el uso de inhibidores de internet, al considerar que desconoce la reserva de ley y carece de garantías mínimas para restringir derechos fundamentales.

437. Al respecto, reconociendo que el Estado enfatizó en sus observaciones al presente informe que este proyecto se regirá por el principio de proporcionalidad en cuanto a las restricciones en el uso de internet, la CIDH considera importante reiterar que las limitaciones en el acceso a internet, incluyendo las desconexiones totales o parciales, la ralentización de internet, los bloqueos temporales o permanentes de distintos sitios y aplicaciones, antes durante o después de reuniones pacíficas, constituyen restricciones ilegítimas a los derechos de asociación y reunión<sup>442</sup>. Asimismo, las restricciones de acceso a las redes de internet deben estar previstas por una ley; perseguir un objetivo legítimo, necesario y estrictamente proporcional al fin que persiguen, así como estar sujetas al control judicial<sup>443</sup>. En este sentido, para la CIDH es importante que el Estado tenga en cuenta los comentarios de la sociedad civil al proyecto de resolución presentado por el MinTIC, así como los estándares interamericanos sobre la materia.
438. En cuanto a la información recibida por la Comisión sobre el uso de drones por la Policía Nacional para dar seguimiento a las protestas sociales, así como el seguimiento a la actuación de personas defensoras que acompañan las movilizaciones y el registro audiovisual de sus intervenciones, la CIDH advierte que estas acciones podrían culminar en el registro de datos sobre personas u organizaciones y en su perfilamiento. En este contexto, la Comisión reitera que la garantía de la privacidad y el anonimato forman parte de los derechos de asociación y reunión<sup>444</sup> y recuerda que la disponibilidad de tecnología avanzada

---

<sup>442</sup> RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 298.

<sup>443</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 183.

<sup>444</sup> RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 302.

lleva aparejada un aumento de las obligaciones respecto de las decisiones sobre el uso de la fuerza y la rendición de cuentas<sup>445</sup>.

439. La CIDH identifica que el Estado ha avanzado en el reporte de información sobre el funcionamiento de las redes de internet y se encuentra revisando su marco jurídico sobre la adquisición y uso de inhibidores de señal, con miras a verificar si satisfacen los estándares del derecho a la libertad de expresión en el contexto de una protesta social. En este sentido, la Comisión considera que esta recomendación tiene un nivel de **cumplimiento parcial**.

***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

440. Para avanzar en el nivel de cumplimiento de esta recomendación, es necesario que el Estado adopte medidas para garantizar que el reporte de información sobre el funcionamiento de las redes de internet en el contexto de la protesta social se brinde de manera continua y proactiva con procedimientos específicos en el marco de manifestaciones sociales. Además, es esencial que se adopten medidas que garanticen que el uso de inhibidores de internet se ajuste a los estándares sobre protesta social, libertad de expresión y de asociación y reunión.

**Recomendación No. 40.** Cesar las actividades de categorización policial de contenidos como “falsos” o “verdaderos” y abstenerse de asignar calificaciones estigmatizantes o tendientes a la criminalización de quienes se expresan a través de internet sobre las protestas.

***Información reciente sobre el cumplimiento de la recomendación***

441. Para el segundo informe de seguimiento, el Estado enfatizó que cualquier intento de las autoridades de calificar contenidos en internet como “falsos” o “verdaderos” puede considerarse inconstitucional y violatorio del derecho a la libertad de expresión. Expresó que la Corte Constitucional ha establecido subreglas sobre la protección de este derecho que, entre otros asuntos, asumen la

---

<sup>445</sup> RELE - CIDH, Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, septiembre de 2019, párr. 126.

inconstitucionalidad de cualquier limitación impuesta por autoridades y que prohíbe la censura previa, sin posibilidad de prueba en contrario<sup>446</sup>.

442. Asimismo, la FGN explicó que no califica como “falsas” o “verdaderas” las manifestaciones que se realicen en internet por la ciudadanía, puesto que son parte del ejercicio legítimo de la libertad de expresión<sup>447</sup>. Además, expresó que esta entidad verifica la información sobre el inicio de investigaciones por publicaciones en redes sociales en el marco de las protestas de 2021<sup>448</sup>.
443. El Estado agregó que emplea softwares de inteligencia de fuente abierta o OSINT (por su sigla en inglés, *Open Source INTeLLigence*) dirigidos a recopilar, procesar y analizar información accesible al público. En este sentido, señaló que se han desarrollado herramientas de inteligencia de fuentes, como la verificación de antecedentes judiciales, la afiliación y puntaje SISBEN, la búsqueda de multas por ID de SECOP, y datos de afiliados a los regímenes de salud, entre otros. También mencionó que las entidades deben cumplir con la Ley No. 1712 de 2014 sobre transparencia y acceso a la información, según la cual las entidades deben publicar proactivamente información relevante y garantizar el acceso público a la misma<sup>449</sup>. Igualmente, la Defensoría del Pueblo reportó no haber recibido denuncias relacionadas con publicaciones en redes sociales en el contexto del Paro Nacional de 2021<sup>450</sup>.
444. Por su parte, la sociedad civil ha expresado preocupación sobre la vigilancia de la actividad en línea por parte del Estado, sobre todo porque el uso de tecnologías de monitoreo no tendría una regulación que establezca límites claros<sup>451</sup>. Además, se señaló que, al menos, el Comando Conjunto Cibernético (en adelante “CCOCl”), la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (en adelante “DIJIN”), el Ejército Nacional, la Policía Nacional y la FGN habrían adquirido tecnologías de

---

<sup>446</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>447</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>448</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

<sup>449</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>450</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota 10-0448-24, 25 de mayo de 2024.

<sup>451</sup> Temblores, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 27 de mayo de 2024.

ciberpatrullaje para recolectar información indiscriminada de fuentes públicas de internet. En este punto, fue indicado que la capacidad estatal de “buscar, recopilar, desanonomizar y geolocalizar a partir de información publicada en internet” no tiene un marco regulatorio y que desconoce los principios de legalidad, necesidad e imparcialidad, y afecta la privacidad y la libertad de expresión, principalmente, de periodistas, medios de comunicación y usuarios de internet<sup>452</sup>.

445. A su vez, la sociedad civil reportó que el Comando General de las Fuerzas Militares lleva a cabo el “proyecto OSINT” para el fortalecimiento de la inteligencia militar a través de herramientas tecnológicas<sup>453</sup>. La CIDH también fue notificada de la preocupación de la sociedad civil acerca de la posibilidad de que los softwares OSINT estén siendo usados para “recolectar pruebas que luego sirven para judicializar a personas por delitos que ponen en peligro la protesta”<sup>454</sup>.
446. Adicionalmente, la CIDH fue informada del desconocimiento de nuevas investigaciones penales a raíz de publicaciones en redes sociales en el marco de las protestas de 2021<sup>455</sup>; y de la preocupación frente a la sentencia C-487 de 2023 de la Corte Constitucional, que se pronunció sobre las penas de prisión para los delitos de injuria y calumnia, resaltando la posibilidad de que esta pueda “generar un ambiente hostil e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión, así como propiciar la apertura de nuevas investigaciones por expresiones en línea”<sup>456</sup>.
447. En sus observaciones a este informe de seguimiento, el Estado expuso que la Policía Nacional lleva a cabo actividades denominadas “ciber patrullajes 24/7 en la web”, en las que se identifican amenazas desde y hacia Colombia que afectan la

---

<sup>452</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024. Citó: Fundación Karisma, “Cuando el Estado vigila: Ciberpatrullaje y OSINT en Colombia”, <https://web.karisma.org.co/cuando-el-estado-vigila-ciberpatrullaje-y-osint-en-colombia/>; Fundación Karisma, “La punta del iceberg: los problemas de transparencia del OSINT en Colombia” <https://web.karisma.org.co/la-punta-del-iceberg-los-problemas-de-transparencia-del-osint-en-colombia/>; Fundación para la Libertad de Prensa, “Inteligencia Militar incrementa su capacidad para vigilar a periodistas y ciudadanía con tecnología de fuentes abiertas”, <https://flip.org.co/publicaciones/otras-publicaciones?item=inteligencia-militar-incrementa-su-capacidad-para-vigilar-a-periodistas-y-ciudadania-con-tecnologia-de-fuentes-abiertas>

