



**Transformación del ESMAD a la UNDMO: Percepciones y legitimidad en el contexto de la protesta social**

Daniela Echavarría Vanegas

Trabajo de grado presentado para optar al título de Abogado

Director

Holmedo Peláez Grisales, Doctor (PhD) en Derecho

Universidad Pontificia Bolivariana  
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas  
Derecho  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2026

# TRANSFORMACIÓN DEL ESMAD A LA UNDMO: PERCEPCIONES Y LEGITIMIDAD EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

2

---

El contenido de este documento no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.



---

Firma del estudiante:

Cédula: 1037670158

ID: 000345020

### **Agradecimientos**

Este trabajo está dedicado, en primer lugar, a mi familia, por acompañarme y sostenerme a lo largo de todo este proceso. A mi mamá, a mi hermana y a mi cuñado, por su apoyo constante y por estar siempre presentes incluso en los momentos más difíciles.

De manera muy especial, a mi papá, por creer en mí incluso cuando yo dudaba, por su apoyo incondicional, por darme ánimo en los momentos en que más lo necesitaba y por ser un pilar fundamental en este camino. Este logro también es gracias a él.

A mis mascotas, que han sido un motor constante en mi vida y una fuente de compañía, calma y alegría en medio de todo este proceso.

Y finalmente, a Dios, por ser mi guía y mi sostén en cada etapa, por darme la fortaleza para continuar y por acompañarme en este logro.

---

**Tabla de contenido**

Resumen .....	6
Abstract .....	7
Introducción .....	8
1. Problematicación del ESMAD en el contexto de la protesta social .....	10
1.1. Antecedentes históricos y marco normativo del ESMAD.....	10
1.2. Jurisprudencia y casos emblemáticos sobre la intervención del ESMAD .....	13
2. Transformación del ESMAD a la UNDMO: ¿reconfiguración sustancial o cambio nominal? .	15
2.1. Marco normativo e institucional de la transformación.....	16
2.2. Alcances y límites de la reforma institucional .....	19
3. Legitimidad y percepciones sociales frente a la UNDMO.....	21
3.1. La legitimidad institucional y la construcción de la percepción social .....	22
3.2. La cobertura mediática de la protesta social y la actuación de la autoridad .....	24
3.3. Evaluación de la legitimidad institucional post-transformación .....	27
Conclusiones .....	30
Referencias .....	32

**Siglas, acrónimos y abreviaturas**

<b>AML</b>	Armas Menos Letales
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIDH-RELE</b>	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CSJ</b>	Corte Suprema de Justicia
<b>DEI</b>	Dispositivo Especializado de Intervención
<b>DMA</b>	Dispositivo Mínimo de Atención
<b>EDI</b>	Equipo de Diálogo e Intervención
<b>ESMAD</b>	Escuadrón Móvil Antidisturbios
<b>INDEPAZ</b>	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
<b>INMLCF</b>	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU-DH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>PMU</b>	Puesto de Mando Unificado
<b>UNAB</b>	Universidad Autónoma de Bucaramanga
<b>UNDMO</b>	Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden

### **Resumen**

El artículo de investigación “Transformación del ESMAD a la UNDMO en Colombia: percepciones y legitimidad en el contexto de la protesta social” analiza la legitimidad institucional de la transformación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) a la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO). El objetivo de la investigación es examinar si dicha reforma ha impactado de manera efectiva la legitimidad de las prácticas policiales en el contexto de la protesta social en Colombia, considerando tanto los cambios normativos y organizativos como la percepción social reflejada en medios de comunicación y en la experiencia reciente de movilizaciones. La investigación se desarrolla a partir de una metodología cualitativa, con enfoque sociojurídico y desde los estudios críticos del derecho. El artículo se estructura en tres títulos: el primero aborda los antecedentes históricos y normativos del ESMAD; el segundo estudia la transformación del ESMAD a la UNDMO a nivel reglamentario y operativo; y el tercero evalúa la legitimidad institucional post-transformación, confrontando la reforma normativa con la percepción social y la cobertura mediática de la actuación policial. Como conclusión, se plantea que, pese a los cambios normativos y discursivos introducidos, la transformación del ESMAD a la UNDMO no ha logrado consolidar un cambio estructural en las prácticas policiales, lo que mantiene la desconfianza social y cuestiona su legitimidad.

