

Bogotá D.C., 20 de julio de 2021

Señor

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General

Senado de la República

Bogotá D.C.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. _____ del 2021 *“Por el cual se ordena el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), se crea la Unidad especial de diálogo y mediación policial y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Señor Presidente:

En nuestra condición de congresistas, me permito radicar ante el Senado de la República el presente proyecto de ley cuyo objeto es desmontar el Escuadrón Móvil Antidisturbios y crear la Unidad especial de diálogo y mediación policial, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la manifestación pública, el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los manifestantes y de la población que no participa en estas actividades.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

De usted cordialmente,



Iván Cepeda Castro
Senador de la República



María José Pizarro Rodríguez
Representante a la Cámara



Antonio Sanguino Páez
Senador de la República



César A Pachón Achury
Representante a la Cámara

Jorge Eduardo Londoño
Senador de la República

Wilson Arias Castillo
Senador de la República

Feliciano Valencia Medina
Senador de la República

Carlos Germán Navas Talero
Representante a la Cámara

Alexander López Maya
Senador de la República

David Racero Mayorca
Representante a la Cámara por Bogotá

Inti Raúl Asprilla Reyes
Representante a la Cámara por Bogotá

Jorge Eliecer Guevara
Senador de la República

Iván Marulanda Gómez
Senador de la República

Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República

Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Partido Cambio Radical

Armando Benedetti Villaneda
Senador de la República



Guillermo García Realpe
Senador de la República
Partido Liberal



León Freddy Muñoz Lopera
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Wilmer Leal Pérez
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



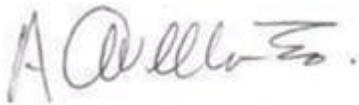
Abel David Jaramillo Largo
Representante a la Cámara
Partido MAIS



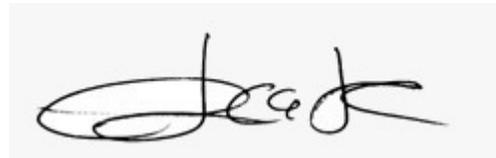
Fabián Díaz Plata
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Katherine Miranda
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



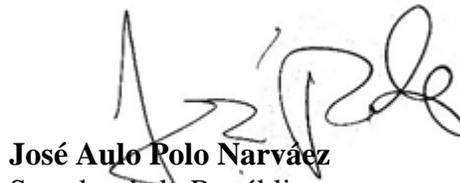
Aida Avella Esquivel
Senadora de la República
Coalición de la Decencia



Juan Luis Castro Córdoba
Senador de la República



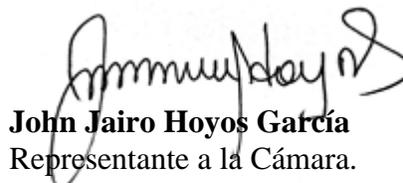
Roosevelt Rodríguez Rengifo
Senador de la República



José Aulo Polo Narváez
Senador de la República
Partido Alianza Verde



Alberto Castilla Salazar
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



John Jairo Hoyos García
Representante a la Cámara
Partido de la U.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



GUSTAVO PETRO URREGO

Senador de la República

Colombia Humana

Proyecto de ley No. ____ de 2021 senado

El Congreso de Colombia

Decreta:

“Por el cual se ordena el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), se crea la Unidad especial de diálogo y mediación policial y se dictan otras disposiciones”

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto desmontar el Escuadrón Móvil Antidisturbios y crear la Unidad especial de diálogo y mediación policial, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la manifestación pública, el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los manifestantes y de la población que no participa en estas actividades.

Artículo 2. Desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios. Dentro de los seis (06) meses siguientes a la fecha de promulgación de la presente ley, se suprimirá el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), creado mediante Resolución 01363 del 14 de abril de 1999 y demás disposiciones que lo modificaron o adicionaron.

Las funciones que corresponden al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) serán asumidas por la Fuerza Disponible de la Policía Nacional.

Parágrafo 1: Los agentes de policía que hagan parte de la planta de personal del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) serán incorporados a otras unidades de la Policía Nacional en la misma condición laboral que ostentaban.

Parágrafo 2: Los agentes de policía que cuenten con investigaciones penales o disciplinarias por presuntas violaciones a los derechos humanos no podrán ser incorporados en cargos que impliquen procesos de prevención, disuasión, intervención y control en contexto de manifestaciones sociales.

Artículo 3. Creación de la Unidad especial de diálogo y mediación policial. Créase al interior de la Policía Nacional, adscrita a la dirección de Seguridad Ciudadana, la Unidad especial de diálogo y mediación policial.

La Policía Nacional decidirá lo necesario para su funcionamiento y la conformación de su personal especializado.

Artículo 4. Principios orientadores. Además de los principios generales propios que rigen la actuación de la Policía Nacional, con el fin de llevar a cabo las funciones que se le asignen, la Unidad especial deberá tener en cuenta los siguientes principios orientadores:

- a. Respeto y garantía de derechos:** Toda intervención policial deberá estar encaminada a garantizar la manifestación pública como expresión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, el cual tiene una naturaleza disruptiva. El ejercicio de estos derechos es determinante para la sociedad en la preservación de la democracia participativa y el pluralismo.
- b. Dignidad humana:** Las autoridades que intervengan en manifestaciones públicas desarrollarán sus funciones con observancia y respeto hacia la dignidad humana. Ninguna

actuación u orden policial podrá ser interpretada de tal manera que resulte en un trato inhumano o degradante.