<sup>453</sup> Karisma, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>454</sup> Karisma, Respuesta al cuestionario de solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>455</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

<sup>456</sup> El Veinte, Respuesta a la solicitud de información, 20 de mayo de 2024.

ciberseguridad ciudadana. Lo anterior se produciría ante los riesgos que generan ciertas plataformas, en especial las redes sociales, sobre “los derechos de los usuarios de internet o que comprometan los bienes jurídicos de la ciudadanía en general, por cuanto es un medio utilizado para ejecutar acciones delincuenciales”<sup>457</sup>. El Estado describió que esta actividad está restringida a situaciones estrictamente necesarias “sobre operaciones sospechosas o fraudulentas, durante un tiempo determinado, sin vulnerar el derecho a la intimidad y afianzando la reserva correspondiente para garantizar el buen nombre de las personas; la referida actividad está sujeta a controles y supervisión, con el ánimo de minimizar posibles daños antijurídicos por parte de la Institución a terceras personas que eventualmente resultaren afectadas”<sup>458</sup>.

448. La Comisión nota que el Estado también expresó que la Policía Nacional, en coordinación con la FGN, inicia investigaciones penales ante presuntas conductas punibles motivadas por la difusión de información a través de redes sociales. Según el Estado, dicha información tiene como fin perjudicar a ciertas instituciones, “manipulando la opinión pública, desinformando a medios alternativos y conviviendo a miles de personas a expresarse a partir de contenidos falsos, instigando actos violentos, delincuenciales o incitando a otros a realizarlos”<sup>459</sup>.

#### ***Análisis y nivel actual de cumplimiento de la recomendación***

449. La CIDH observa que, aunque el Estado expresó que cualquier intento de las autoridades de calificar contenidos de esta manera como “falsos” o “verdaderos” sería violatorio del derecho a la libertad de expresión, este no reportó medidas concretas adoptadas para el cese de la categorización por parte de las fuerzas de seguridad. En este sentido, el Estado informó sobre “ciber patrullajes 24/7 en la web”, enfatizando que estos se llevan a cabo ante conductas que podrían poner en riesgo los bienes jurídicos de la ciudadanía, siguiendo los principios de necesidad, temporalidad, privacidad y control. No obstante, la CIDH advierte que, tal como lo mencionó en sus observaciones tras la visita a Colombia en 2021,

---

<sup>457</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>458</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

<sup>459</sup> Estado de Colombia, Comentarios del Estado al proyecto del Segundo Informe de Seguimiento de Recomendaciones: Visita de trabajo de la CIDH a Colombia 2021, Nota S-GAIIID-25-021094, 15 de julio de 2025.

ante dichas conductas que de acuerdo con el Estado generan desinformación o alteran el orden público y perjudican a ciertas instituciones, la Policía Nacional se estarían abrogando facultades de chequeo de información, clasificando estos contenidos como verdaderos o falsos. Por lo anterior, la CIDH hace un llamado para que las fuerzas públicas dejen de calificar los contenidos y aporten más información sobre el tema, evitando así incurrir en prácticas de censura<sup>460</sup>.

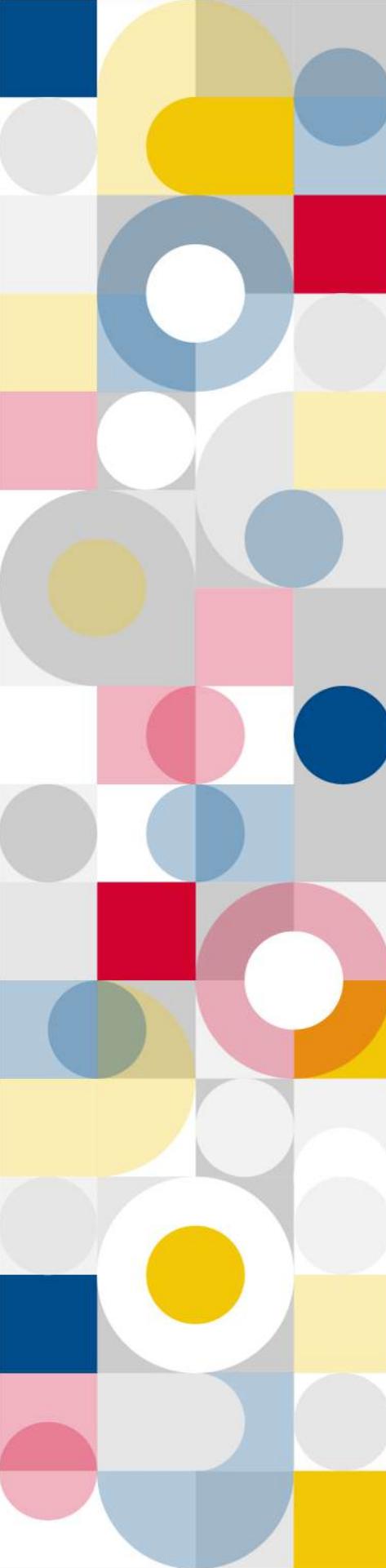
450. Además, nota que el Estado refirió que la Policía Nacional junto con la FGN estaría iniciando investigaciones por expresiones difundidas a través de redes sociales que desinformarían o incitarían a la comisión de actos violentos. La CIDH resalta que en sus observaciones instó a las autoridades a presentar las denuncias penales para que se adelantaran las respectivas investigaciones. Sobre este punto, la Comisión recuerda que estas deben regirse por los criterios de imparcialidad, celeridad, seriedad y legalidad. Ahora bien, la CIDH advierte que la FGN expresó que está en proceso de verificar las investigaciones penales iniciadas por publicaciones en redes sociales en el marco de las protestas de 2021 e invita al Estado a reportar información sobre sus hallazgos.
451. Sobre la adquisición y utilización de tecnologías para recolectar, procesar y analizar información de fuentes públicas de internet, llama la atención la afirmación de la sociedad civil según la cual esta capacidad estatal no tendría un marco regulatorio y desconocería los principios de legalidad, necesidad e imparcialidad. En este sentido, la CIDH considera necesaria más información por parte del Estado que precise los controles, frenos y contrapesos institucionales previstos para la operación de este tipo de software. La CIDH concluye que esta recomendación está **parcialmente cumplida**.

#### ***Medidas e información para avanzar en el cumplimiento de la recomendación***

452. Para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, el Estado debe informar las medidas implementadas para el cese de las actividades de categorización policial de contenidos como “falsos” o “verdaderos”; sobre si se iniciaron investigaciones penales por cuenta de publicaciones en redes sociales, señalando cuántos casos y el estado procesal de los mismos; y sobre un marco regulatorio para garantizar el respeto de los derechos humanos al emplear softwares de inteligencia de fuente abierta o OSINT.

---

<sup>460</sup> CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021, párr. 178.