*Palabras clave:* Policía, reforma jurídica, orden público, derechos humanos, movimiento social.

**Abstract**

The research article “Transformation of ESMAD to UNDMO in Colombia: perceptions and legitimacy in the context of social protest” analyzes the institutional legitimacy of the transformation from the Mobile Anti-Riot Squad (ESMAD) to the Dialogue and Order Maintenance Unit (UNDMO). The objective of the research is to examine whether this reform has effectively impacted the legitimacy of police practices in the context of social protest in Colombia, considering both normative and organizational changes as well as social perception reflected in media coverage and recent protest experiences. The study is developed through a qualitative methodology, with a socio-legal approach and grounded in critical legal studies. The article is structured in three sections: the first addresses the historical and regulatory background of ESMAD; the second examines the transformation from ESMAD to UNDMO at the regulatory and operational levels; and the third evaluates institutional legitimacy post-transformation, confronting the normative reform with social perception and media coverage of police actions. The conclusion argues that, despite the normative and discursive changes introduced, the transformation from ESMAD to UNDMO has not consolidated a structural change in police practices, which maintains social distrust and calls its legitimacy into question.

*Keywords:* Police, legal reform, public order, human rights, social movement.

### **Introducción**

En Colombia, los ciclos recientes de protesta social han reactivado con fuerza el debate sobre el papel de la Policía Nacional en la gestión del orden público y, especialmente, sobre los límites del uso de la fuerza cuando se ejerce el derecho a la manifestación. En ese contexto, la actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) fue objeto de cuestionamientos persistentes – sociales, judiciales e internacionales – relacionados con la proporcionalidad de sus intervenciones y la garantía efectiva del derecho a la protesta. La transformación del ESMAD en la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) se presentó institucionalmente como una respuesta a esa crisis, con énfasis en el diálogo y la desescalada; sin embargo, todavía es discutible si se trata de una reconfiguración sustancial del modelo de intervención o si el cambio ha sido parcial en la práctica.

A partir de lo anterior, este artículo analiza la transformación del ESMAD a la UNDMO desde una perspectiva sociojurídica, con el fin de establecer en qué medida los cambios normativos y organizativos se reflejan en la actuación institucional en escenarios de protesta social y en su legitimidad. La pregunta central que guía el trabajo es: ¿la transformación del ESMAD en la UNDMO ha impactado de manera efectiva la legitimidad de la intervención policial en contextos de protesta? De forma complementaria, se indaga por (i) los antecedentes normativos y los principales hitos jurisprudenciales que problematizaron la intervención del ESMAD; (ii) el alcance real de la reforma en términos reglamentarios y operativos; y (iii) la manera en que el cambio es percibido en el espacio público, especialmente cuando la UNDMO interviene en movilizaciones descritas como pacíficas. El análisis se inscribe en un enfoque sociojurídico con apoyo en perspectivas críticas sobre legitimidad institucional y uso de la fuerza estatal.

La relevancia del análisis se justifica, en primer lugar, porque permite evaluar una reforma institucional reciente en un punto sensible para un Estado democrático: la garantía del derecho a la protesta y sus límites frente a la intervención estatal. En segundo lugar, porque pone en tensión el diseño normativo con la práctica: la legitimidad institucional no se consolida solo por el cambio de

nombre o por la actualización de manuales, sino por la consistencia de las actuaciones y por la confianza que estas generan. Y, finalmente, porque contribuye a comprender cómo la legitimidad se construye o se erosiona en escenarios de alta conflictividad social, donde el modo de intervención puede ser tan determinante como el resultado.

Metodológicamente, el artículo se apoya en análisis documental. Se revisan normas, decretos, resoluciones, manuales y jurisprudencia relevante sobre el uso de la fuerza y la atención de manifestaciones, y se complementa con revisión de notas de prensa sobre intervenciones recientes de la UNDMO. Esta revisión se utiliza como un insumo para observar cómo se configuran relatos públicos que inciden en la percepción social del cambio institucional. El texto se organiza en tres títulos: el primero aborda la problematización histórica, normativa y jurisprudencial del ESMAD; el segundo examina la transformación hacia la UNDMO y los límites de la reforma; y el tercero evalúa la legitimidad institucional post-transformación a partir del marco conceptual y de las percepciones sociales identificables en el espacio público. En términos generales, el artículo sostiene que la transformación del ESMAD a la UNDMO representa un avance normativo relevante, pero aún no se ha consolidado plenamente en la práctica, lo que mantiene la legitimidad institucional en un estado de construcción.

