

## CIRCULAR EXTERNA No. 25

**Para:** Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Ejército Nacional

**De:** **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Director General  
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

**Asunto:** Lineamiento para la prevención del daño antijurídico y el uso de la conciliación en los casos de daños y lesiones causadas por la Fuerza Pública en el marco de las manifestaciones o protestas sociales

**Fecha:** 27 AGO 2024

---

De conformidad con la Ley 1444 de 2011 y el Decreto-Ley 4085 del mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico y le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas adelanten una adecuada defensa de los intereses de la Nación<sup>1</sup>.

Mediante el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023<sup>2</sup>- Plan de Desarrollo 2022-2026- "*Potencia Mundial de la Vida*" se creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera articulada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, sin importar su naturaleza y régimen jurídico. Este artículo asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la coordinación del Sistema.

En este sentido, para identificar las causas sobre las cuáles es pertinente definir este tipo de estrategias y políticas, la entidad evalúa múltiples factores como el número de procesos, su valor económico, las condenas o la tasa de éxito de la entidad, así como otros criterios relacionados con la reiteración de los fundamentos fácticos que dan origen al conflicto o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo; la materia u objetos propios de los procesos y la trascendencia jurídica de los asuntos, entre otros.

En cuanto al presente lineamiento, en el Sistema de Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKOGUI) se reportaron **438** procesos por la causa específica

---

<sup>1</sup> Ordinal 1 del artículo 6 del Decreto-Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 2269 de 2019.

<sup>2</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de vida'.

«**violencia en el marco de las manifestaciones sociales**» entre los años 2015 y 2023<sup>3</sup>. De este total, **318** procesos se encuentran activos y con pretensiones aproximadas de 2 billones de pesos<sup>4</sup>; mientras que los **120** restantes son procesos terminados cuyo valor indexado asciende a 197 mil millones de pesos aproximadamente<sup>5</sup>.

Bajo estos supuestos, este lineamiento abordará los siguientes asuntos: (i) fundamentos nacionales e interamericanos del derecho a la protesta social; (ii) aspectos generales sobre la protesta pacífica; (iii) reglas para el uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales y (iv) criterios recomendados para la selección de casos a conciliar<sup>6</sup>.

## I. FUNDAMENTOS NACIONALES E INTERAMERICANOS DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL

1. Todas las personas gozan de los derechos fundamentales a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Como desarrollo de estos derechos en Colombia, la Constitución ampara la **protesta social pacífica**<sup>7</sup>. Las manifestaciones violentas o con objetivos ilícitos no están protegidas por la Constitución<sup>8</sup>.
2. A nivel **constitucional**, los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica tienen dos dimensiones protegidas: (i) una dimensión *estática*, relacionada con el derecho de reunión o concentración y (ii) otra dimensión *dinámica*, que implica la movilización, las marchas o las formas individuales o colectivas de expresión<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Entre el 1 enero de 2015 y 30 de septiembre de 2023. Estas fechas se eligieron teniendo en cuenta la caducidad que se aplicaría en estos casos si las acciones correspondientes no fueron presentadas.

<sup>4</sup> La mayoría de estos procesos corresponden a acciones de reparación directa adelantados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>5</sup> A partir de estos datos sobre violencia en el marco de las manifestaciones sociales, la Agencia se centró en la revisión de los 120 procesos terminados. Luego, para determinar las principales causas por las cuáles se condenan a las entidades hubo una revisión de los fallos correspondientes a decisiones desfavorables, y con fundamento en esta información, se decantaron las circunstancias en la cuales, al existir alta probabilidad de pérdida, es viable evaluar la posibilidad de proponer y llevar a cabo una conciliación.

<sup>6</sup> Estos criterios son indicativos. Sin embargo, la decisión sobre la procedencia o no de la conciliación es exclusiva de cada Comité de Conciliación, en este caso de la Policía Nacional y del Ministerio de Defensa.

<sup>7</sup> Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-456 de 1992, M. P. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz; C-024 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-281 de 2017, M. P. Aquiles Arrieta Gómez o C-009 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>8</sup> Artículos 37, 38, 56 y 107 de la Constitución Política (CP). Ver también: artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; literal d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH); artículo 21 de la Declaración Americana sobre derechos y deberes del hombre. Finalmente, es importante destacar que el Acuerdo Final de Paz también consagra regulaciones relacionadas con la protesta social, especialmente, en el Punto 2.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-366 de 2013, M. P. Alberto Rojas Ríos. Reiterada en Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.

3. En las mencionadas dimensiones se protege el derecho a la libertad de expresión que, en principio, cubre toda clase de discursos. Generalmente, se salvaguardan las voces marginadas o que presentan mensajes alternativos<sup>10</sup>. Sin embargo, la libertad de expresión no es absoluta y existen cinco tipos de discursos expresamente prohibidos en Colombia<sup>11</sup>:
  - La incitación al genocidio
  - Los discursos de odio y discriminatorios
  - La propaganda a favor de la guerra
  - La apología al delito
  - La pornografía infantil
4. Las limitaciones a los derechos de reunión y manifestación deben ser excepcionales y sólo pueden establecerse mediante una ley que respete los estándares constitucionales e internacionales en la materia<sup>12</sup>. Existe reserva legal sobre este tipo de regulaciones y el Legislador tienen un margen de configuración establecido<sup>13</sup>.
5. A nivel **interamericano**<sup>14</sup>, se ha indicado que la protesta social es una acción individual o colectiva a través de la cual se pueden expresar libremente ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación<sup>15</sup>.
6. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por regla general, la protesta está fuertemente asociada a las actividades de defensa de los derechos humanos que van desde la lucha por el reconocimiento de identidades, hasta la protección o el ejercicio de derechos<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (2019), Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>, párr. 16: «una protesta puede abordar otros derechos específicos de grupos, actores o intereses involucrados, como la igualdad de género en los movimientos de mujeres, derechos de migrantes, de niños, niñas y adolescentes, o pueblos indígenas. (...), como las personas LGBTIQ y las poblaciones afrodescendientes». También se protege «la expresión de opiniones, visiones o perspectivas políticas, sociales o culturales; la vocalización de apoyo o crítica relativas a un grupo, partido o al propio gobierno; la reacción a una política o la denuncia de un problema público; la afirmación de la identidad o visibilización de la situación de discriminación y marginalización de un grupo».