# Conclusiones

## CONCLUSIONES

453. La CIDH realizó una visita de trabajo a Colombia en junio de 2021, en el contexto de las protestas sociales que comenzaron en abril del mismo año y que estuvieron motivadas por causas estructurales y demandas sociales históricas. A raíz de sus hallazgos, la Comisión identificó un preocupante contexto de violaciones a los derechos humanos durante las protestas y, en consecuencia, emitió 41 recomendaciones para que el Estado investigue estos hechos, repare a las víctimas y adopte medidas de no repetición.
454. Mediante este reporte, la CIDH da seguimiento a 33 recomendaciones emitidas a raíz de su visita, para lo cual determina su nivel actual de cumplimiento, según los avances y desafíos identificados, y da orientaciones para continuar con su implementación. El documento constituye el segundo análisis de estas decisiones y el primero elaborado en el marco del Mecanismo Conjunto de Seguimiento, este último instalado el 9 de junio de 2023. Las recomendaciones a las que se da seguimiento incluyen las 28 sobre las que versó el primer informe de seguimiento y cinco adicionales, a saber, una sobre discriminación en el marco de protestas y cuatro sobre protección a periodistas, a la libertad de expresión y al acceso a internet.
455. Este documento se elaboró con base en la información recopilada por el Mecanismo Conjunto de Seguimiento, específicamente, aquella proporcionada por el Estado de Colombia, organizaciones de la sociedad civil y víctimas, así como la contenida en documentos públicos y compartida en intercambios con el Equipo de Espacio Cívico de ACNUDH en Colombia. La CIDH valora positivamente la participación del Estado de Colombia en el desarrollo del Plan de Trabajo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento y resalta la importancia de que su desarrollo incluya a la sociedad civil y a las víctimas como actores esenciales.
456. A partir de lo consignado en este informe, la CIDH observa que, en 2023 y 2024, se gestó un proceso de diálogo en Colombia para regular el derecho a la protesta social y manifestación pública, y para limitar el uso de la fuerza en estos escenarios. Este ha involucrado a actores estatales y a organizaciones de la sociedad civil y a víctimas de violaciones a los derechos humanos registradas en las protestas del año 2021. Asimismo, ha contado con el apoyo técnico de personas expertas y ACNUDH Colombia.

457. Para la Comisión, este proceso permite que el funcionariado conozca las exigencias sociales sobre el abordaje de la protesta social y contribuye a que el Estado haga un diagnóstico que sea útil al diseño de los programas, iniciativas de regulación y acciones de fortalecimiento institucional para incorporar los estándares internacionales sobre derechos humanos en el abordaje de las protestas. Sin embargo, para que este diálogo no se limite a un trámite formal, la CIDH resalta la necesidad de que la información allí socializada sea tenida en cuenta en su integridad en el diseño de las medidas.
458. Asimismo, para la CIDH, este proceso de diálogo refleja un compromiso con el fortalecimiento de los derechos humanos en escenarios de protestas y con las recomendaciones emitidas en junio de 2021. Reconociendo que el cumplimiento de estas decisiones implica distintas etapas, la Comisión observa que persisten desafíos que requieren atención focalizada del Estado, a fin de avanzar hacia una implementación plena y sostenible de las recomendaciones y de las medidas de cumplimiento adoptadas.
459. Respecto a los niveles de cumplimiento de las recomendaciones, para este informe de seguimiento, la CIDH declaró que, del total de 33 recomendaciones bajo seguimiento, cinco están pendientes de cumplimiento (15%); 18 tienen un nivel parcial de cumplimiento (55%); ocho tienen un nivel parcial sustancial (24%) y dos están totalmente cumplidas (6%).
460. Adicionalmente, de las 28 recomendaciones que fueron evaluadas en el primer informe de seguimiento, la Comisión identificó un avance en la implementación de 14 recomendaciones, a saber, siete avanzaron a un nivel parcial de cumplimiento (tres relacionadas con recomendaciones generales sobre protesta social, una relacionada con la temática de transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional, una sobre investigación y rendición de cuentas, y dos sobre traslado de protección); seis a parcial sustancial (una sobre misiones médicas, tres sobre transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional, dos sobre mantenimiento de orden público y seguridad ciudadana para cuerpos de seguridad civiles y la participación excepcional de fuerzas armadas en tareas de seguridad) y dos fueron declaradas totalmente cumplidas (una respecto a la comisión de búsqueda

de personas desaparecidas y la otra sobre medidas urgentes de formación, protocolos de actuación y mecanismos de rendición de cuentas para la garantía del orden público y el derecho a la protesta por parte del ESMAD (actual UNDMO). Además, cabe recordar que, para el segundo informe, se incluyeron cinco recomendaciones al proceso de seguimiento, una respecto a la discriminación en protestas y cuatro relacionadas con protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet, por lo que su nivel de cumplimiento fue determinado por primera vez en el año 2025.

### **Medidas relevantes de cumplimiento de las recomendaciones analizadas**

461. La CIDH identifica que hay un número importante de medidas estatales que son relevantes para el cumplimiento de las recomendaciones analizadas. Sin embargo, resalta que ha identificado que estas iniciativas están en distintas etapas de adopción: algunas en fases avanzadas; otras continúan en discusión, y algunas están en etapas iniciales de diseño o preparación.

- *Medidas en fases avanzadas*

462. Respecto al primer grupo, la Comisión destaca las siguientes medidas de cumplimiento que, según la información a la que ha tenido acceso, están en fases avanzadas, al haber sido previamente aprobadas y estar en etapa de implementación; estas incluyen, principalmente, normativa y acciones de fortalecimiento institucional. Sin embargo, la Comisión identifica que estas requieren de un impulso estatal contundente que asegure su aplicación práctica, seguimiento interno y obtención e identificación de resultados e impactos en cuanto a la incorporación efectiva de estándares internacionales de derechos humanos en el abordaje de protestas en el país:

- *Normativa interna y acompañamientos a protestas, incluidas de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio Público:*

*Directiva presidencial del Estado sobre los deberes de las y los funcionarios públicos en ejercicio de la libertad de expresión y el respeto a la libertad de prensa*, presentada el 9 de septiembre de 2024, y es el resultado de esfuerzos conjuntos entre la RELE y el gobierno como parte de un proceso de acompañamiento técnico.

*Directiva No. 001 del 10 de septiembre de 2024 “Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica”* de la Fiscalía General de la Nación, que incluye 31 directrices dirigidas al funcionariado de la entidad.

*Mesa Permanente Interinstitucional integrada por el Mindefensa y la Policía Nacional, la FGN, la PGN y ACNUDH* que da seguimiento a la investigación de casos de abuso policial en protestas, impulsa sus avances y prevé el intercambio de información entre las entidades involucradas.

Continuidad en el funcionamiento del *Grupo Nacional de Violencia de Género de la FGN*, que impulsa y da seguimiento a investigaciones de delitos contra mujeres, niños, niñas y adolescentes en el contexto de la protesta social.

*Protocolo de Verificación en casos de capturas y traslados de personas* durante protestas suscrito entre la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional y *Protocolo para la verificación de capturas, aprehensiones y traslados por protección de personas* por la Fiscalía General de la Nación.

*Resolución No. 775 del 24 de abril de 2021 de la FGN*, que creó el Grupo de Trabajo Nacional para la Investigación de Amenazas, el cual establece una estrategia de investigación por estas conductas contra personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, en razón de su oficio.

*Resolución No. 220 del 29 de abril de 2025 de la FGN*, que creó el Grupo de Trabajo para la Investigación y Judicialización de delitos que afectan el derecho a la protesta social pacífica.

*Cartilla para fortalecer el relacionamiento entre la Policía Nacional y la prensa*, que recoge los estándares internacionales sobre libertad de expresión, generada a raíz de un proyecto conjunto entre la Policía Nacional y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).

**Normativa y medidas de fortalecimiento institucional del sector defensa y de la Policía Nacional:**

*Reglamento del uso diferenciado y proporcional de la fuerza de la Policía Nacional* (Decreto No. 1231 del 3 de octubre de 2024).

*Proceso de Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional* (Directiva Permanente No. 09 del 15 de junio de 2023 del Mindefensa), sobre el cual la Comisión valora que haya contado con participación de actores estatales y no estatales. Además, observa que se integra de medidas amplias de capacitación, apoyo psicosocial y de salud mental, e innovación tecnológica sobre el registro de hechos en protestas, así como de la creación de una Mesa Asesora Externa encargada de promover la participación de la sociedad civil en este proceso que, sin embargo, todavía estaría en fases tempranas de implementación. Al respecto, la Comisión también ha identificado solicitudes enfáticas de la sociedad civil dirigidas a la incorporación de un enfoque étnico-racial dentro del proceso.

*Manual para la atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios* (Resolución No. 1091 del 31 de marzo de 2023) y *Lineamientos para el Despliegue del Modelo de Actuación Institucional Integral frente a la Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional* (Directiva Operativa Transitoria No. 005 del 31 de marzo de 2023 y Directiva Operativa Transitoria No. 025 del 4 de octubre de 2025).

*Lineamientos para fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en el marco del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica* (Directiva Permanente 034 de 2024 que establece).