## **1. Problematicación del ESMAD en el contexto de la protesta social**

El análisis de la transformación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) en la actual Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) requiere, en primer lugar, comprender el contexto institucional y jurídico en el que surgió y operó esta unidad durante más de dos décadas. A lo largo de ese periodo, el ESMAD se convirtió en un actor central en la gestión de las protestas sociales en Colombia, lo que generó debates persistentes sobre el uso de la fuerza, la garantía del derecho a la manifestación y los límites de la intervención estatal en contextos de movilización ciudadana. En este sentido, el presente capítulo examina los antecedentes históricos y normativos que dieron origen al ESMAD, así como algunos de los principales casos judiciales e informes que evidenciaron las tensiones entre su actuación operativa y los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos.

### **1.1. Antecedentes históricos y marco normativo del ESMAD**

El Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) fue creado en 1999 como respuesta estatal al incremento de los conflictos sociales y a la necesidad de disponer de una unidad especializada para el control de multitudes y disturbios. En ese contexto, la policía regular resultaba insuficiente para intervenir en escenarios de protesta social. Su creación se formalizó mediante la Directiva Transitoria 0205 del 24 de febrero de 1999 de la Dirección General de la Policía y la Resolución 01363 del 14 de abril del mismo año (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). En sus primeros años, la unidad operó bajo una lógica principalmente reactiva y disuasiva frente a la protesta, con entrenamiento y equipamiento específicos de control de masas y un marco normativo poco claro entre 1999 y 2015. Esta lectura coincide con el análisis de Betancur (2006), quien muestra cómo las políticas de seguridad de comienzos de siglo consolidaron una orientación estatal centrada en el restablecimiento del orden público, lo que influyó de manera decisiva en la forma como se entendió la gestión de la protesta durante esos años.

Así, a partir del año 2015, dentro de este marco regulatorio que empezó a establecerse de forma más integral, es relevante mencionar el plan de estudios aprobado por la Policía Nacional del curso

“Manejo y Control de Multitudes” (Resolución 04223 del 22 de septiembre de 2015, citada en Ministerio de Defensa Nacional, 2019) ; así como la Resolución 02903 de 23 de junio de 2017 que reglamenta el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales (Policía Nacional, 2017); y la Resolución 03002 de 29 de junio de 2017, que expidió el Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios, delineando pautas operativas para la actuación en eventos públicos (Policía Nacional, 2017).

Por su parte, bajo la perspectiva de garantías a los derechos civiles, el Ministerio del Interior adoptó el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica.”, dentro del cual se define el papel de la Fuerza Pública en las movilizaciones, incorporando elementos de garantía de derechos en la actuación policial, esto mediante la Resolución 1190 del 3 de agosto de 2018 (Ministerio del Interior, 2018)

Una parte esencial del desarrollo normativo del ESMAD provino del control constitucional. Así, La Sentencia C-281 de 2017 estableció que la disolución de manifestaciones solo resulta legítima cuando existe una alteración grave e inminente del orden y se han agotado medidas menos gravosas, lo que implicó una transición desde un enfoque centrado en el “orden público” hacia uno que incorpora la convivencia y la mediación con los manifestantes (Corte Constitucional, 2017). Un año después, la Sentencia C-009 de 2018 reforzó esta idea al recordar que la reunión y la manifestación son derechos fundamentales vinculados con la libertad de expresión, y la limitación de estos derechos requiere una sujeción estricta al principio de legalidad, además de que deben tenerse en cuenta criterios de claridad y previsibilidad que impidan restricciones amplias o discrecionales de los mismos (Corte Constitucional, 2018). Este desarrollo jurisprudencial ha sido examinado también desde la doctrina jurídica, que identifica en estas decisiones un proceso de consolidación de la protesta como derecho fundamental sujeto a límites estrictos de legalidad y proporcionalidad (López Daza, 2019).