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencias T-203 de 2022, M. P. Diana Fajardo Rivera; C-009 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-391 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>12</sup> CIDH (2019) Protesta y derechos humanos, op., párr. 46. «Los Estados no pueden limitar la protesta social con base a los prejuicios e intolerancia que los gobiernos o las sociedades tengan frente a determinadas personas o grupos, por lo que deben tener presente el principio de no discriminación».

<sup>13</sup> Artículos 37 y 152 de la CP. Artículos 13, 15 y 16 de la CADH. Ver también, Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, que indicó: «sus limitaciones deben ser establecidas por la ley y, para que sean admisibles, deben cumplir con el principio de legalidad y, por lo tanto, ser previsibles.»

<sup>14</sup> Frente a los parámetros de protección a nivel del sistema universal puede consultarse la Observación General número 37 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, relativa al derecho de reunión pacífica.

<sup>15</sup> CIDH, (2019), Protesta y derechos humanos, op.

<sup>16</sup> *ibidem*, párr. 3.

7. La CIDH registra que la protesta social en la región ha favorecido la ampliación en el reconocimiento de derechos, así como, la materialización progresiva de los mismos. Por ello, estipula que este derecho está intrínsecamente relacionado con la democracia<sup>17</sup>.
8. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sugerido que, en situaciones de quebrantamiento del orden institucional democrático, la protesta debe ser entendida «no solo en el marco del ejercicio de un derecho sino como cumplimiento del deber de defender la democracia»<sup>18</sup>.
9. Por tanto, se reconoce una conexión estrecha entre los derechos políticos de participación<sup>19</sup>, los de libertad de expresión<sup>20</sup> y los de reunión<sup>21</sup>, asociación<sup>22</sup> y el derecho a la protesta social. Así mismo, la Corte Constitucional ha indicado que «la protesta es la forma de ejercer la dimensión participativa de la democracia»<sup>23</sup>.
10. En conclusión, la protesta social pacífica es un derecho humano y constitucional que debe ser protegido por el Estado. Esta protección se deriva de las normas constitucionales referenciadas y de todos aquellos tratados humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>24</sup>.

## II. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA PROTESTA PACÍFICA

1. La protesta social pacífica puede desarrollarse mediante diferentes formas aceptadas a nivel nacional e interamericano<sup>25</sup>. A continuación, se enlistan algunos ejemplos, pero en ningún caso esta lista debe entenderse como taxativa:
  - Concentraciones
  - Marchas en espacios públicos
  - Huelgas
  - Plantones o sentadas
  - Ocupaciones pacíficas
  - Cortes o bloqueos temporales y transitorios de rutas
  - Cacerolazos

---

<sup>17</sup> *ibidem*, párr. 23.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Lone y otros contra Honduras, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 148 y ss.

<sup>19</sup> Artículo 23 de la CADH.

<sup>20</sup> Artículo 13 de la CADH.

<sup>21</sup> Artículo 15 de la CADH.

<sup>22</sup> Artículo 16 de la CADH.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>24</sup> Artículo 93 de la CP.

<sup>25</sup> CIDH, (2019), Protesta y derechos humanos, op., párr. 8.

- Vigilias
- Desfiles

2. Estas expresiones de la protesta social pueden tener lugar en espacios públicos, plazas, vías, edificaciones oficiales, congresos, eventos deportivos, culturales, artísticos, entre otros.
3. La protesta social pacífica necesariamente debe prescindir de todo tipo de armas o de actos violentos o vandálicos<sup>26</sup>. En todo caso, las autoridades deben tener en cuenta que la protesta social supone una alteración al orden público.

Sin embargo, los(as) manifestantes deben tener en cuenta que la alteración no debe resultar en un excesivo desequilibrio en las cargas públicas para los(as) terceros(as). Por ello, por ejemplo, deben respetar la circulación de agentes humanitarios o unidades de emergencias médicas como ambulancias, entre otros<sup>27</sup>.

4. El ejercicio de la protesta social pacífica en todo caso genera tensiones temporales con otros derechos<sup>28</sup>, por ejemplo, los de libre movilidad y locomoción, de honra o buen nombre, entre otros. Por estas tensiones es necesario diferenciar entre actos de violencia y actos disruptivos.
5. La **violencia**, en el contexto de protestas sociales, implica el uso de la fuerza física por parte de los(as) participantes contra sí mismos, contra otras personas, contra un grupo, contra una comunidad, o contra bienes públicos y privados que tienen -como consecuencia real o con alto grado de probabilidad- la producción de lesiones, muerte o daños graves, ciertos y verificables<sup>29</sup>. **La violencia no goza de protección constitucional ni legal.**
6. Los **actos disruptivos** son todas aquellas alteraciones o molestias que no constituyan delitos y que se generen como consecuencia de las

<sup>26</sup> CIDH, (2019), Protesta y derechos humanos, op., párr. 12.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-009 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver también Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21), párrafos 47 y 85.

<sup>28</sup> *Ibidem*. En esta providencia dice que, «Por ejemplo, una manifestación puede tomar la forma de ocupación o habitación en una plaza pública como protesta por alguna determinación del Gobierno, el uso del ruido o el reparto de folletos en la vía pública para llamar la atención. Estos ejercicios, sin duda, generan una tensión con el goce pleno de los derechos a la locomoción o a la tranquilidad, no obstante, la naturaleza del derecho a la protesta en esta modalidad requiere de la utilización de lugares de tránsito público como espacio de participación y, en cualquier caso, se parte de que tales irrupciones son temporales, aunque unas tomen más tiempo que otras.»

<sup>29</sup> Artículo 4.f del Decreto 003 del 2021. Ver también: Observación general núm. 37 (2020), op. y Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

manifestaciones públicas, no se consideran actos de violencia física<sup>30</sup>. **Los actos disruptivos gozan de protección constitucional**<sup>31</sup>.