*Manual para el Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML) y su Clasificación Técnica para la Policía Nacional* (Resolución 01840 del 20 de junio de 2025).

*Lineamientos para la actuación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ante la activación de la asistencia militar, por hechos de grave alteración a la seguridad y la convivencia o, ante riesgo o peligro inminente, bajo los protocolos y normas que se desprenden del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (Directiva Permanente No. 0010 del 27 de febrero de 2025 del Ministerio de Defensa).

*Programa de entrenamiento permanente para los funcionarios de la UNDMO y otros policías que atienden manifestaciones públicas en Derechos Humanos, manejo de AML y uso de la fuerza.*

*Creación de equipos de diálogo (EDI) de la UNDMO y medidas de capacitación al funcionariado de la Policía Nacional que atiende protestas.*

El sistema de información SIDMO, que permite el monitoreo del servicio de la UNDMO, así como administrar recursos humanos, inventarios logísticos, armas menos letales, y monitorear procedimientos policiales; al respecto, la Comisión valora la existencia del registro, aunque invita al Estado a valorar la exigencia expresada por sociedad en torno a que exista mayor transparencia en torno a sus criterios de uso y finalidades.

- Sentencias proferidas recientemente por la Corte Constitucional de Colombia que son fundamentales en tanto limitan y orientan la aplicación de la figura del traslado por protección.
- En el Distrito Capital de Bogotá:

*Protocolo Distrital para la garantía y protección de los derechos a la reunión, manifestación pública y protesta social pacífica* (Decreto No. 053 de 2023), que busca implementar fallos de tribunales y recomendaciones internacionales, y establece instancias de coordinación y seguimiento para las protestas en la ciudad.

*Mesa Distrital de Coordinación y Seguimiento por la Alcaldía Mayor de Bogotá* que entre sus funciones, tiene la de adoptar medidas para respetar “el ejercicio de la misión periodística y el derecho de los ciudadanos a informar, registrar y documentar situaciones o actuaciones que vulneran, impiden, obstaculicen o transgredan los derechos humanos durante el ejercicio de la protesta pacífica”.

*Submesa para la Garantía y Seguimiento de los Derechos de las Mujeres, Diversidades, Disidencias de Género y Sexuales*

*Ruta de Atención a Víctimas de Presunto Abuso de Autoridad y Mesa Técnica de Seguimiento a Casos de Presunto Abuso de Autoridad*

*Aplicativo Poliscopio*, que procesa información sobre movilizaciones y se proyecta como fuente oficial de información estadística sobre conflictividades sociales.

*Acciones de capacitación y socialización del protocolo* con el funcionariado de la Policía Nacional, así como la difusión de la Ruta de Atención a víctimas de presunto abuso de autoridad por la fuerza pública.

*Observatorio de Conflictividad Social* de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.

- *Medidas en discusión o aprobación*

463. Por su parte, la Comisión identifica las siguientes medidas principales que continúan en **etapa de discusión o aprobación**. En tal sentido llama al Estado a abordar las preocupaciones expresadas por sociedad civil y víctimas, las cuales en parte han sido sintetizadas en este informe:

- Propuesta de *Programa Nacional de Atención y Reparación Integral por vía administrativa a Víctimas de Violencia Ocular* por el uso excesivo de la fuerza y abuso de autoridad por la fuerza pública, a ser adoptado por decreto presidencial.
- *Revisión de 79 denuncias sobre presuntas violaciones al debido proceso de las personas manifestantes y verificar caso por caso presuntas irregularidades y violaciones al debido proceso*, de acuerdo con los aspectos: “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 social”.
- *Medidas en fase de preparación o diseño:*

464. Además, la CIDH ha identificado las siguientes iniciativas estatales en estas etapas iniciales:

- *Concertación de protocolos territoriales* de actuación en protestas sociales liderada por el Mininterior con alcaldías y gobernaciones, la cual habría iniciado en el primer semestre de 2024.
- El Mininterior estaría por adoptar en 2024 *una estrategia de comunicaciones para prevenir la estigmatización* en manifestaciones y difundir protocolos territoriales en la materia.
- *Actualización del Decreto No. 003 de 2021* (Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana) por el Mininterior.
-

- Conformación de una *comisión de esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el Paro Nacional de 2021* que estará compuesta por personas expertas en derechos humanos.
- Formulación de una nueva *resolución para la Misión Médica por el Ministerio de Salud y Protección Social*, que busca fortalecer su marco normativo, operativo y de protección, incorporando un enfoque diferencial, territorial y de gestión del riesgo, orientado a garantizar la visibilidad, el respeto y la protección efectiva del personal sanitario en contextos de protesta social, emergencia o conflicto.
- La CIDH además ha tomado atenta nota del archivo del *Proyecto de Ley Estatutaria No. 166 de 2024*, “Por medio del cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones”, radicado el 6 de agosto de 2024.

Al respecto, la Comisión observa que el Mininterior ha liderado un importante proceso de concertación entre dos iniciativas legislativas previas sobre esta materia. Además, valora positivamente la participación de distintas organizaciones en la elaboración de esta iniciativa histórica, así como el apoyo técnico brindado por ACNUDH Colombia. También considera que la regulación del derecho a la protesta social mediante una ley estatutaria es una oportunidad histórica crucial para incorporar los estándares sobre derechos humanos en la materia y saluda que la iniciativa establezca el diálogo como herramienta central para el abordaje de protestas.

Igualmente, la Comisión identifica que, aunque el proyecto de ley incluyó elementos importantes dirigidos a la garantía de la protesta social, preocupan a la sociedad civil algunos elementos de la iniciativa que buscarían su restricción. La CIDH llama a que estas preocupaciones sean debidamente atendidas y que la discusión sobre esta ley integre los estándares interamericanos sobre el respeto y garantía de la protesta social, evitando cualquier tipo de ambigüedad o desnaturalización del derecho a la protesta social. A partir del archivo de la última iniciativa legislativa, la Comisión hace un llamado al Estado a que adopte la ley estatutaria en la materia que permita la incorporación con rango legal de los estándares internacionales aplicables, considerando los importantes resultados del consenso social y político alcanzados.

- *Principales desafíos y preocupaciones de sociedad civil compartidas por la CIDH*

465. Ahora bien, a pesar de los procesos relevantes de implementación de algunas de las recomendaciones emitidas en junio de 2021, impulsados en gran parte por las exigencias de organizaciones de la sociedad civil y víctimas, la CIDH identifica la persistencia de desafíos y preocupaciones que requieren un abordaje estatal oportuno. En cuanto a preocupaciones frecuentemente expresadas por la sociedad civil y las víctimas, la CIDH insta al Estado a adoptar una respuesta estatal integrada y diligente frente a las siguientes situaciones:

- Escasos avances de las investigaciones penales y disciplinarias sobre las personas responsables de conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos registradas en el marco de las protestas del año 2021.
- Ausencia de medidas de reparación integral a las víctimas en general, así como necesidad de acciones prontas respecto a víctimas de lesiones oculares y víctimas de violencia sexual en escenarios de protestas.
- Persistencia de denuncias sobre obstáculos en el acceso a la justicia a mujeres, niñas y adolescentes, así como personas LGBTIQ+, víctimas de violencia en el marco de protestas sociales.
- Presunto contexto de criminalización de personas que han participado o liderado protestas; lo cual, de acuerdo con lo reportado por distintas organizaciones de la sociedad civil, ha conducido la investigación y judicialización de personas por delitos relacionados a terrorismo y conductas similares, y que requeriría revisión de normas que permiten instrumentalizar el derecho penal para desnaturizar el derecho a la protesta.
- Contexto de violencia a la que, históricamente, han estado sometidas las personas afrodescendientes en escenarios de protesta y que exigen un cambio normativo e institucional que elimine cualquier opción de perfilamiento racial o criminalización.
- Persistencia de denuncias y registros sobre estos graves hechos; lo cual indica la necesidad de un fortalecimiento de garantías estatales de no repetición, a pesar de la disminución desde el año 2022 de reportes sobre violaciones a derechos

humanos en el contexto de protestas y situaciones de uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad.