- c. Comunicación estratégica:** El mediador policial debe desarrollar y adoptar criterios en el proceso comunicativo que le permitan observar y escuchar con rigor, en aras de lograr una comunicación eficaz, para obtener un resultado satisfactorio, caracterizado por la asertividad y la proactividad.
- d. Mediación policial:** Incorporar la mediación policial en la prestación del servicio de policía cuyo propósito esencial es contribuir a la resolución de conflictos de convivencia de forma pacífica, a partir de la participación voluntaria y el dialogo de los implicados en la situación.
- e. Enfoque Diferencial:** Toda intervención policial deberá reconocer, proteger y garantizar los derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población LGBTI, comunidades étnicas, personas mayores y en situación de discapacidad.
- f. Escucha activa:** La intervención del mediador policial debe estar orientada en atender lo expresado por los ciudadanos, en particular los sentimientos, ideas o pensamientos, lo que favorece un ambiente de empatía y respeto por las diferencias.
- g. Flexibilidad y simplicidad:** La mediación policial buscará implementar métodos flexibles que permitan un entorno que sea idóneo para la manifestación de las propuestas de los intervinientes para resolver por consenso la controversia.

Artículo 5. Funciones de la Unidad especial de diálogo y mediación policial. La Unidad especial de diálogo y mediación policial cumplirá funciones de negociación, mediación, comunicación y gestión. Para lo cual desarrollará las siguientes funciones generales:

1. Ponerse en contacto, en coordinación con las autoridades civiles, con los manifestantes con anterioridad a la protesta social, en su transcurso y posteriormente, y servir de enlace entre los organizadores de los actos y los mandos policiales.
2. Durante la manifestación, mantener a los participantes informados sobre las acciones e intenciones de la policía, así como ofrecer solución a los problemas cuando vayan surgiendo.
3. Facilitar compromisos y acuerdos entre los cuerpos de policía y los manifestantes.
4. Explicar el punto de vista policial a grupos de manifestantes, y la opinión de los manifestantes a los cuerpos de intervención policial, con el fin de aumentar la comprensión.
5. Proponer posibles soluciones para evitar o minimizar el riesgo de conflictos y disturbios.
6. Informar a los comandantes de policía las consecuencias de diferentes cursos de acción en una perspectiva de corto y largo plazo.
7. Evaluar los resultados de la intervención policial y sugerir estrategias de mejoramiento para próximos eventos.
8. Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
9. Las demás que le sean asignadas conforme a su mandato por el director general de la Policía Nacional.

Artículo 6. Identificación de los agentes de la Unidad Especial. Los agentes de la Unidad Especial de diálogo y mediación policial contarán con un uniforme propio, que los distinga de los demás cuerpos policiales.

Artículo 7. Formación de los agentes de la Unidad Especial. Los agentes de la Unidad Especial de diálogo y mediación policial recibirán capacitación en comunicación estratégica, regulación emocional, capacidad de negociación y derechos humanos.

Artículo 9. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proyecto de ley No. ____ de 2021 senado

“Por el cual se ordena el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), se crea la Unidad especial de diálogo y mediación policial y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto de ley es desmontar, en un plazo de seis meses, el Escuadrón Móvil Antidisturbios creado mediante Resolución 01363 del 14 de abril de 1999, y crear la Unidad especial de diálogo y mediación policial, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la manifestación pública, el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los manifestantes y de la población que no participa en estas actividades.

Las funciones que corresponden al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) serán asumidas por la Fuerza Disponible de la Policía Nacional, y sus agentes serán incorporados a otras unidades de la Policía Nacional en la misma condición laboral que ostentaban.

Los agentes de policía que cuenten con investigaciones penales o disciplinarias por presuntas violaciones a los derechos humanos no podrán ser incorporados en cargos que impliquen procesos de prevención, disuasión, investigación, intervención y control en contexto de manifestaciones sociales.

II. CONTEXTO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS POR PARTE DEL ESMAD

El Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) fue creado mediante la Resolución 01363 del 14 de abril de 1999, como el grupo encargado de apoyar a los departamentos de Policía y Metropolitanas en la atención de hechos de violencia, cuando sus capacidades en talento humano y medios sean desbordadas. El ESMAD cuenta con aproximadamente 3.876 integrantes.

Durante sus 22 años de existencia, el ESMAD ha estado cuestionado por sus prácticas represivas y sistemáticamente violatorias de los derechos humanos, tanto de los y las manifestantes, como de población transeúnte. El Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, en su revista Noche y Niebla, documentó 43 casos de homicidios que involucran a agentes del ESMAD desde su creación en 1999 hasta junio de 2019¹. De los 43 casos registrados por el CINEP, 26 ocurrieron en medio de una movilización social. Sin embargo, también se presentaron durante desalojos (2), en concentraciones campesinas (4), en rituales indígenas de liberación de la madre tierra (5), en la antesala de una asamblea comunal (2) y hasta a la salida de un partido de fútbol (4).