7. Algunos ejemplos de la diferencia entre violencia y actos disruptivos pueden ser los siguientes (esta es una lista meramente indicativa y, en ningún caso, debe entenderse como taxativa o prescriptiva):

<b>Actos disruptivos</b>	<b>Actos violentos<sup>32</sup></b>
Hacer ruido con la voz propia o con diferentes objetos <sup>33</sup> .	Lanzar piedras o artefactos contundentes contra las personas <sup>34</sup> .
Promulgar arengas, que incluso pueden resultar ofensivas, como la expresión de groserías o insultos, siempre y cuando no se trate de discursos prohibidos <sup>35</sup> .	Usar bombas caseras o "molotov" o cualquier artefacto explosivo improvisado (AEI) <sup>36</sup> .
Manifestarse a través de desnudos o semidesnudos <sup>37</sup> .	Destruir estaciones de policía o instalaciones de los sistemas masivos de transporte público, y bienes similares <sup>38</sup> .
Cortar u obstaculizar vías de manera temporal <sup>39</sup> .	Agredir físicamente a terceros, a las autoridades públicas o de policía y/o a sus animales <sup>40</sup> .
Consumir sustancias psicoactivas, en las condiciones y lugares no prohibidos por las normas <sup>41</sup> .	Utilizar cualquier tipo de arma blanca o arma de fuego en el marco de la protesta <sup>42</sup> .

<sup>30</sup> Artículo 4.f del Decreto 003 del 2021.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-014 de 2023, M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

<sup>32</sup> Los actos violentos tiene fundamento legal, especialmente, en la Ley 906 de 2004, ver por ejemplo, artículos 11 a 116, sobre delitos contra la vida y la integridad personal; artículo 343 sobre terrorismo, artículo 429 sobre violencia contra servidor público, entre otros.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>34</sup> Artículo 359 de la Ley 906 de 2004. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, entre otras normas.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia C-671 de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez o sentencia T-372 de 2023, M. P. Natalia Ángel Cabo.

<sup>36</sup> Artículos 358, 366 o 343 de la Ley 906 de 2004. Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; o delito de terrorismo, entre otras normas.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-069 de 2023, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

<sup>38</sup> Artículo 353 de la Ley 906 de 2004. Perturbación en servicio de transporte, entre otras normas.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencias C-742 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa y C-014 de 2023, M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

<sup>40</sup> Artículos 111 a 116 y 429 de la Ley 906 de 2004. Delitos contra la vida y la integridad personal y violencia contra servidor público, entre otras normas.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1994, M. P. Carlos Gaviria Díaz, C-253 de 2019, M. P. Diana Fajardo Rivera y C-127 de 2023, M. P. Juan Carlos Cortés González.

<sup>42</sup> Artículo 366 de la Ley 906 de 2004. Fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos, entre otras normas.

Quemas controladas de elementos como muñecos, fotografías o incluso banderas <sup>43</sup> .	Generar incendios en bienes públicos o privados <sup>44</sup> .
--	---

8. En septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia **STC7641-2020**<sup>45</sup>, mediante la cual protegió el derecho a la protesta social pacífica y fijó algunos parámetros para su protección. En esta se ordenó al Gobierno Nacional expedir un acto administrativo en el que se establezcan las directrices sobre el uso de la fuerza en el marco de las manifestaciones sociales<sup>46</sup>.
9. En la actualidad, las condiciones para el uso de la fuerza pública en el marco de una protesta social se encuentran reguladas, de manera general, en el Decreto 003 de 2021<sup>47</sup> y demás normas que lo modifiquen o complementen. Esta regulación debe ser interpretada a la luz de los estándares nacionales e interamericanos en la materia<sup>48</sup>.
10. Las intervenciones estatales en manifestaciones o reuniones deben respetar y proteger el pleno ejercicio de los derechos de quienes intervienen y de los(as) terceros(as) presentes. Para este fin, entre otras normas, las autoridades de policía establecidas en el artículo 198 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>49</sup>, deben tener en cuenta los parámetros

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia C-575 de 2009.

<sup>44</sup> Artículo 350 de la Ley 906 de 2004. Incendio, entre otras normas.

<sup>45</sup> M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.

<sup>46</sup> El ejercicio de la protesta social pacífica había sido regulado en los artículos 47 a 75 de la Ley 1801 de 2016. Sin embargo, estos artículos fueron declarados inconstitucionales mediante la sentencia C-223 de 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos. La Corte Constitucional determinó que esta regulación debió ser objeto de Ley Estatutaria y dio al Congreso un plazo para expedirla. «Primero. - Declarar INEXEQUIBLES los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75, contenidos en el Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) el artículo 152 de la Constitución Política. Los efectos de la anterior declaración de INEXEQUIBILIDAD se difieren en un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019.»

<sup>47</sup> Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado «Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana». Así mismo, por normas que complementan como la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023, entre otras.

<sup>48</sup> Algunos de estos referentes normativos son: El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley o Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Resoluciones de la ONU 34/169 de 1979).

<sup>49</sup> Artículo 198 de la Ley 1801 de 2016. «AUTORIDADES DE POLICÍA. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.

2. Los Gobernadores.

3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.

4. Los Inspectores de Policía y los corregidores.

5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

(...)»



para la atención e intervención de reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas y para el control de disturbios<sup>50</sup>.

11. En algunas ocasiones, puede activarse la **figura de la asistencia militar** en el marco de las protestas sociales, de conformidad con el artículo 170 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-100 de 2022<sup>51</sup>. Como regla general, en el marco de protestas o manifestaciones sociales debe actuar la Policía Nacional. Lo anterior, no obsta para que, de manera excepcional, ante «graves hechos de alteración de seguridad y convivencia o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar una emergencia o calamidad pública», pueda convocarse la asistencia de las Fuerzas Militares.

En todo caso, la actuación de las Fuerzas Militares, bajo esta figura, debe regirse por los protocolos y normas especializadas en materia de protección de la protesta social y siempre en coordinación con el comandante de la policía a cargo. En este sentido, las pautas fijadas en esta Circular aplican para la Fuerza Pública en su totalidad.