Particularmente, preocupa a la CIDH el impacto desproporcionado y grave de la continuidad de estos hechos respecto de personas históricamente discriminadas o en condición de vulnerabilidad, como personas afrodescendientes, indígenas, campesinas, LGBTIQ+ y mujeres que, además, son quienes deben encontrar en la protesta social un mecanismo para manifestar sus reclamos sociales. Por ejemplo, dentro de los hechos conocidos por la CIDH, resultan de particular gravedad las denuncias de uso desproporcionado de la fuerza en el marco de las protestas del 8 de marzo de 2024, en conmemoración del día internacional de las mujeres, en ciudades como Bogotá y Medellín.

- La continuidad de discursos y declaraciones provenientes del funcionariado público que resultan estigmatizantes del derecho a la protesta social.
- Las falencias reportadas por la sociedad civil respecto al abordaje de las violaciones a los derechos humanos reportadas en escenarios de protestas en regiones distintas a la capital, como el suroccidente colombiano.
- *Lineamientos para continuar el proceso de implementación de las recomendaciones*

466. Finalmente, además de las orientaciones sobre cumplimiento para cada recomendación, la Comisión ha brindado los siguientes lineamientos generales para guiar al Estado en la adopción de las medidas de cumplimiento de las recomendaciones bajo análisis. Estos buscan que estas acciones, más allá de constituirse en mecanismos formales de cumplimiento, reflejen las exigencias y demandas sociales en torno al abordaje del derecho a la protesta social:

- Los procesos de diálogo, incluidas las mesas de trabajo en donde se discuta la adopción de regulación de abordajes de protestas, deben incentivar una participación amplia de la sociedad civil y víctimas, que involucre a estos actores desde distintos departamentos y ciudades del país. Aunque hay una presencia importante de estos actores en Bogotá, un gran número de los registros de violaciones de derechos humanos de protestas en el año 2021 ocurrieron en otras regiones del país, por lo que es esencial que la sociedad civil de estos lugares participe en estos espacios.

- Es crucial que cada una de las etapas de adopción de medidas de cumplimiento incorpore un enfoque étnico-racial y de género, sin limitarse a realizar instancias formales de socialización. Estos enfoques implican la importancia de que todas las medidas adoptadas reconozcan y respondan adecuadamente a los impactos desproporcionados que las violaciones a derechos humanos y el uso desproporcionado de la fuerza en protestas sociales representan para las personas afrodescendientes, indígenas, mujeres y personas LGBTIQ+. La incorporación de este enfoque debe incluir la incorporación de mecanismos de prevención, reparación e investigación de violaciones a derechos humanos que sean ampliamente discutidos y concertados con estas poblaciones, a nivel nacional.
- Hay un número importante de medidas impulsadas por distintas entidades estatales que involucran a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Las medidas a adoptar deben tener un alto nivel de articulación entre las distintas entidades y entre los niveles territoriales.

Al respecto, la Comisión resalta la importancia de una mayor articulación demandada por la sociedad civil entre las medidas de regulación y de fortalecimiento institucional adoptadas por el Mindefensa y el Mininterior. En este sentido, invita a que esta articulación también sea promovida entre las distintas estructuras estatales y, además, entre los distintos niveles territoriales, considerando que muchos de los hechos de violaciones a derechos humanos en protestas fueron registrados en regiones y ciudades distintas a Bogotá, tales como Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Cauca, entre otros. Sobre este último asunto, la CIDH identificó que, en la elaboración de este informe de seguimiento, accedió a información sobre algunas medidas de cumplimiento reportadas por la Alcaldía de Bogotá. En este sentido, invita a que se promuevan medidas desde otras ciudades o regiones en donde se reportó un número alto de violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas de 2021, por ejemplo, en la ciudad de Cali.

- El cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH constituye un proceso compuesto por distintas etapas, entre ellas, la inicial (diseño y planificación); discusión (contemplando mecanismos de participación de la sociedad civil y otros actores); aprobación; ejecución y seguimiento interno. En este sentido, la CIDH invita al Estado a que las medidas que están siendo adoptadas para cada recomendación surtan estas etapas y queden sometidas a un proceso final de

seguimiento que asegure su sostenibilidad y sus resultados. Particularmente, la aplicación y el seguimiento interno son fases esenciales respecto a la normativa que se adopte para el abordaje de protestas sociales, incluyendo mecanismos de rendición de cuentas respecto frente a su incumplimiento.

Frente a este asunto, la sociedad civil fue enfática en la importancia, por ejemplo, de que la creación de la UNDMO, más allá de constituir un cambio formal, se materialice en la implementación del diálogo en el escenario de protesta.

- La CIDH observa que el Ministerio Público (PGN, Defensoría del Pueblo y personerías) ha reportado un gran número de medidas de acompañamiento a escenarios de protestas para verificar de qué manera se usa la fuerza y si hay un uso moderado o desproporcionado. La Comisión ha resaltado la importancia de estas labores e insta a que este acompañamiento se fortalezca.
- Para la CIDH es crucial que el Estado consolide los procesos de implementación de las recomendaciones que están en curso y que han dado lugar a resultados importantes, pero también al registro de demandas y exigencias de la sociedad civil.

Estas exigencias van de la mano con los estándares y consideraciones que la Comisión y la RELE han señalado en torno a la protesta social y los lineamientos y regulación sobre el uso de la fuerza en estos contextos, como aquellos señalados en el informe “Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”. Al respecto, la Comisión insta a la implementación de las consideraciones hechas en este instrumento tanto para el marco normativo que esté por aprobarse como para la aplicación práctica de las regulaciones vigentes, abarcando las recientemente adoptadas.

- La adopción de las medidas de cumplimiento y, particularmente, de las medidas de reparación requiere de mayor coordinación y énfasis en la construcción de un sistema de información unificado respecto a las violaciones de derechos humanos registradas y con variables que contribuyan a la identificación de las necesidades particulares de las víctimas. Además, es esencial la incorporación de una perspectiva psicosocial que aborde las consecuencias individuales y colectivas reales e integrales de las violaciones a los derechos humanos registradas.

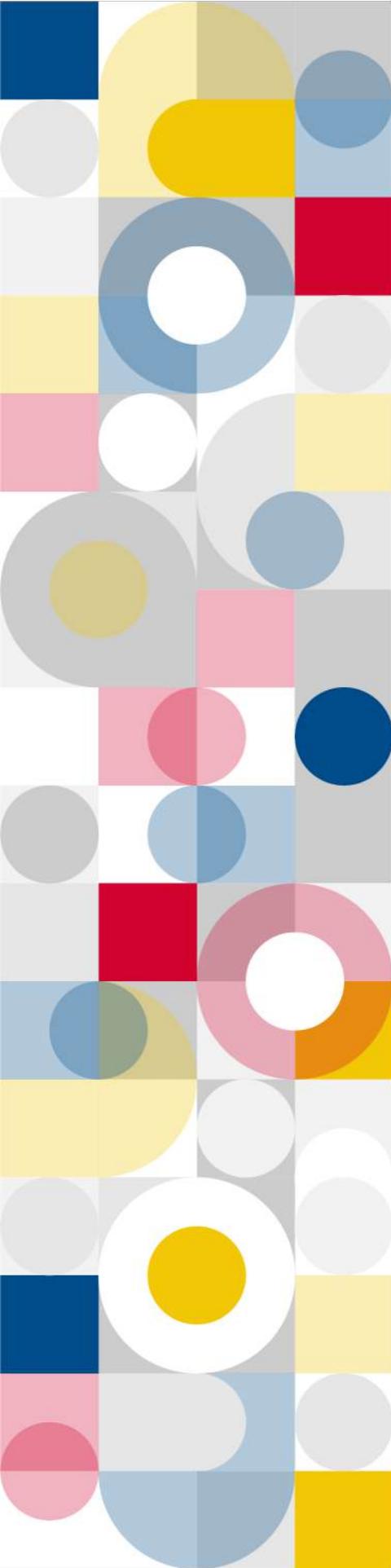
- Las protestas sociales de 2021 y las violaciones a los derechos humanos perpetradas en ese contexto han generado una necesidad social de reparación, incluyendo medidas que garanticen el derecho a la verdad. Al respecto, la Comisión ha señalado que el conocimiento de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las motivaciones y la identificación de los perpetradores son elementos fundamentales para reparar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos<sup>461</sup>. La CIDH ha precisado que esta exigencia ha sido recalada en importantes procesos comunitarios y simbólicos que se han generado con participación de las víctimas y en distintas regiones del país, tales como el Tribunal Popular de Siloé o el Tribunal Popular de Engativá. La Comisión insta al Estado a incorporar a estas iniciativas dentro de los procesos de implementación de las recomendaciones y, particularmente, para contribuir al acceso de justicia y esclarecimiento de lo sucedido.
467. La CIDH agradece la apertura y disposición del Estado colombiano por colaborar en el proceso de seguimiento a las recomendaciones y reconoce la participación de diversas entidades estatales y la Defensoría del Pueblo en los diálogos y en la provisión de información escrita. Asimismo, destaca la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil y de las víctimas, cuya participación ha sido esencial para realizar un seguimiento integral. La CIDH también agradece a *Justice Rapid Response*, que facilitó el acceso a orientaciones técnicas sobre la implementación de una perspectiva psicosocial en materia de reparaciones, y la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (ACNUDH), con la cual se compartió información en el análisis técnico del cumplimiento de las recomendaciones.
468. Finalmente, a continuación, se presenta un cuadro que establece el nivel de cumplimiento de las recomendaciones bajo seguimiento en el presente informe.