¹ Liga contra el Silencio. “Las 43 muertes que involucran al ESMAD antes del #21N”. Disponible en: <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/las-43-muertes-que-involucran-al-esmad-antes-del-21n>

Por su parte, la Campaña Defender la Libertad un asunto de todas ha documentado 18 homicidios del ESMAD desde el 21 de noviembre de 2019 al 13 de julio de 2021² (11 de ellas durante el Paro Nacional de 2021) en contextos de movilización social. Es decir, el ESMAD sería el presunto responsable de por lo menos 61 muertes en 22 años de existencia, lo que equivale a que cada año casi tres personas perdieron la vida por el accionar de este cuerpo policial.

Según ha informado el Ministerio de Defensa, hasta octubre de 2019 la nación había sido condenada en 54 procesos por acciones del ESMAD, estando obligada a pagar un total de \$9'052.911.240³.

El pasado 22 de septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia, a través del fallo de tutela establecido en la sentencia STC 7641-2020, evidenció una problemática nacional de intervención violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública en varias de las manifestaciones ciudadanas. En la citada sentencia, la Sala de Casación Civil encontró que la fuerza pública, en especial el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD), constituye *"una amenaza seria y actual para quien pretenda salir a movilizarse para expresar pacíficamente sus opiniones, porque su actuar lejos de ser aislado, es constante y refleja una permanente agresión individualizable en el marco de las protestas"*⁴.

El paro nacional iniciado en el país el 28 de abril de 2021 ha dejado en evidencia la falta de confianza de la ciudadanía en la legitimidad de los actos de las instituciones estatales. Particularmente la desconfianza y denuncias de abuso de poder por parte de uniformados de la Policía Nacional y el Escuadrón Móvil Antidisturbios en el marco de las movilizaciones.

En la última encuesta Pulso País, realizada por la firma Datexco y financiada por W Radio, se evidenció que la Policía Nacional es la institución que cuenta con menos aprobación ciudadana. En el reporte, la Policía cuenta con un 64% de desaprobación para junio de 2021, cifra histórica que la encuestadora no había registrado anteriormente. Según los datos desplegados, en abril de 2013, la institución contaba con 33% de desaprobación y, mayor a esta, una favorabilidad de 57%. Sin embargo, por primera vez, en marzo de 2020 el rechazo superó el apoyo con 52,5% y 44,6%, respectivamente⁵.

En medio de esta situación, el ESMAD también sufrió de una baja aceptación ciudadana. Según la encuestadora, el escuadrón siempre ha tenido una desfavorabilidad mayor a la aprobación, sin embargo, se registró un aumento del 16% entre junio de 2020 y 2021. Como récord, la fracción es desaprobada por el 66% de la población y solo apoyada por el 28%.

² Información reportada en el Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP) de la Campaña Defender la Libertad: asunto de todas.

³ Ministerio de Defensa. Oficio MDN-DMSG.GAL-22 del 28 octubre de 2019. Disponible en: <https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2019/12/OFI19-SN-EXT1-110067-Rta-Proposicion-No.-13-Esmad.pdf>

⁴ Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC 7641-2020 del 22 de septiembre de 2020. M.P. Luis Armado Tolosa. p.100.

⁵ Infobae. "Pulso País: el 66% de los colombianos tiene una imagen desfavorable del Esmad". Publicado el 22 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/22/pulso-pais-el-66-de-los-colombianos-tiene-una-imagen-desfavorable-del-esmad/>

El Esmad es una fuerza policial que transmite a la ciudadanía el imaginario de represión y en muchas ocasiones genera inseguridad y desconfianza, como se anotó anteriormente. Un país que procura avanzar hacia el fin de la confrontación armada, debe reformar el sector de seguridad, en aras de dotar a las instituciones de valores y principios que las hagan más responsables, transparentes, eficientes y accesible a los ciudadanos. Pese a los esfuerzos hasta ahora demostrados, es evidente que el ESMAD no requiere una reforma sino su desmantelamiento: el ingreso de mujeres a hacer parte de las filas de este cuerpo, los cursos sobre derechos humanos y charlas con psicólogos para que moderen su carácter, no han sido suficientes para que cese su accionar violento. Por ello, más que una reforma se requiere su desmonte.

En sus informes anuales, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que “[c]onstituyen un problema recurrente y un serio motivo de preocupación las acciones del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). El ACNUDH-Colombia detectó deficiencias a nivel estratégico, operacional y táctico, y en las actividades de coordinación de las autoridades municipales; problemas de mando y control antes, durante y después del uso de la fuerza; falta de disciplina táctica; e incumplimiento de las normas internacionales relativas al uso de armas de fuego, lo que dio lugar a presuntas violaciones de los derechos humanos”⁶. Por ello, en su informe anual sobre 2019 recomendó iniciar las investigaciones exhaustivas, efectivas e independientes en relación con casos de presunto uso excesivo de la fuerza por parte del ESMAD, y realizar una profunda transformación.

Es importante advertir que las funciones del ESMAD serán trasladadas a la Fuerza Disponible de la Policía Nacional, unidad que ya existe y que cuenta con el entrenamiento y equipamiento necesario para contener e intervenir ante hechos de violencia. La Fuerza Disponible es un “grupo de apoyo para el control de manifestaciones, marchas, espectáculos públicos y demás eventos de carácter masivo, mediante la disuasión y el uso reglamentario de la fuerza con personal capacitado y comprometido en el mantenimiento y restablecimiento del orden social”⁷.