Por su parte, a nivel académico se venían estudiando y discutiendo estas tensiones entre el derecho a la protesta y el uso de la fuerza por parte de los organismos policiales. Algunos estudios socio jurídicos como el de Aríza Santamaría y Velásquez Bonilla (2020) sostienen que la existencia de unidades antidisturbios con mandato coercitivo puede generar riesgos estructurales para el ejercicio pleno del derecho a la protesta, especialmente cuando su actuación no se alinea de forma rigurosa con los estándares de necesidad y proporcionalidad.

A lo anterior, se le suma el análisis de García-Luna (2019), que muestra cómo, en el contexto del posacuerdo, el ESMAD se convirtió en un actor muy relevante en la gestión del conflicto social a nivel urbano, operando en escenarios donde las demandas ciudadanas planteaban retos que no podían resolverse únicamente desde el control físico. En una perspectiva de más larga duración, Archila (2019) muestra que el ‘control de la protesta’ constituye un rasgo persistente de la relación Estado-movimientos sociales desde 1975, mientras que Leal (2011) explica cómo la doctrina de seguridad ha condicionado el énfasis estatal en el orden público.

Además, la protesta social no puede leerse únicamente como alteración del orden, porque también cumple una función de participación y expresión política. Cepeda Másmela (2018) advierte que cuando la protesta se interpreta desde marcos reducidos – por ejemplo, tratándola como problema meramente policivo – se corre el riesgo de desconocer su dimensión democrática y de agravar tensiones entre ciudadanía e instituciones. Esta mirada resulta útil para entender por qué las discusiones sobre intervención policial y uso de la fuerza terminan conectándose, de manera directa, con debates sobre legitimidad institucional.

Este panorama histórico se complementa con el análisis de Gutiérrez (2014), quien destaca cómo la regulación del conflicto social ha estado atravesada por formas persistentes de intervención estatal que condicionan los márgenes de la protesta. Estas claves doctrinales ayudan a situar el giro normativo de 2017 y el posterior esfuerzo por alinear la intervención policial con estándares de derechos.

## **1.2. Jurisprudencia y casos emblemáticos sobre la intervención del ESMAD**

Como se puede observar, no fue sino hasta el 2017 cuando se expidieron instrumentos reglamentarios integrales y sistemáticos en materia de uso de la fuerza y control de disturbios, por lo tanto, la comprensión del periodo anterior a 2017 debe construirse principalmente a partir de casos judiciales e informes internacionales, que permiten construir un panorama histórico y operativo más amplio sobre la actuación del ESMAD en el contexto de la protesta social, así como sobre la distancia existente entre dicha actuación y los estándares normativos que progresivamente se fueron consolidando en materia de uso de la fuerza y derechos humanos.

Desde mediados de la década del 2000 comenzaron a registrarse hechos que evidenciaban tensiones persistentes entre la intervención antidisturbios y la garantía efectiva del derecho a la protesta. Uno de los antecedentes más tempranos fue el caso de Nicolás Neira, fallecido el primero de mayo de 2005 durante una manifestación en Bogotá. El caso fue admitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que examinó afirmaciones sobre el uso excesivo de la fuerza y la falta de debida diligencia en la investigación (CIDH, 2021).

Durante la década siguiente, el incremento de movilizaciones sociales evidenció la prevalencia del ESMAD en la gestión del conflicto social y su intervención en las protestas. El informe Luchas Sociales en Colombia 2013 registró 1.027 protestas en ese año, el mayor número desde 1975 (CINEP/PPP, 2014). Este aumento trajo a la luz las tensiones estructurales entre el enfoque de orden público y la garantía del derecho de reunión y movilización ciudadana. En esa misma línea, Cruz (2014) documenta que durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos se consolidó un ciclo de movilización amplio y diverso, lo que incrementó las tensiones entre protesta social y respuesta institucional.

El año 2019 marcó un nuevo ciclo fundamental de movilización masiva. El Paro Nacional del 21 de noviembre se dio en más de 500 municipios (CUT, 2019), mientras que diversos estudios de opinión evidenciaron una alta percepción de crisis institucional y conflictividad social (Ipsos, 2019).