---

<sup>461</sup> CIDH, Derecho a la verdad en América, OEA/Ser.L/VII.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 124.

Tema de la recomendación	Número recomendación	Nivel en el primer informe de seguimiento	Nivel en el segundo informe de seguimiento
<b>Recomendaciones generales relativas a la protesta</b>	5	Parcial	Parcial
	6	Pendiente	<b>Parcial</b>
	7	Pendiente	<b>Parcial</b>
	27	Pendiente	Pendiente
	34	Parcial	Parcial
	35	Pendiente	<b>Parcial</b>
	41	Parcial	<b>Parcial sustancial</b>
<b>Transformación de la cultura institucional de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Nacional</b>	8	Parcial	<b>Parcial sustancial</b>
	9	Parcial	<b>Parcial sustancial</b>
	10	Pendiente	<b>Parcial sustancial</b>
	11	Pendiente	<b>Parcial</b>
	12	Parcial sustancial	Parcial sustancial
	13	Parcial sustancial	<b>Total</b>
	14	Pendiente	Pendiente
	28	Parcial	<b>Parcial sustancial</b>
	29	Parcial	<b>Parcial sustancial</b>
	30	Pendiente	Pendiente
<b>Investigación, rendición de cuentas y reparación de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en el contexto de la protesta social</b>	15	Parcial	Parcial
	16	Pendiente	<b>Parcial</b>
	17	Pendiente	Pendiente
	18	Parcial	Parcial
	33	Parcial	Parcial
<b>Discriminación en protestas sociales</b>	20	No fue objeto de seguimiento	Pendiente
<b>Traslado de protección y desaparición de personas</b>	21	Parcial	Parcial
	22	Parcial	Parcial
	23	Parcial sustancial	Parcial sustancial
	24	Pendiente	<b>Parcial</b>
	25	Pendiente	<b>Parcial</b>
	26	Parcial	<b>Total</b>

<b>Protección a periodistas, libertad de expresión y acceso a internet</b>	37	No fue objeto de seguimiento	Parcial
	38	No fue objeto de seguimiento	Parcial
	39	No fue objeto de seguimiento	Parcial
	40	No fue objeto de seguimiento	Parcial



# Anexos

## **Anexo 1. Síntesis de información proporcionada por el Estado de Colombia respecto a las recomendaciones de la visita de junio de 2021 de la CIDH no incluidas en el Mecanismo Conjunto de Seguimiento**

A continuación, se presenta una síntesis de la información sobre las medidas relevantes reportadas por el Estado de Colombia respecto de las recomendaciones números 1, 3, 19, 31, 32 y 36 emitidas por la CIDH a raíz de su visita de trabajo a Colombia de junio de 2021; el seguimiento de estas decisiones no se realizó en el informe de seguimiento, considerando que no estuvieron incluidas en el Plan de Trabajo del Mecanismo Conjunto de Seguimiento<sup>1</sup>. Respecto de las recomendaciones número 2 y 4, el Estado comunicó que no había acciones o gestiones adicionales a reportar<sup>2</sup>.

Con respecto a la **recomendación número 1**, el Estado informó que puso en marcha programas para promover la participación ciudadana. Como medida de cumplimiento, instauró los programas “*Diálogos Regionales Vinculantes*” en 2022, con el objetivo de promover conversaciones entre el Alto Gobierno y la población para inspirar las bases del Programa Nacional de Desarrollo 2022–2026; y el programa “*Gobierno Escucha*”

---

<sup>1</sup> Recomendación No. 1. “Promover y reforzar, desde el más alto nivel del Estado, un proceso nacional de diálogo genuino, con enfoque territorial, que permita la escucha de todos los sectores, en especial a aquéllos que han sido más afectados por discriminación histórica, social y estructural en el país”.

Recomendación No. 3. “Fortalecer la garantía y protección de los DESCA, particularmente los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, con un enfoque de igualdad y no discriminación, participación ciudadana y rendición de cuentas que favorezca la inclusión social y la creación de oportunidades”.

Recomendación No. 19. Reforzar los mecanismos tradicionales de respuesta a la violencia de género, adoptando canales alternativos de comunicación y fortaleciendo las redes comunitarias para ampliar los medios de denuncia y órdenes de protección;

Recomendación No. 31. Asegurar que el fuero militar sólo sea utilizado para juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

Recomendación No. 32. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la justicia ordinaria sea el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.

Recomendación No. 36. Crear un mecanismo permanente de diálogo en la estructura del Estado, conformado por negociadores entrenados en mediación de conflictos y que tengan la capacidad necesaria para avanzar con procesos de diálogos transparentes y voluntarios, incorporando a autoridades locales, como gobernadores y alcaldes, para atender las particularidades de los territorios. CIDH, Observaciones y Recomendaciones de la Visita de trabajo a Colombia, junio de 2021.

<sup>2</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024.

en 2023, que busca acercar la ciudadanía y las administraciones locales. Además, en 2023, informó que instaló la “*Mesa del estallido un aporte para la paz y la justicia social*” en la cárcel y penitenciaria con alta y media seguridad de Palmira, para trabajar ejes temáticos relacionados con la justicia, inclusión de personas privadas de libertad y políticas públicas<sup>3</sup>. La CIDH también tomó nota de acciones para la atención de conflictividades sociales en Bogotá, tales como 143 mesas de diálogo entre 2021 y abril de 2024 con temáticas como garantía de derechos humanos, educación, desarrollo económico y más. Asimismo, señaló que ha desarrollado seis pactos de acción colectiva entre 2021 y 2023, dirigidos a diferentes problemáticas sociales, como la violencia contra las mujeres y derechos LGBTI<sup>4</sup>.

Con respecto a la **recomendación número 3**, el Estado reportó haber puesto en marcha políticas públicas para fortalecer la garantía, respeto y goce de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Al respecto, reportó los programas “*Empleo para la Vida: Fomento y Protección para Nuevos Empleos*” y “*Empléate Sin Fronteras*”, para incentivar la oferta de empleo a grupos vulnerables, como personas con discapacidad, jóvenes, personas mayores, población migrante y personas en pobreza y pobreza extrema. Adicionalmente, el Estado proporcionó información sobre programas que buscan favorecer la movilidad social, como el indicador “*Hogares con acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la pobreza extrema*”, el “*Programa de Acompañamiento Familiar y Comunitario - Misión Colombia*”, y los “*Bonos de Impacto Social*”, herramienta de la Financiación Basada en Resultados para la implementación de programas sociales<sup>5</sup>. También, fue señalada la realización de una serie de programas destinados a la protección de la juventud<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 13 y 14.