Por último, es claro que el desmonte del ESMAD debe implicar, a su vez, una transformación en el modelo de contención de la protesta social. En Colombia ha existido el modelo intensivo en fuerza, en el cual, según estudios académicos⁸, no hay comunicación entre los manifestantes y la fuerza pública, por ende la violencia es algo habitual. En cambio, en el modelo de gestión negociada, el cual propone implementar este proyecto, se basa en salvaguardar los derechos de protesta, reunión y libertad de expresión. En este hay una constante comunicación entre los manifestantes y la fuerza pública.

⁶ OACNUDH. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2013. A/HRC/25/19/Add.3. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/6544-informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2013>

⁷ Secretaría de seguridad, Convivencia y justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en: <https://scj.gov.co/es/transparencia/informacion-interes/glosario/fuerza-disponible-la-polic%C3%ADa-metropolitana-bogot%C3%A1>

⁸ Cruz, E. (2016). Fuerza pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia. Bogotá, Colombia: Ediciones desde abajo.

III. FUNDAMENTO JURÍDICO

La Constitución Política, en su artículo 2, dispone que son fines esenciales del Estado *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*.

Asimismo, en el artículo 37 se establece el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, al consagrar que *“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.”*

Sobre este precepto, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho de reunión *“ha sido concebido como una libertad pública fundamental pues constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión y un medio para ejercer los derechos políticos. Esta libertad es la base de la acción política en las campañas electorales y también de los movimientos cívicos y otras manifestaciones legítimas de apoyo y protesta,”*⁹ siendo reconocido además *“como una de las varias manifestaciones que tiene la libertad de expresión (artículo 20, CP). Dentro de un régimen jurídico pluralista que privilegia la participación democrática y que además garantiza el ejercicio de otros derechos de rango constitucional como la libertad de locomoción (art. 24, CP) y los derechos de asociación (artículo 38, CP) y participación en los asuntos públicos (artículos 2 y 40, CP), la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”*.¹⁰

En ese sentido, el mandato constitucional que protege el derecho a la manifestación pública es claro en tanto existe reserva legal para limitar este derecho, lo que se traduce en que todos los casos en los cuales una reunión pueda ser disuelta o impedida deben estar expresamente señalados en la ley, y por tanto, ni la policía ni ninguno de sus cuerpos operativos, ni ningún otro funcionario encargado de hacer cumplir la ley puede disolver una reunión, si el caso no está expresamente contemplado por el legislador. Ni siquiera bajo estados de excepción, donde el margen de configuración del legislador permite mayores limitaciones, puede éste impedir de manera general el ejercicio de este derecho. En efecto, en la sentencia C-179 de 1994 la Corte Constitucional sostuvo que en desarrollo de las facultades que se desprenden de la declaratoria del estado de conmoción interior, el Gobierno no puede tipificar como delito los actos legítimos de protesta social.

Por su parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera reconoce que la movilización y la protesta pacífica *“enriquece[n] la inclusión política y forja[n] una ciudadanía crítica, dispuesta al dialogo social y a la construcción colectiva*

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994, MP. Alejandro Martínez Caballero

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle

de nación”, al tiempo que advierte que en “*un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica*”¹¹.

De forma paralela, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, mediante su resolución A/HRC/25/L.20 del 24 de marzo de 2014, ha exhortado a los Estados a velar por la promoción y protección de los derechos en el contexto de las reuniones y manifestaciones pacíficas. Así mismo, ha sido enfático al instar a los Estados a que “*eviten el uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas y que, en los casos en que dicho uso sea absolutamente necesario, se aseguren de que nadie sea objeto de un uso de la fuerza excesivo o indiscriminado*”¹².

En su Informe anual 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o la Comisión), recordó lo irreversible de las consecuencias que pueden derivarse del uso de la fuerza, particularmente en contextos de movilización social y pacífica. Razón por la cual ésta se concibe como “*un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal. Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad*”¹³.

La jurisprudencia nacional¹⁴ e internacional ha entendido dichos principios de la siguiente manera:

- **Principio de legalidad:** Obligación estatal de expedir un marco regulatorio con jerarquía de ley¹⁵, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia, en el que se contemple la forma de actuar en casos de uso de la fuerza, y se señale que ésta debe estar dirigida a lograr un objetivo legítimo¹⁶.
- **Principio de absoluta necesidad:** Refiere a la posibilidad de recurrir a “*las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante*”¹⁷.
- **Principio de proporcionalidad:** Entendido como el criterio de moderación en el actuar de los agentes del orden, en aras de hacer un “*uso diferenciado y progresivo de la fuerza,*

¹¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. Punto 2.2.2., pág. 44.

¹² A/HRC/25/L.20. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Publicado el 24 de marzo de 2014. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/123/37/PDF/G1412337.pdf?OpenElement>.

¹³ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 7; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 97.

¹⁶ 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.

¹⁷ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 116.

*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 la fuerza, según corresponda*¹⁸.