12. Las autoridades administrativas y de policía deben promover un entorno seguro que posibilite el desarrollo de la protesta, a partir de acciones preventivas, acciones concomitantes y acciones posteriores a la protesta.
13. Las **acciones preventivas**<sup>52</sup> que deben emprender las autoridades son, entre otras:
  - Capacitar constantemente a los miembros de la Policía Nacional en materia de derechos humanos y empleo de armas y dispositivos menos letales, entre otros<sup>53</sup>. Estas capacitaciones deben desarrollar contenidos relativos al principio de dignidad humana, los enfoques diferenciales, la igualdad y no discriminación, la no estigmatización, entre otros<sup>54</sup>.
  - Establecer comunicación con los(as) convocantes de las manifestaciones o protestas sociales para garantizar el ejercicio de este derecho y preparar la logística requerida. En ningún caso, esa comunicación o aviso implica

---

<sup>50</sup> Artículos 19 y siguientes la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023 del Director General de la Policía Nacional, por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios.

<sup>51</sup> M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>52</sup> Capítulo II del Decreto 003 de 2021. Artículo 4 de la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023 del Director General de la Policía Nacional, por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios.

<sup>53</sup> Artículo 6 del Decreto 003 de 2021.

<sup>54</sup> Esto especialmente a través del Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional. Directiva Operativa Transitoria 005 del 31 de marzo de 2023: Lineamientos para el despliegue del modelo de actuación institucional integral frente a la manifestación pública y pacífica y control de disturbios.



la concesión de un permiso o la limitación del derecho por parte de las autoridades administrativas<sup>55</sup>.

- Todas las alcaldías del país deben habilitar y difundir en sus jurisdicciones un correo electrónico para que la comunidad pueda notificar la realización de una protesta o manifestación social de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 21 del Decreto 003 de 2021.
- Convocar, al menos una vez al año, a la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las manifestaciones públicas de que tratan los artículos 9 y 10 del Decreto 003 de 2021.
- Poner a disposición del(a) Defensor(a) del Pueblo el listado de enlace y los mandos policiales, como comandantes o jefes de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden -UNDMO-, dispuestos para intervenir en una manifestación social<sup>56</sup>.
- Evaluar la posibilidad de convocar un Puesto de Mando Unificado -PMU<sup>57</sup>- o las Mesas de Coordinación territoriales<sup>58</sup>, para la articulación de las autoridades públicas en el marco de las manifestaciones.

14. Las **acciones concomitantes**<sup>59</sup> a la realización de una protesta social o manifestación pública que deben adelantar las autoridades son, entre otras:

- Hacer primar el diálogo y la mediación entre las autoridades y los(as) manifestantes<sup>60</sup>.
- Proteger y garantizar el derecho a la protesta social pacífica. Cuando algunas personas ejerzan actos de violencia en el marco de una protesta, estas deben ser individualizadas y detenidas de conformidad con la normatividad aplicable, sin afectar el derecho a la protesta pacífica de las demás personas<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> Artículo 21 del Decreto 003 de 2021. Este aviso se debe dar a la alcaldía de la jurisdicción en que se realizará la protesta y debe respetar los parámetros establecidos en las sentencias de la Corte Constitucional C-024 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero y C-009 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>56</sup> Artículo 20 del Decreto 003 de 2021. Ver también: Directiva Operativa Transitoria 005 del 31 de marzo de 2023: Lineamientos para el despliegue del modelo de actuación institucional integral frente a la manifestación pública y pacífica y control de disturbios.

<sup>57</sup> Artículos 7 y 8 del Decreto 003 de 2021.

<sup>58</sup> Artículos 12 y 13 del Decreto 003 de 2021.

<sup>59</sup> Capítulo III del Decreto 003 de 2021. Ver también: Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023 del Director General de la Policía Nacional, por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios.

<sup>60</sup> Artículo 4 de la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023 del Director General de la Policía Nacional, por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios. Ver también, Corte Constitucional, sentencia C-223 de 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>61</sup> Artículo 30 del Decreto 003 de 2021 y CIDH (2019) Protesta y derechos humanos..., op.

- Salvaguardar las misiones periodísticas y el derecho de las personas al registro y documentación de datos. Por tanto, no deben usarse inhibidores de señales de celulares o de internet en el marco de las manifestaciones sociales<sup>62</sup>.
- Acompañar las movilizaciones sociales y solicitar el apoyo de los(as) gestores de convivencia de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría Distrital o Municipal. El acompañamiento de la Policía Nacional debe llevarse a cabo de conformidad con la normatividad aplicable, y siempre y cuando no genere sensación de amenaza para los(as) manifestantes.
- Observar plenamente los principios de necesidad<sup>63</sup>, gradualidad, proporcionalidad<sup>64</sup> y racionalidad en la intervención de la Policía Nacional si es que se presentan actos violentos en el marco de las protestas<sup>65</sup>.
- Dar aviso previo cuando se vaya a usar la fuerza por parte de la Policía Nacional<sup>66</sup> y solo usarla como último recurso<sup>67</sup>.
- Usar la fuerza de manera diferencial y focalizada de manera que se dirija solo a neutralizar la fuente de los daños o las conductas que pongan en riesgo la vida o la integridad física de las personas o bienes públicos o privados.
- El personal uniformado de la Policía Nacional que intervenga en manifestaciones públicas y pacíficas **no podrá hacer uso de armas de fuego** en la prestación del servicio<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Crote Constitucional, sentencia T-372 de 2023, M. P. Natalia Ángel Cabo.

<sup>63</sup> El principio de absoluta necesidad establece que «el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso». Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C Nº 292, párr. 265.

<sup>64</sup> El principio de proporcionalidad define que, «los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda». Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C Nº 292, párr. 265.

<sup>65</sup> Artículo 32 del Decreto 003 de 2021.

<sup>66</sup> Artículo 29 del Decreto 003 de 2021.

<sup>67</sup> Según el artículo 4, ordinal 1 de la Resolución 2903 del 23 de junio de 2017 de la Policía Nacional, el uso de la fuerza es definido como: «el Medio material, legal, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad de conformidad con la ley y estándares internacionales sobre el uso de la fuerza».