<sup>4</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024. ps. 15 – 18.

<sup>5</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 20-27.

<sup>6</sup> Según el Estado, los programas “*Jóvenes en Paz*”; “*Oportunidades para la vida*”; “*Juventudes Tejiendo Bienestar*”; “*Jóvenes Guardianes de la Naturaleza*”; “*Proyecto de Participación Juvenil*”, y “*Barrismo Social – Aguante Popular por la vida*”. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 27-31.

Sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de la **recomendación número 19**, el Estado indicó que llevó a cabo una serie de acciones destinadas al acceso a la justicia, en el contexto del “*Programa Nacional de Conciliación en Equidad*”, del “*Programa Nacional de Conciliación en Derecho*”, y del “*Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia*”. Además, reportó la creación de los PACE (Punto de Atención en Conciliación en Equidad) étnico del cabildo CHIBCARIWAK en Medellín y el PACE LGBTI en Bogotá; el nombramiento de un gran número de nuevos conciliadores en equidad; la creación del Centro de Conciliación de la Superintendencia Financiera de Colombia y del Centro de Conciliación Público para la Defensoría del Pueblo, y la construcción de nuevas casas de justicia, además de la puesta en práctica de acciones para subsidiar las existentes<sup>7</sup>.

En cuanto al acceso a la justicia de las mujeres y personas LGBTIQ+ por actos de violencia basada en género o violencia por perjuicio, fue reportado a la Comisión la instalación de Mesas de Género y el desarrollo de la estrategia Red Justas, que elaboró en 2023 un diagnóstico de las rutas de acceso a la justicia para violencias basadas en género y, particularmente, la violencia sexual en el marco del conflicto armado. También, fue informado el desarrollo del programa “*Justicia en el Territorio para la Paz Total*”, que busca garantizar los derechos de las víctimas de desplazamiento y desaparición forzada y de violencias basadas en género o por prejuicio. Finalmente, en 2024, se convocó una Comisión de Expertos y se inició un Caucus por una justicia con enfoque en género, para lograr una propuesta de Reformas a la Justicia que se presentará al Congreso de la República<sup>8</sup>.

Sobre las **recomendaciones número 31 y 32**, el Estado explicó que la jurisdicción penal militar y policial en Colombia es una justicia especializada para investigar y juzgar delitos cometidos por miembros activos de la Fuerza Pública en el ejercicio de su función. Señaló que este fuero especial está justificado por las diferencias en deberes y responsabilidades entre los ciudadanos comunes y los miembros de la

---

<sup>7</sup> Según el Estado, para la vigencia 2024, se tiene programado el diplomado de Conciliación en Derecho con énfasis en resolución de conflictos agrarios y componente de mujer; jornadas móviles gratuitas de conciliación; jornadas del “Festival de la Conciliación para el Cambio” para fomentar el acceso a la justicia dirigido a la población con escasa oferta institucional. y la instalación de más casas de justicia. Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPCOEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 143–147.

<sup>8</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPCOEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 147-149.

Fuerza Pública, quienes tienen un rol exclusivo en el uso legítimo de la fuerza del Estado. Sin embargo, indicó que delitos de genocidio, desaparición forzada, crímenes de lesa humanidad y aquellos contrarios al Derecho Internacional Humanitario, o “conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio”, no están bajo esta jurisdicción, según la Ley 1407 de 2010<sup>9</sup>.

En su respuesta oficial sobre la **recomendación número 36**, el Estado reportó que, en los años 2023 y 2024, realizó 93 mesas de diálogo, 86 mesas de acuerdos y 12 espacios de diálogo accidental en el contexto de protestas sociales. Además, señaló la meta de extender el uso de métodos de resolución de conflictos y resaltó la importancia del “*Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana*”, que cuenta con 157 modelos de atención implementados en el territorio nacional; del “*Programa Nacional de Conciliación en equidad*” que, en lo corrido del año 2024 hasta el 30 de abril, atendió 10.896 casos de conciliación; y del “*Programa Nacional de Conciliación en Derecho*”, a través del cual se avanza en la reglamentación de la Ley No. 2220 de 2022 (Estatuto de Conciliación) y que registró 172.625 solicitudes de conciliación en 2023 y 53.543 en lo corrido de 2024 hasta la respuesta del Estado<sup>10</sup>.

Finalmente, el Estado señaló la “*Estrategia de Sistemas Locales de Justicia*”, y reportó que la Alcaldía Mayor de Bogotá llevó a cabo dos actualizaciones de las “*Instrucciones Marco de actuación de las y los gestores de diálogo social*”, que establecen los parámetros para el acompañamiento, atención y gestión a las conflictividades, derechos asociados a protestas y movilizaciones sociales en la ciudad de Bogotá; y una actualización en las “*Instrucciones protocolo mesas de diálogo*”, que tiene como propósito generar espacios de diálogo y proponer acciones asertivas a las reivindicaciones de la población con relación a conflictividades<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 198-200.

<sup>10</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, 2024, ps. 210–213.

<sup>11</sup> Estado de Colombia, Respuesta al cuestionario de la CIDH, Nota MPC/OEA No. 960/2024, 14 de junio de 2024, ps. 213 y 214.

## **Anexo 2. Síntesis del Informe Análisis de Impactos Psicosociales y Lineamientos Básicos a Considerar en el Diseño e Implementación de Políticas, Planes, y/o Programas de Reparación Integral para Víctimas de Lesiones Oculares en el Marco de Protestas Sociales**

### **Problemas identificados, obstáculos y retos en la respuesta estatal**

El informe identificó una serie de problemas que enfrentan las víctimas de violencia ocular en el contexto de las protestas del Paro Nacional de 2021:

#### *Acceso a la justicia*

Se han identificado como obstáculos y retos en la respuesta estatal problemas en el acceso a la justicia, como pocos avances y trabas en los procesos y la falta de iniciativa por parte de instituciones de justicia para recopilar la información necesaria que permita establecer los hechos y la responsabilidad penal de los mismos. Se resaltó que, en contexto de la Mesa Interinstitucional Permanente para la revisión de casos de violaciones a derechos humanos, la prioridad ha sido de los casos de homicidio, y la revisión de casos de agresiones oculares aún no ha comenzado. Es decir, los agentes que las perpetraron continúan en servicio. Se ha mencionado el conflicto entre justicia ordinaria y justicia penal militar como reto para la continuidad de los procesos, así como la alta tasa de criminalización y persecución penal de personas participantes en las protestas versus el bajo número de acusaciones contra agentes de la fuerza pública. Se destacó también la falta de investigaciones acerca de los testimonios de hostigamiento e intimidación por parte de agentes estatales y paraestatales a personas que denunciaron las violencias.

#### *Procesos orientados a cambios estructurales*

Las víctimas han presentado inquietud sobre la efectividad de los cambios a ESMAD; falta de espacio de diálogo y consenso verdaderamente amplios, participativos e inclusivos en la construcción de las medidas de transformación, formación y rendición de cuentas; la ineeficacia de modificaciones institucionales en materia de prevención y no repetición; el incumplimiento de acuerdos establecidos en espacios de negociación; obstáculos al acceso a la justicia y mantenimiento de una narrativa institucional centrada en el estigma y la confrontación.

#### *Procesos orientados a la reparación*

Se han reportado la falta de medidas, planes y programas estatales para garantizar una reparación integral, y la falta de voluntad y de ánimo conciliatorio y de recursos internos efectivos desde el Estado y sus instituciones de procuración de justicia. Los colectivos de víctimas han sido claros en la exigencia de entender la reparación integral como un proceso articulado, de no reducirla a acciones aisladas y no supeditarla a los procesos jurídicos y procedimientos individuales caso a caso.

#### *Necesidades en materia de rehabilitación*

Se señalaron dificultades en la atención en salud integral, como falta de prontitud en los traslados y la atención de urgencia, fallas en los procedimientos médicos inmediatos necesarios para rescatar la mayor capacidad posible del ojo afectado, entre otras. Se constató que no existen procedimientos adecuados y especializados para abordar casos de traumatismos oculares desde un punto de vista medicolegal; y se reportó también la afectación del patrimonio de las víctimas que no han podido acceder sus tratamientos médicos a través del sistema público de salud, la poca disponibilidad de servicios especializados para víctimas de daños oculares y su centralidad en la capital del país.