En virtud de lo anterior, la Comisión ha señalado que:

*“Es necesario que los Estados avancen en regulaciones sobre su accionar y en especial sobre el uso de la fuerza y de la actuación policial en los contextos específicos de protesta. Los objetivos de estas regulaciones deben incluir tanto la prevención y prohibición de violaciones mediante el abuso de armas de fuego, o armas y elementos menos letales, mediante detenciones ilegales, golpes o cualquier forma de abuso de la fuerza que puede verse comprometida en una manifestación, así como el modo de utilización de la fuerza para proteger derechos comprometidos en una protesta social mediante acciones que faciliten el derecho a manifestarse, prevengan e impidan lesiones a la integridad u otros derechos, de los manifestantes o terceros producidos por actores estatales o no estatales”*¹⁹.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que **“la policía tiene prohibido recurrir al uso de la fuerza para el restablecimiento del orden público. La policía tiene una obligación de constante comunicación con los organizadores del evento. Esta labor conjunta busca mantener el estado pacífico de la reunión, evitando que la aglomeración se torne violenta. Solo hasta que se torne violenta, será admisible una decisión legítima [que obedezca a criterios de necesidad y proporcionalidad] (...) para la disolver la marcha usando la fuerza”**²⁰ (resaltado propio).

Aunado a lo anterior, la Corte reconoce que generalmente el ejercicio de los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica trae consigo la producción de ciertas incomodidades (físicas, emocionales o mentales) para la sociedad en general y/o algunos grupos en particular. Lo anterior se debe a que *“la protesta social tiene como función democrática llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades que ciertos sectores, en general minoritarios, para que sean tenidos en cuenta por las autoridades”*²¹.

En el marco de estas tensiones naturales, el Legislador debe expedir normas que regulen el accionar del Estado en la materia sin que ello implique la anulación de los derechos consagrados en el artículo 37 superior.

¹⁸ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, párr. 12; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párr. 119

¹⁹ 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. 113. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-233 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa.

IV. EL MODELO DE MEDIACIÓN POLICIAL

Naciones Unidas ha recomendado a los Estados, en múltiples ocasiones, facilitar y proteger las asambleas pacíficas, entre otras cosas mediante la negociación y la mediación. Por ello, ha señalado que es fundamental que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes presten atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, por la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación²².

La evidencia muestra que para reducir el uso de violencia innecesaria por parte de la policía es crucial el desarrollo de habilidades de desescalamiento y control de emociones²³. Así lo ha expuesto la Cámara de Comercio de Bogotá, la cual realizó, en coordinación con la Policía Nacional, modelos pilotos de mediación policial. Según los insumos presentados producto de estos modelos, la mediación se comporta como un cambio de óptica, una nueva comprensión de las relaciones de poder y, por lo tanto, una redefinición del concepto de autoridad, además de un cambio de actitud respecto de quien lo aplica, así como de los ciudadanos que intervienen en ella. Los mediadores policiales que desarrollaron su labor durante la experiencia piloto ejecutada en la localidad de Chapinero en Bogotá y el municipio de Soacha identificaron los efectos expuestos en la siguiente tabla.

Retribución de la mediación policial desde seis categorías

Categoría	En el mediador policial	En las partes
Respecto al conflicto	Investiga sobre las causas del conflicto, los actores involucrados y las soluciones intentadas para resolver el conflicto entre las partes. A partir del diálogo, el mediador entiende las costumbres, creencias e intereses de las partes, en el contexto comunitario del cual hace parte	Se genera comprensión racional y emocional sobre los factores influyentes en el conflicto expuesto ante el mediador. La versión de conflicto interpretada por cada uno de los involucrados es comunicada y conocida por el otro. Hay una clara delimitación de los intereses.
En relación con la dinámica emocional	Identifica las emociones propias, de las partes, con el propósito de encauzarlas y usarlas a favor del acuerdo.	Los ciudadanos en la mediación policial han encontrado un escenario en el que pueden expresar sus emociones en un ambiente de respeto y cordialidad.
	El mediador experimenta altos grados de motivación en su labor	Las partes expresan aprecio por el policía, dado que el abordaje y

²² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Protesta social y derechos humanos: estándares internacionales y nacionales. Santiago de Chile, 2014. Disponible en: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>

²³ Laboratorio de Justicia y Política Criminal. *Ideas desde la evidencia para reducir el abuso policial (Análisis)*. El Espectador, 21 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/ideas-desde-la-evidencia-para-reducir-el-abuso-policial/>

	de policía, pues las partes agradecen su labor y alivio frente al conflicto padecido.	la orientación en el encuentro de mediación ayudan a resolver el conflicto.
En función de las relaciones	Experiencia positiva y favorable en el manejo de las relaciones con la familia y con las partes que asisten al encuentro de mediación policial. A escala profesional, se adoptó una nueva forma de interactuar con la comunidad; con esto se logró un servicio más dinámico y de altos grados de satisfacción.	Se genera admiración y respeto por la labor de la policía y confianza al acudir al mediador policial. Las partes aprendieron a dialogar, con la presencia del policía, para resolver sus conflictos.
Respecto a los acuerdos celebrados	En algunos de los casos, las partes ya habían acordado sus obligaciones, de forma previa al encuentro de mediación policial; sin embargo, asistieron al encuentro de mediación policial, por la confianza que generó este medio de policía.	Se generó en el ciudadano un compromiso moral sobre la premisa de honrar la palabra, para poder dar cumplimiento a los acuerdos pactados delante de la autoridad de la policía.
	Con el seguimiento a los casos mediados se confirmaron cambios de actitud en los ciudadanos que asistieron a la mediación policial.	La garantía de cumplir lo pactado se soporta en el compromiso voluntario y personal, para que no se genere conflicto de nuevo.
	Los mediadores policiales ratificaron las potencialidades propias utilizadas en el encuentro de mediación.	Experimentaron acompañamiento de las autoridades durante la realización de los seguimientos, que en algunos casos implicó reforzar algunos acuerdos.
En relación con la dinámica de la familia o la comunidad	Mejóro la percepción del policía ante la comunidad, por brindar un trato más humanista y profesional.	Las partes fortalecieron sus lazos de amistad y se generó confianza hacia la institución de la Policía.
	Se fortalecieron las relaciones sentimentales, los lazos de amistad y el descubrimiento de una nueva forma de comportamiento en el diario vivir.	El ciudadano acogió la mediación policial e hizo extensiva la invitación a su círculo social, para que también fuera partícipe de encuentros de mediación. En la mayoría de los casos, los ciudadanos agradecieron al policía mediador y le generaron un reconocimiento ante la sociedad.