<sup>68</sup> Artículo 35 del Decreto 003 de 2021 y Artículo 26 de la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023 del Director General de la Policía Nacional, por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios. Respecto del uso de armas de fuego en el desarrollo de protestas sociales, los mecanismos de protección de derechos humanos han indicado que «no existen supuestos que habiliten el uso de la fuerza letal para disolver una protesta o una manifestación, o para que se

15. De manera excepcionalísima las autoridades pueden hacer uso de la **Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden -UNDMO**<sup>69</sup>, como último recurso para controlar actos de violencia que se presenten en el marco de la protesta social pacífica. Para la activación de esta Unidad deben cumplirse los siguientes requisitos:

- Solo se activará por orden de los(as) alcaldes(as) distritales o municipales.
- Estará ubicada en lugares estratégicos que permitan la acción oportuna. Estos lugares deben considerar que la presencia de la UNDMO no genere sensación de amenaza para los(as) manifestantes.
- Los(as) comandantes de las secciones de la UNDMO deben estar permanentemente comunicados con el Puesto de Mando Unificado.
- Las acciones de la UNDMO deben seguir las pautas indicadas en las acciones concomitantes a la protesta social. Asimismo, los miembros de la UNDMO deben seguir los planes y procedimiento operativos fijados con anterioridad a las manifestaciones sociales, según el artículo 34 del Decreto 003 de 2021.
- Cuando la Unidad deba, como última ratio, hacer uso de armas, municiones, elementos y/o dispositivos menos letales, deberá seguir la normatividad correspondiente que se condensa en el siguiente apartado de este documento.
- Todas las actuaciones de la UNDMO deben satisfacer los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- Cuando la Unidad haya retomado el control y se haya retirado del lugar debe presentarse un informe detallado de lo ocurrido, dirigido a los superiores. Esto a partir de actas, videos, anotaciones en libros de servicio que permitan establecer la fecha, hora y la identificación de los asistentes<sup>70</sup>.

dispare indiscriminadamente a la multitud». CIDH, (2019), Protesta y derechos humanos, op., párr. 116. Ver también: Organización de Naciones Unidas (ONU), (1990), Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios(as) encargados de hacer cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La CIDH indicó que «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» CIDH, (2019), Protesta y derechos humanos, op., párr. 116.

<sup>69</sup> Artículos 34 y ss. del Decreto 003 de 2021.

<sup>70</sup> Directiva Operativa Transitoria 005 del 31 de marzo de 2023: Lineamientos para el despliegue del modelo de actuación institucional integral frente a la manifestación pública y pacífica y control de disturbios.

16. Las **acciones posteriores**<sup>71</sup> a la realización de una manifestación son entre otras:

- Presentar informes de la actuación a las unidades mínimas de atención e intervención de la Policía ante los superiores jerárquicos. Estos informes deben contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su actuación y de las órdenes recibidas e impartidas.
- Reportar los motivos de la actuación de la Policía, así como, los medios y las medidas correctivas que se usaron en el marco de la manifestación.
- En el caso de que existan capturados en el marco de las protestas, deberá seguirse el procedimiento dispuesto en el artículo 302 del Código de Procedimiento Penal respecto de la captura en flagrancia.
- Asimismo, en caso de personas capturados y/o trasladadas por protección, las autoridades deben remitir los informes y los trámites surtidos a las autoridades judiciales o policivas según el caso. Lo anterior, de conformidad con el artículo 302 del Código de Procedimiento Penal si es una captura en flagrancia, o el artículo 155 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana si se trata de traslado por protección.
- Enviar los informes a las instancias de control internas y a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Inspección General y Justicia Penal Militar, cuando se evidencie que hubo afectación a la integridad de alguna o algunas personas.
- Evaluar los resultados de las movilizaciones y emitir un informe dirigido a la mesa nacional de evaluación de las garantías para las manifestaciones públicas.
- Levantar el Puesto de Mando Unificado (PMU) únicamente hasta que la manifestación haya terminado, bien por voluntad de las personas o por intervención de las autoridades. Si hubo intervención de las autoridades sólo se podrá levantar el PMU cuando se haya restablecido la convivencia pacífica y se compruebe que todas las personas en proceso de judicialización o en traslados por protección han sido identificadas y comunicadas con sus familiares o con organizaciones defensoras de derechos humanos.
- Hacer un pronunciamiento oficial, a través de medios de comunicación y de redes sociales, en un plazo no superior de tres meses, cuando haya habido uso de la fuerza que haya causado daños a la vida o la integridad

<sup>71</sup> Capítulo IV del Decreto 003 de 2021. Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023 del Director General de la Policía Nacional, por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios.

de las personas. Esta rendición de cuentas está en cabeza de los(as) Gobernadores(as) o los(as) Alcaldes(as).

- Habilitar canales de denuncia para la evaluación de eventuales excesos en el uso de la fuerza.
- Rendir informe de las quejas recibidas y tramitadas en relación con el desarrollo de manifestaciones públicas y pacíficas. Este informe debe realizarlo anualmente la Inspección General de la Policía Nacional.

17.No constituyen usos legítimos de la fuerza en el marco de protestas sociales las siguientes actuaciones<sup>72</sup>:

- Intervenciones sistemáticas, violentas o arbitrarias.
- Uso desproporcionado de armas menos letales.
- Estigmatizar a los(as) manifestantes.
- Detenciones ilegales o abusivas.
- Tratos inhumanos, crueles o degradantes.
- Tortura, amenazas de muerte, golpizas o actos de intimidación.
- Desnudez forzada.
- Allanamientos ilegales.

18.En conclusión, el uso de la fuerza es el último recurso que las autoridades deben usar en el marco de las manifestaciones sociales y solo puede ser usada para la protección de la vida y la integridad de las personas. El uso de la fuerza debe atender a los principios de necesidad, proporcionalidad, diferenciación<sup>73</sup> y legalidad, entre otros<sup>74</sup>.

### **III. REGLAS PARA EL USO DE ARMAS, MUNICIONES, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES**

1. Las reglas para el uso de armas menos letales por parte de la Policía Nacional están establecidas, principalmente, en las Resoluciones 2903 del 23 de junio de 2017; 1716 del 31 de mayo de 2021 y 1091 de 31 de marzo de 2023 de la Policía Nacional<sup>75</sup>, y todas las demás normas jurídicas o actos

<sup>72</sup>Corte Suprema de Justicia, sentencia de Tutela de segunda instancia STC7641-2020 del 22 de septiembre de 2020, radicado 11001-22-03-000-2019-02527-02. Citada en el fundamento 4 del Decreto 003 de 2021.