Otro problema identificado es el de mantenimiento de narrativas estigmatizantes por parte de las instituciones, autoridades y medios. Se destaca la discriminación de las personas afectadas en los servicios de urgencia y espacios de atención en salud, y la marginalización de las víctimas en el mercado laboral y en espacios de estudio por ser consideradas delincuentes o tener un bajo potencial debido a los daños oculares.

El informe reitera que el análisis de las agresiones oculares sufridas por las víctimas no solo incluye la violencia estatal inmediata de la cual resultó el daño, sino que también abarca toda la estructura administrativa del Estado, incluso la atención tardía o deficiente que las víctimas han recibido después de la agresión, información incompleta sobre las lesiones, el tratamiento y seguimiento, entre otros. Se trata de un sistema o dispositivo de violencia policial-institucional donde participan todos que se suman o permiten la agresión.

#### **Caracterización de las violencias**

El informe clasificó las agresiones sufridas en tres clases: traumatismos oculares, que se refieren a la agresión a la zona ocular provocada por golpes, contusiones o contacto del ojo con productos químicos; lesiones oculares, que son traumatismos que

impliquen en una perturbación funcional transitoria o permanente o la pérdida del órgano; y trauma ocular, las repercusiones que la agresión ha tenido en la vida de las personas, incluyendo secuelas en el desenvolvimiento en espacios laborales y sociales.

### **Caracterización de las víctimas**

La mayoría de las víctimas de violencia policial en el marco de las protestas fueron personas jóvenes, de barrios empobrecidos o periféricos, estudiantes o desescolarizadas, dedicadas al comercio informal o en condición de cesantía, pertenecientes al campesinado, población indígena y/o afrocolombiana y víctimas de violencia previa o desplazadas por la violencia. La mayoría fueron hombres, pero se constató que, acompañando las agresiones físicas, se sumaron una serie de insultos y agresiones basadas en géneros a las mujeres. Las víctimas eran principalmente estudiantes, y la mayor parte de las agresiones se registró en Bogotá, seguidos de Valle del Cauca y Cauca.

### **Impactos psicosociales**

Los impactos psicosociales más comunes y generales presentes en las personas víctimas fueron daños a la salud integral, incluyendo los daños físico y psicoemocional; daños a la autopercepción y a la autonomía; daños a los proyectos de vida; y daños a las relaciones y los vínculos familiares, comunitarios y/u organizativos. El informe también ha identificado que las personas afectadas han desplegado diversas formas de afrontamiento para seguir adelante, que embarcan acciones de evitación frente a actividades que les recuerden de lo ocurrido; distintas formas de procura de la salud integral por sus propios medios, cuando el Estado no les ha proporcionado eso; el enfoque en redes de apoyo; y acciones de exigencia de cambios institucionales y la participación ciudadana.

### **El enfoque psicosocial de la reparación**

La reparación y la rehabilitación deben traducirse en un conjunto de medidas múltiples, articuladas y concretas. Desde el punto de vista psicosocial, las medidas deben tener como objetivos esenciales brindar a las víctimas herramientas para que puedan dar sentido a la experiencia vivida y construir proyectos de vida; ayudarles a enfrentar su situación y las consecuencias de las violaciones, restableciendo sus derechos y su dignidad como personas; y mostrar solidaridad y un camino para restablecer su

confianza en la sociedad, las instituciones y en el Estado. Los enfoques de abordaje son el enfoque psicosocial; enfoque de género e interseccionalidad; enfoque de discapacidad; y enfoque de juventudes.

**Propuesta para la construcción de una Ruta de Atención y Reparación Integral a Víctimas de Violencias Policiales en el Marco de la Protesta Social en Colombia**

Como consideraciones generales, la propuesta presentada no debe ser una acción única o un plano aislado, sino una política pública amplia con un trabajo intersectorial e interinstitucional - puesto que la reparación se integra a partir de varios programas y medidas, contando con la participación permanente de las personas afectadas y de la sociedad civil. Es necesario que el mecanismo no sea fácilmente recusable en una siguiente administración, le dotando de firmeza y estabilidad. Es necesario un carácter más administrativo que judicial, coordinada desde el propio Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior que no se limita a casos individuales. Todavía, las personas afectadas no deben renunciar a sus procesos legales particulares, sino que las dos vías deben operar de manera paralela. Debe ser una iniciativa nacional con enfoque territorial, con un esfuerzo de coordinación entre el Gobierno Nacional y las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y Municipales dotada de suficiencia económica, asegurándole sostenibilidad a mediano y largo plazo. Finalmente, se debe considerar procesos tanto de tipo preventivo como reactivo, teniendo en cuenta tanto las víctimas como sus familias.

En cuanto a medidas específicas, se destacan la restitución y goce de derechos – tanto los derechos por los cuales los manifestantes luchaban en el Paro como protección del derecho a la manifestación. Es preciso que los procesos avancen de forma más expedita, bajo tipos penales adecuados y representativos de los hechos ocurridos, identificando y sancionando responsables jerárquicos y los autores de las agresiones oculares, encubrimientos y hostigamientos a las víctimas denunciantes. Los casos en la justicia penal militar deben ser declinados en favor de la justicia ordinaria, y es necesario que las personas integrantes de Poder Judicial se acerquen y participen de la política pública discutida, se capacitando en estos temas y tipos de violencia. Finalmente, se debe revisar e implementar de manera real de la Directiva 002 de junio de 2021 de la Fiscalía General de la Nación.

A las víctimas y sus familias se debe ofrecerles rehabilitación amplia e integral de manera gratuita, inmediata, adecuada y efectiva, incluyendo atención a la salud mental.

En ese contexto, la sociedad civil debe apoyar en la construcción de programas públicos específicos. Es necesaria la creación de un Protocolo de Atención y Asistencia en Salud para las víctimas, para trascender los estigmas, sensibilizar al personal sanitario y entregar orientaciones adecuadas para el trato y la atención en este tipo de casos, con equipos transdisciplinarios especializadas que tengan presencia en regiones y municipios. Los tratamientos deben prestarse por el tiempo y con la frecuencia que sea necesaria e incluir los costos de gastos eventuales, como medicamentos y cirugías. Finalmente, se debe generar una mesa de trabajo conjunta en materia medicolegal para la revisión de los protocolos de atención en casos de violencia ocular.

Sobre la reinserción de las víctimas en la sociedad, se debe construir programas específicos que apoyen a su inclusión en los ambientes laboral y educativo. Para eso, es necesario crear becas estudiantiles; asegurar una cantidad de cupos en las instituciones de educación públicas y en dependencias estatales; y crear incentivos para la empleabilidad de las víctimas en espacios privados - todo eso con ajustes pertinentes a sus necesidades. Deben plantearse también apoyo específico a personas que viven en el exilio.

En cuanto a garantías de no repetición, se debe sancionar los responsables y garantizar la no impunidad, así como cumplir las recomendaciones de la CIDH y de otros organismos internacionales. Es necesaria la creación de mecanismos para gestionar la actuación de las instituciones estatales en los contextos de protesta social, y que se separe la Policía Nacional del Ministerio de Defensa, erradicando el tratamiento de guerra que se da a los conflictos sociales. Finalmente, se debe establecer sistemas de supervisión e investigación no vinculados con las estructuras de la justicia penal militar y mecanismos de rendición de cuentas.

Como medidas de satisfacción, el Estado debe reconocer públicamente el ocurrido y admitir su responsabilidad, transmitiendo un mensaje claro de intolerancia frente a esos hechos. Se deben reconocer las personas afectadas como víctimas y la protesta como mecanismo válido y necesario de construcción democrática, haciendo un compromiso público de generar procesos de reparación. El reconocimiento jurídico-administrativo de discapacidades causadas por lo ocurrido también es una medida importante y, finalmente, se deben indemnizar a las víctimas.