En otros casos también se ha evidenciado la utilidad de técnicas para el control de emociones. Tal es el caso del modelo de control de emociones (Integrative Training of Emotional Competencies; iTEC) para crear habilidades en la regulación de las emociones²⁴. En un experimento para este modelo, los policías que recibieron el entrenamiento mostraron una mayor capacidad de aplicar las habilidades de control de emociones como la rabia y la frustración, críticas en la respuesta a situaciones de estrés²⁵. En Colombia, intervenciones similares se han aplicado y evaluado para otros grupos de población con resultados exitosos. En Bogotá, por ejemplo, se aplicó una metodología de terapia conductual para la regulación de emociones de jóvenes (Programa cuenta hasta diez) en riesgo de cometer delitos o en riesgo de reincidencia, demostrando que estos mejoran sustancialmente el control de los impulsos asociados a la agresión, en comparación con sus pares que no recibieron el entrenamiento²⁶. Estas habilidades deben ser, además, permanentemente revisadas y reforzadas, pues sus efectos pueden disminuir con el tiempo.

La evidencia empírica internacional también muestra que la capacitación a policías en el uso de métodos de justicia procedimental, esto es, en una serie de técnicas para interactuar con la ciudadanía la justicia procedimental practicada por los oficiales, puede aumentar la legitimidad de la policía, con todos los efectos positivos que de allí se siguen: mayor cumplimiento de las normas²⁷ y mayor cooperación con la policía²⁸.

Este hallazgo fue confirmado por un estudio cuasi-experimental con 8.480 policías de Chicago que fueron entrenados en estrategias de justicia procedimental entre 2012 y 2016. Este entrenamiento hacía énfasis en la importancia de la neutralidad, el respeto y la integridad del actuar policial, y animaba a los policías a escuchar a los ciudadanos, a tratarlos con respeto y dignidad, a darles la oportunidad de explicar su caso y a mostrarles su intención de actuar en el interés de la comunidad. Además, se les daba a los policías plantillas detalladas sobre cómo aproximarse a los ciudadanos de manera respetuosa para minimizar los conflictos. Esta investigación arrojó como resultado un 10% de reducción en el número de quejas presentadas en contra de la policía y en un descenso del 6.4% en el uso de la fuerza en contra de ciudadanos en los 24 meses siguientes al entrenamiento en relación con el momento anterior a la capacitación²⁹.

²⁴ Berking M, Meier C, Wupperman P. Enhancing emotion-regulation skills in police officers: results of a pilot controlled study. *Behav Ther.* 2010 Sep;41(3):329-39. doi: 10.1016/j.beth.2009.08.001.

²⁵ Berking, M.; Meier, C.; & Wupperman P. (2010) 'Enhancing Emotion-Regulation Skills in Police Officers: Results of a Pilot Controlled Study'. *Behavior Therapy* 41.3: 329-339. Este estudio, sin embargo, está basado en una muestra pequeña de oficiales, por lo que los resultados deben leerse con cautela.

²⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá. Cuenta Hasta Diez: una apuesta por la prevención del delito y la reincidencia y por la protección de los jóvenes y adolescentes en Bogotá D.C. Diciembre de 2019, disponible en: https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos_oaiee/Descriptivo%20CH10.pdf

²⁷ Tyler, T. R.; Fagan, J.; & Geller, A. (2014) Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men's Legal Socialization. *Journal of Empirical Legal Studies* 11.4: 751-85. Paternoster, R, Bachman, R, Brame, R, & Sherman, L. W. (1997) Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault. *Law & Society Review* 31.1: 163-204

²⁸ Tyler, T. R.; Jackson, J.; & Mentovich, A. (2015) The Consequences of Being an Object of Suspicion: Potential Pitfalls of Proactive Police Contact. *Journal of Empirical Legal Studies* 12.4: 602-36. Tyler, T. R.; Fagan, J.; & Geller, A. Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men's Legal Socialization. *Journal of Empirical Legal Studies* 11.4 (2014): 751-85.

²⁹ Wood, G; Tyler, T. R.; & Papachristos, A.V. (2020) Procedural Justice Training Reduces Police Use of Force and Complaints against Officers. *Proceedings of the National Academy of Sciences - PNAS* 117.18: 9815-821.