<sup>73</sup> Literal j del artículo 3 del Decreto 003 de 2021. «Está diferenciación guiará la actuación policial y el excepcional uso de la fuerza, que deberá focalizarse y ejercerse exclusivamente contra estos últimos, y buscar la protección de todas las personas.»

<sup>74</sup> Artículo 3 del Decreto 003 de 2021.

<sup>75</sup> Ver también otras disposiciones como el Código de Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979 de la ONU. Así mismo, los artículos 1, 2, 93, 95, 218 de la Constitución Nacional y la sentencia C-430 de 2016 de la Corte Constitucional.

- administrativos generales que las adicionen, modifiquen, deroguen o sustituyan.
2. Las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales deben ser suministrados única y exclusivamente por la Policía Nacional, como elementos de dotación oficial en el marco de la prestación del servicio.
  3. Los agentes de la Fuerza Pública deben recibir la respectiva capacitación para el uso adecuado de los elementos de dotación oficial suministrados por la institución.
  4. Al momento de usar las armas municiones, elementos y dispositivos menos letales, los miembros de la Policía Nacional propenderán por realizar un registro fílmico de la intervención<sup>76</sup>.
  5. Si debido al uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales se causa afectación a la integridad física de una persona, los miembros de la Policía Nacional deben prestar los primeros auxilios e informar a algún familiar o referencia de la persona herida.
  6. Siempre que se haga uso de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales debe rendirse un informe en el cual se precise circunstancias de tiempo, modo y lugar que desencadenaron en la medida.
  7. Las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales se clasifican en<sup>77</sup>:
    - Mecánicas-cinéticas
    - Agentes químicos
    - Acústicas y lumínicas
    - Dispositivos de control eléctricos.
  8. Las armas y municiones cinéticas se utilizan bajo los siguientes parámetros<sup>78</sup>:
    - La persona identificada como violenta en el marco de una manifestación pacífica opone resistencia activa a los miembros de la Policía Nacional.
    - De conformidad con el principio de proporcionalidad y procurando causar el menor daño posible en esa persona.
    - El uniformado debe verificar el ángulo del proyectil, la distancia y otros factores para causar el menor daño posible.
  9. Los agentes químicos, como gases lacrimógenos e irritantes, se utilizarán bajo los siguientes parámetros:

---

<sup>76</sup> Numeral 4 del artículo 4 de la Resolución 1716 del 31 de mayo de 2021 de la Policía Nacional.

<sup>77</sup> Artículo 10 de la Resolución 1716 del 31 de mayo de 2021 de la Policía Nacional.

<sup>78</sup> Artículo 11 de la Resolución 1716 del 31 de mayo de 2021 de la Policía Nacional.

- Se debe determinar el ángulo del disparo para procurar el menor daño posible.
  - El uniformado debe verificar que al hacer uso de los agentes químicos los(as) manifestantes tengan vías de evacuación.
  - El uniformado también debe evaluar que esa medida sea la más eficaz para disolver la manifestación.
  - Los agentes químicos no deben usarse en lugares cerrados que no cuenten con ventilación.
10. Las armas, municiones, elementos y dispositivos acústicos y/o lumínicos se utilizarán bajo los siguientes parámetros:
- El uniformado debe evaluar que esa medida sea la más eficaz para disolver la manifestación.
  - El uniformado debe verificar que al hacer uso de los dispositivos acústicos y/o lumínicos, los(as) manifestantes tengan vías de evacuación.
11. Los dispositivos de control eléctrico y auxiliares se utilizarán bajo los siguientes parámetros:
- El uniformado debe evaluar que esa medida sea la más eficaz para vencer la resistencia activa de una persona, permitiendo su inmovilización.
  - Se debe verificar el ángulo de los disparos de manera que causen el menor daño posible.
  - Los vehículos antimotines pueden ser usados para apagar incendios, remover barricadas y disuadir acciones violentas. En ningún caso pueden usarse en contra de personas.
12. Por último, los agentes de la Policía Nacional están en la obligación de entregar las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales al terminar sus actividades, salvo autorización expresa en contrario otorgada por el superior competente.

#### **IV. CRITERIOS RECOMENDADOS PARA LA SELECCIÓN DE CASOS A CONCILIAR<sup>79</sup>**

En este acápite se desarrollarán criterios generales para la conciliación y criterios específicos relacionados con casos de lesiones o daños causados por agentes de la Fuerza Pública en el marco de manifestaciones sociales. En este punto es preciso recordar que cada Comité de Conciliación debe analizar caso a caso la viabilidad de la conciliación.

<sup>79</sup> Se reitera que estos son criterios indicativos, sustentados en los análisis realizados por la ANDJE. Sin embargo, la decisión sobre la procedencia o no de la conciliación es exclusiva de cada Comité de Conciliación, en este caso de la Policía Nacional y del Ministerio de Defensa.



También se reitera que estas pautas aplican para toda la fuerza pública, cuando por especialidad, cobertura, colaboración y capacidades deben intervenir, por ejemplo, en el caso de zonas rurales apartadas del país o bajo la figura de la asistencia militar.

### ***Criterios generales para la conciliación***

1. Cuando del análisis de un caso se demuestre que existió un daño antijurídico como consecuencia de lesiones a civiles por parte de Agentes de la Fuerza Pública en el marco de manifestaciones o protestas sociales, el Comité de Conciliación de la entidad debe determinar si el caso reúne los requisitos para conciliar en forma temprana.
2. En los casos en que se evidencie una alta probabilidad de condena -con fundamento en el material probatorio allegado y bajo las líneas jurisprudenciales de las altas Cortes- es sugerible conciliar.
3. Es necesario revisar especialmente los eventos en que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha condenado bajo responsabilidad objetiva, pues en estos asuntos la probabilidad de condena incrementa. En estos casos, los Comités de Conciliación -de conformidad con las pautas jurisprudenciales- deberían proceder a la conciliación si encuentran identidad en los supuestos fácticos y jurídicos.
4. Este reconocimiento temprano redundará en: (a) la materialización de los derechos de las personas; (b) la reducción de la litigiosidad para la entidad y para el Estado; y (c) contribuye a la reducción de costos por concepto de procesos, tiempo y generación de intereses.
5. La conciliación debe respetar las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control para evitar lesionar el patrimonio público.
6. Se debe tener en cuenta que no habrá lugar a aceptar o a promover una conciliación en los casos en que jurídica o probatoriamente se demuestre que:
  - Haya operado el fenómeno de la caducidad de los medios de control <sup>80</sup>.
  - Se compruebe la existencia de una causal excluyente de responsabilidad. Por ejemplo, que la lesión ocurrió por hecho exclusivo de la víctima, por hecho de un tercero o derivado de la fuerza mayor.

---

<sup>80</sup> El medio de control de reparación directa tiene un término de caducidad de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento de este si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. Numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

7. Es importante advertir que no se deben proponer, ni aceptar fórmulas de arreglo evidentemente lesivas, desequilibradas, desproporcionadas o abusivas en contra de las víctimas ni del Estado<sup>81</sup>.

***Criterios específicos relacionados con casos de lesiones o daños causados por agentes de la Fuerza Pública en el marco de manifestaciones sociales***

1. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado son daños reparables en el marco de manifestaciones o protestas sociales los siguientes:
  - Lesiones personales<sup>82</sup>.
  - Deformación física<sup>83</sup>.
  - Perturbaciones funcionales<sup>84</sup>.
  - Incapacidades medicolegales<sup>85</sup>.
  - Muerte<sup>86</sup>.
2. El Consejo de Estado unificó las directrices para el pago de reparación del daño moral en los casos de responsabilidad del Estado derivada de lesiones personales imputables a la administración. Pautas que deben ser seguidas al momento de proponer la conciliación en estos casos<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de Unificación del 28 de abril de 2014, radicado 200012331000200900199 01 (41834), C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>82</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2014, radicado 19001-23-33-000-2017-00068-01 (65350), C. P. Marta Nubia Velásquez Rico. Los hechos relevantes de esta providencia se resumen en que el 21 de diciembre de 2014, una persona fue impactada por un proyectil de goma cuando se encontraba en su casa, el cual fue disparado por miembros de la Policía Nacional adscritos al ESMAD, en hechos ocurridos en Puerto Tejada, Cauca, lo cual le causó la pérdida total de su ojo izquierdo.

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de noviembre de 2016, radicado 17001-23-31-000-2005-02099-01(38309), C. P. Marta Nubia Velásquez Rico. Los hechos relevantes en esta providencia consisten en: (i) El 13 de abril de 2005, el señor (...) sufrió una lesión por trauma con objeto contundente en su ojo derecho, cuando se encontraba participando en una manifestación en la Plaza de Bolívar de la ciudad de Manizales, y (ii) la lesión sufrida por (...) conllevó una incapacidad médico legal definitiva de 35 días y como secuelas médico legales "deformidad física que afecta el rostro" y "perturbación funcional del órgano de la visión", ambas de carácter permanente.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de febrero de 2014, radicado 25000-23-26-000-2001-00852-01(28675), C. P. Hernán Andrade Rincón. Sentencia donde señalan los siguientes hechos relevantes: (i) El día 1 de marzo de 2000 el señor (...), al pasar por la calle 8 con carrera 14 en la ciudad de Bogotá, se vio envuelto en los disturbios originados por el desalojo de las personas que habitaban en la zona conocida como "La Calle del Cartucho", momento en el cual fue alcanzado por un proyectil que le originó su deceso (ii) la muerte se produjo como consecuencia directa del enfrentamiento armado sostenido entre la Policía Nacional y los habitantes del sector de El Cartucho en la ciudad de Santafé de Bogotá. Ver también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de julio de 2014, radicado 25000-23-26-000-1998-02225-01(29404), C. P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>87</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2014, radicado 50001-23-15-000-1999-00326-01(31172), C. P. Olga Mérida Valle De La Hoz.

3. A continuación, se identifican los supuestos concretos y recurrentes por los cuales el Estado resultó condenado por lesiones a civiles en el marco de manifestaciones sociales:

### **TÍTULOS DE IMPUTACIÓN**

<b>Títulos de imputación</b>	<b>Regla jurídica para la atribución de responsabilidad estatal</b>
Falla en el servicio	<p>La falla en el servicio se presenta cuando hay una violación de una obligación a cargo del Estado, bien sea por su acción u omisión. En casos de afectaciones en el marco de protestas sociales, se ha acudido a este título de imputación en situaciones como las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los daños generados a las víctimas, quienes ejercían su derecho a la protesta pacífica, son causados por el antiguo ESMAD, hoy UNDMO, mediante sus armas de dotación oficial, haciendo un uso desproporcionado de la fuerza.</li> <li>2. Cuando se acredita la detención arbitraria o agresiones injustificadas por parte de la Policía.</li> <li>3. Cuando se generan daños injustificados a personas, al evidenciarse que no estaban participando en la protesta social.</li> <li>4. Cuando la Policía Nacional incurre en exceso de la fuerza y abuso de autoridad al llevar a cabo tratos crueles, inhumanos o degradantes en procesos de captura, como torturas, golpizas o desnudez forzada, contrariando sus deberes constitucionales y legales.</li> <li>5. Cuando se demuestra que miembros del antiguo ESMAD, hoy UNDMO, disparan de forma intencional contra los manifestantes, haciendo un uso excesivo de la fuerza. Por ejemplo, estando los manifestantes desarmados o sin seguir los procedimientos establecidos para el uso de armas menos letales.</li> <li>6. Cuando la lesión al manifestante se genera de manera injustificada, al no evidenciarse ningún ataque de su parte</li> </ol>