Al analizar la actuación policial en reuniones públicas en todo el mundo, la principal conclusión es que, actualmente para muchas fuerzas policiales, la comunicación con los organizadores y los participantes ocupa un lugar central en su enfoque. Ese diálogo puede ayudar a prevenir problemas y a encontrar soluciones a potenciales conflictos antes de que se produzcan, determinando el mejor recorrido posible para la manifestación y encontrando el equilibrio adecuado entre los intereses enfrentados de los manifestantes y de otras partes, al tener en cuenta, por ejemplo, la celebración de eventos simultáneos, los aspectos relativos al tráfico, etc.

Por otra parte, muchas fuerzas policiales también han llegado a la conclusión de que la apariencia puede influir enormemente en el desarrollo de las reuniones públicas. La presencia de gran número de agentes de policía en una reunión pública, *“en particular cuando llevan prendas protectoras o el equipo antidisturbios completo, puede parecer amenazadora y hostil, lo cual conlleva un riesgo innecesario de aumentar la tensión”*³⁰. Es necesario por ello realizar una cuidadosa evaluación y encontrar un equilibrio entre los posibles riesgos de una protección insuficiente y una apariencia innecesariamente agresiva. En ese sentido, algunas fuerzas policiales han adoptado un criterio gradual: un número limitado de agentes en uniforme ordinario en la zona de la reunión, y unidades de refuerzo en alerta fuera de la vista de los manifestantes.

La formación para la actuación policial en reuniones públicas no debe centrarse sólo en el uso de la fuerza, sino que también debe incorporar el desarrollo de aptitudes de comunicación y medidas para la reducción de la tensión.

V. EXPERIENCIAS COMPARADAS

En un informe elaborado por Amnistía Internacional se destaca que las policías del mundo han realizado notables esfuerzos por transformar su modelo de intervención de uso escalado de la fuerza a uno de diálogo y mediación estratégica. Entre ellos se destaca:

- Los criterios mínimos aprobados por el Ministerio de Seguridad de Argentina para el desarrollo de protocolos de actuación en manifestaciones públicas, los cuales establecen que toda intervención debe empezar con el diálogo con las personas que organizan la reunión pública.
- La doctrina general de la policía austríaca en la actuación en reuniones públicas es el llamado enfoque “3D” —diálogo, reducción de la tensión y acción directa, que da prioridad al diálogo en todas las reuniones públicas.
- La Policía Nacional del Perú establece en la cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público: *“Coordinación permanente en las operaciones policiales con las autoridades reconocidas, líderes, representantes y dirigentes de los gremios en conflicto, [...] con la finalidad de evitar las expresiones de violencia; determinando los itinerarios, horarios y acciones a realizar, haciéndoles conocer los derechos que les asisten, las restricciones a éstos y sus obligaciones en relación con los derechos de los demás.”*

³⁰ Amnistía Internacional. La actuación policial en reuniones públicas. Amsterdam, 2013. Disponible en: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_policing_assemblies_es.pdf?x56589

- En Suecia se creó una unidad policial especializada en diálogo que tiene por objeto mediar con los manifestantes.
- En Alemania se creó los Anti-Konflikt-Teams, cuerpo policial que se caracteriza por estar desarmado y tratar de interlocutar con las personas que son susceptibles de causar disturbios.

Algunos cuerpos policiales incluso han creado departamentos o unidades especializadas con esa finalidad, como la Unidad de Paz de Ámsterdam; la policía de diálogo de Suecia, que viste chalecos especiales, o los equipos anti-conflicto de algunos estados de Alemania, a los que también se puede identificar por su uniforme específico. La labor de los funcionarios de enlace en Reino Unido y Hungría, por ejemplo, es establecer contacto con los organizadores y los manifestantes. Otros cuerpos de policía han optado por un enfoque más general, que consiste en que todos los agentes deben recibir formación sobre comunicación y diálogo y aplicar estos conocimientos en la actuación en reuniones públicas.

Tanto en Suecia como en Alemania existen equipos policiales entrenados específicamente para el diálogo con los manifestantes y para intentar reducir la tensión entre policías y manifestantes.

En el caso sueco, los equipos de Dialog Police fueron creados a raíz del fuerte debate que se dio en el seno de la sociedad sueca tras los graves altercados que tuvieron lugar durante la cumbre de ministros de Economía de la Unión Europea de 2001 en Gotemburgo. Los altercados sumaron decenas de heridos, uno de ellos por los disparos de la policía, que abrió fuego contra los manifestantes. El Gobierno ordenó una investigación sobre los altercados en la que se mostró las deficiencias de la policía sueca a la hora de gestionar contextos de masas e hizo hincapié en la importancia del diálogo con los manifestantes. En 2002 la policía decidió incorporar estas recomendaciones a las tácticas que empleaba y un año después comenzaron a trabajar los equipos de Dialog Police, que tratan de desarrollar una estrategia policial basada en el diálogo con los manifestantes en lugar de la represión y la confrontación.

Desde 2005 la policía sueca ha venido trabajando en la implementación de una serie de tácticas y estrategias basadas en tres ejes: el dialogo, la reducción de la tensión y la ausencia de confrontación. Estas medidas parten de una revisión de las antiguas percepciones por las cuales toda multitud de personas es siempre peligrosa.

El modelo del uso de la fuerza ha sido reemplazado por una nueva visión de la psicología de las multitudes, por la cual el enfoque se realiza en los procesos dentro de los grupos y entre los grupos. A través de este conocimiento, las nuevas tácticas policiales desarrolladas por la policía sueca tratan de prevenir y reducir los choques violentos con los manifestantes mediante tres lógicas: información, felicitación y diferenciación³¹.

La principal de los policías del dialogo es servir de mediadores entre los organizadores de la manifestantes y el mando de la policía. El objetivo con esto es potenciar que sea la propia multitud la que mantenga el orden por sí misma a través de mecanismos de autorregulación y autocontención.

³¹ Richard Crowbar. *Diálogo y mediación para evitar conflictos*. El Salto, 10 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/hemeroteca-diagonal/dialogo-y-mediacion-para-evitar-conflictos-policia-alemania-suecia>

En el caso de la policía alemana, se comenzaron a poner en marcha los Anti-Konflikt-Teams, cuyo papel se asemeja al de la Dialog Police sueca, debido a los fuertes disturbios que, en la década de los 90, acompañaban a las manifestaciones del primero de mayo en Berlín y que provocaron que la policía alemana tuviera una mala imagen social debido a los altos grados de violencia que se daban.

Estos cuerpos policiales se caracterizan porque sus agentes van desarmados y no tienen ningún tipo de autoridad en el operativo policial. Su actividad se reduce a caminar junto a la manifestación y tratar de interlocutar con las personas que entienden que son susceptibles de causar disturbios.

En cuanto a la apariencia y el uniforme policial, varias policías han tomado decisiones de cara a desescalar el conflicto. Por ejemplo, en Estados Unidos, particularmente en Seattle (2012) y Miami (2003), se desplegaron unidades policiales en bicicleta con el objetivo de proporcionar movilidad a los agentes al tiempo que se proyectaba una actitud relajada y no amenazadora, en particular, si se la compara con el uso de caballos, que la gente puede percibir como una amenaza; según informes, esa es la razón de que el empleo de caballos no figure ya en la formación en mantenimiento del orden público que recibe la policía peruana.

VI. POTENCIALES CONFLICTO DE INTERÉS

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en un posible conflicto de interés los congresistas que sean parte de la reserva activa de la Policía Nacional o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que pertenezcan a la Policía Nacional o hagan parte de la reserva de esta institución.

VII. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto anteriormente, se presenta ante el Congreso de la República el proyecto de ley: *“Por el cual se ordena el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), se crea la Unidad especial de diálogo y mediación policial y se dictan otras disposiciones”*, para que sea tramitado y con el apoyo de las y los congresistas, sea discutido y aprobado.

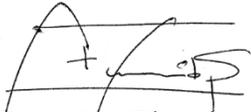
De usted cordialmente,



Iván Cepeda Castro
Senador de la República



María José Pizarro Rodríguez
Representante a la Cámara



Antonio Sanguino Páez
Senador de la República



César A Pachón Achury
Representante a la Cámara



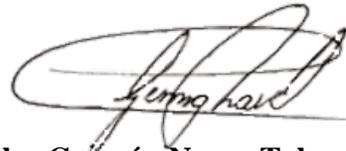
Jorge Eduardo Londoño
Senador de la República



Wilson Arias Castillo
Senador de la República



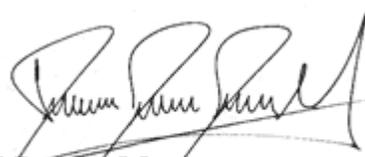
Feliciano Valencia Medina
Senador de la República



Carlos Germán Navas Talero
Representante a la Cámara



Alexander López Maya
Senador de la República



David Racero Mayorca
Representante a la Cámara por Bogotá



Inti Raúl Asprilla Reyes
Representante a la Cámara por Bogotá



Jorge Eliecer Guevara
Senador de la República



Iván Marulanda Gómez
Senador de la República



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República



Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República
Partido Cambio Radical



Armando Benedetti Villaneda
Senador de la República



Guillermo García Realpe
Senador de la República
Partido Liberal



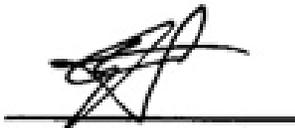
León Fredy Muñoz Lopera
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Wilmer Leal Pérez
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



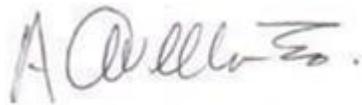
Abel David Jaramillo Largo
Representante a la Cámara
Partido MAIS



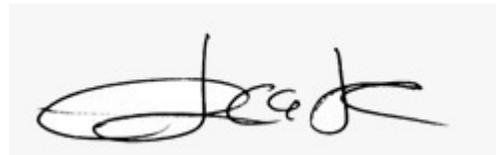
Fabián Díaz Plata
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Katherine Miranda
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



Aida Avella Esquivel
Senadora de la República
Coalición de la Decencia



Juan Luis Castro Córdoba
Senador de la República



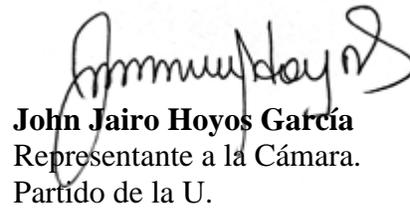
Roosevelt Rodríguez Rengifo
Senador de la República



José Aulo Polo Narváez
Senador de la República



Alberto Castilla Salazar
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



John Jairo Hoyos García
Representante a la Cámara.
Partido de la U.



GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República
Colombia Humana