	<p>al agente generador del perjuicio. Es decir, cuando no hay evidencia de una legítima defensa<sup>88</sup>.</p> <p>7. Cuando se evidencia que hubo inobservancia de los protocolos previstos para el uso de armas menos letales.</p> <p>8. Cuando las actuaciones preventivas o correctivas de la institución se hacen mediante un uso indebido de la fuerza, por la inobservancia de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>9. Cuando el agente genera daños a los manifestantes, contrariando órdenes de sus superiores.</p>
Riesgo excepcional	<p>Se aplica cuando el Estado ejecuta una actividad lícita riesgosa o manipula elementos peligrosos, tales como el uso de armas de menos letales o la conducción de vehículos, y en ejercicio de dichas actividades genera perjuicios a terceros, quienes, de cara a la solicitud de indemnización, deben acreditar la producción de un daño antijurídico y la relación de causalidad entre este y la acción u omisión de la entidad pública demandada.</p> <p>En casos de afectaciones en el marco de protestas sociales, se ha acudido a este título de imputación en situaciones como las siguientes:</p> <p>1. Cuando las afectaciones son generadas en procedimientos de Policía en ejercicio de sus funciones, de manera legítima, realizando actividades peligrosas, como el uso de armas menos letales.</p> <p>2. En casos que involucren el uso de armas menos letales, la jurisprudencia ha admitido que el juez puede basarse en pruebas indirectas (indicios) para deducir la responsabilidad. Sin embargo, esta consideración se aplica siempre y cuando la lesión no sea de aquellas que se espera soportar en igualdad de condiciones con otros miembros de la sociedad.</p> <p>3. Se evalúa cuando no existen pruebas que acrediten la existencia de una falla del servicio.</p>

<sup>88</sup> Este principio de legítima defensa no debe entenderse en términos del principio 9 de los Principios Básicos sobre el empleo del uso de armas letales adoptado por la ONU.

Daño especial	<p>Este título de imputación opera cuando el Estado en ejercicio de una actividad legítima, desequilibra las cargas públicas que deben soportar los administrados.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. En el caso de los daños generados en el marco de las protestas sociales, se ha acudido a este título de imputación cuando el daño se produce en el marco de un enfrentamiento en el que la Policía Nacional usa armas de dotación oficial y no resulta relevante determinar quién es el causante del perjuicio.</li><li>2. Se presenta cuando la víctima que sufrió el daño no se encontraba en medio de las manifestaciones o protestas, razón por la cual no estaba en el deber de soportar cargas públicas derivadas de la disolución de la manifestación<sup>89</sup>.</li><li>3. También se puede producir sobre la base que el lesionado se encontraba en el ejercicio legítimo de su derecho a la protesta y como consecuencia de ello, resultó lesionado en su integridad personal por la acción de la fuerza pública.</li><li>4. En estos casos, no es relevante probar si el daño se produjo o no por agentes de la Policía Nacional.</li><li>5. Es necesario probar el daño a través de documentos médicos, como por ejemplo historias clínicas, epicrisis de atención, certificados de atención médicas y otros.</li><li>6. Se evalúa cuando no existen pruebas que acrediten la existencia de una falla del servicio.</li><li>7. En estos casos no se requiere individualizar al causante del daño para imputar la responsabilidad al Estado, esto por la anormalidad o especialidad del daño que da lugar a la reclamación.</li></ol>
---------------	---

## V. CONCLUSIONES

1. La protesta social pacífica es un derecho humano y constitucional que debe ser protegido por el Estado. Todas las personas gozan de los derechos

<sup>89</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 5 de marzo de 2021, radicado 19001233300020170006801(65350), C. P. Marta Nubia Velásquez Rico. En este caso se declaró la responsabilidad del Estado por un procedimiento antidisturbios en el municipio de Puerto Tejada (Cauca), en el cual un joven recibió el impacto de un proyectil de goma cuando se encontraba en su caso, razón por la cual perdió su ojo izquierdo. En este caso la condena se realizó bajo el título de imputación de daño especial.

fundamentales a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Como desarrollo de estos derechos en Colombia, la Constitución ampara la protesta social pacífica. Las manifestaciones violentas o con objetivos ilícitos no están protegidas por la Constitución.

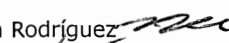
2. El ejercicio de la protesta social pacífica genera tensiones temporales con otros derechos como los de libre movilidad y locomoción, los de honra o buen nombre, entre otros. Por estas tensiones es necesario diferenciar entre actos de violencia y actos disruptivos. **La violencia no goza de protección constitucional ni legal, mientras que los actos disruptivos gozan de protección constitucional.**
3. Las autoridades de policía deben promover un entorno seguro que posibilite el desarrollo de la protesta, a partir de acciones preventivas, acciones concomitantes y acciones posteriores a la protesta.
4. No constituyen usos legítimos de la fuerza en el marco de protestas sociales las siguientes actuaciones:
  - Intervenciones sistemáticas, violentas o arbitrarias.
  - Uso desproporcionado de armas menos letales.
  - Estigmatizar a los(as) manifestantes.
  - Detenciones ilegales o abusivas.
  - Tratos inhumanos, crueles o degradantes.
  - Tortura, amenazas de muerte, golpizas o actos de intimidación.
  - Desnudez forzada.
  - Allanamientos ilegales.
5. El uso de la fuerza es el último recurso que las autoridades debe usar en el marco de las manifestaciones sociales y solo puede ser usada para la protección de la vida y la integridad de las personas. El uso de la fuerza debe atender a los principios de necesidad, proporcionalidad, excepcionalidad y legalidad.
6. Las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales deben ser suministrados única y exclusivamente por la Policía Nacional, los agentes deben estar capacitados para el uso de estos elementos y su uso siempre debe atender a los principios de proporcionalidad y necesidad.
7. En los casos en los cuales se encuentren probadas lesiones o daños en el marco de protestas sociales, los Comités de Conciliación del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional deben evaluar las pautas recomendadas en este lineamiento para verificar si es procedente proponer y llevar a cabo una conciliación.

8. El uso de la conciliación redunda en: (a) el reconocimiento de los derechos de las personas; (b) la reducción de la litigiosidad para la entidad y para el Estado; y (c) contribuye a la reducción de costos por concepto de procesos, tiempo y generación de intereses.
9. En el uso de este mecanismo, los Comités de Conciliación deben seguir los parámetros para el reconocimiento del daño moral fijados por el Consejo de Estado, para proponer acuerdos justos, equilibrado y que no atenten contra el patrimonio público.



**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
**Director General**

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón 

Revisó: Nini Johana Castro Cortés/Nohora Patricia Rodríguez 

Elaboró: Elena Escobar Arbeláez/Frank Olivares 