En este contexto, la muerte de Dilan Cruz en noviembre de 2019, ocasionada por el impacto de un proyectil disparado por un agente del ESMAD, profundizó la discusión sobre el uso de armas menos letales y la competencia de la jurisdicción penal militar. La Corte Suprema de Justicia ordenó remitir el expediente para resolver el conflicto de jurisdicciones (Corte Suprema de Justicia, 2020), y posteriormente la Corte Constitucional dispuso su conocimiento por la jurisdicción ordinaria (Corte Constitucional, 2021). Estas decisiones reforzaron la necesidad de garantizar independencia en la investigación de violaciones a derechos humanos en contextos de protesta.

En 2020, la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia STC7641 de 2020, ordenó al Gobierno Nacional reformular los protocolos de intervención policial en manifestaciones públicas, armonizándolos con estándares constitucionales e internacionales (Corte Suprema de Justicia, 2020). La decisión reconoció la existencia de falencias estructurales en el uso de la fuerza frente a la protesta social. En cumplimiento, el Gobierno expidió el Decreto 003 de 2021, que adoptó el denominado Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado e institucionalizó figuras como los Puestos de Mando Unificado y mecanismos de verificación (Ministerio de Interior/Presidencia, 2021).

Sin embargo, durante el Paro Nacional de 2021 diversas organizaciones documentaron graves afectaciones a derechos humanos. INDEPAZ y Temblores registraron 75 asesinatos y 83 lesiones oculares en el periodo analizado (INDEPAZ & Temblores, 2021). Por su parte, el informe *Tiros a la vista* documentó más de 100 casos de trauma ocular atribuibles al uso de armas menos letales (Amnistía Internacional, PAIIS & Temblores, 2021). El Centro de Memoria, Paz y Reconciliación registró 4.687 hechos de violencia policial en el mismo contexto (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2021).

En el plano internacional, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos verificó 46 muertes y señaló la existencia de usos innecesarios o desproporcionados de la fuerza, reiterando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución (ONU-DH, 2022). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras su visita de trabajo a Colombia en junio de 2021, formuló recomendaciones específicas en

materia de uso de la fuerza y garantías institucionales, y en su informe de seguimiento de 2023 señaló persistencias en el cumplimiento de dichas recomendaciones (CIDH, 2023).

En suma, los antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales analizados muestran que la actuación del ESMAD en contextos de protesta social estuvo marcada por tensiones persistentes entre las necesidades de control del orden público y la protección del derecho fundamental a la manifestación. Los distintos casos judiciales, así como los informes de organizaciones nacionales e internacionales, evidencian que estas tensiones no se limitaron a episodios aislados, sino que reflejaron problemáticas estructurales en la regulación y en las prácticas de intervención policial.

Este contexto explica en gran medida el surgimiento de propuestas de reforma institucional orientadas a replantear el modelo de gestión de las protestas sociales en Colombia. A partir de ello, el siguiente capítulo examina el proceso de transformación del ESMAD en la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), con el fin de analizar los cambios normativos, operativos y discursivos que acompañaron esta transición institucional.

## **2. Transformación del ESMAD a la UNDMO: ¿reconfiguración sustancial o cambio nominal?**

Las tensiones institucionales descritas en el título anterior, derivadas principalmente de la actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) durante los ciclos de protesta social registrados entre 2019 y 2021, impulsaron un proceso de reforma institucional orientado a modificar el modelo de intervención policial en contextos de manifestación pública. Este proceso se inició durante el gobierno de Iván Duque Márquez y se consolidó normativamente en el gobierno de Gustavo Petro, en un contexto marcado por cuestionamientos judiciales, sociales e internacionales al uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional.

En este marco, el Gobierno Nacional anunció la transformación del ESMAD en la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), una reorganización presentada

institucionalmente como un giro hacia enfoques de prevención, mediación y uso diferenciado de la fuerza. No obstante, caracterizar esta transformación como un cambio doctrinal requiere un examen crítico de su contenido normativo y, especialmente, de su implementación práctica, aspecto que constituye el eje central de este título.

Esta reforma se inscribe en un conjunto de decisiones judiciales, desarrollos normativos y recomendaciones internacionales adoptadas tras las movilizaciones sociales de los últimos años. Entre ellas se destacan la Sentencia STC 7641 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, el Decreto 003 de 2021, la Resolución 1091 de 2023 y el Decreto 1231 de 2024, así como las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en relación con la garantía del derecho a la protesta pacífica y el uso de la fuerza.

En este contexto, el presente título analiza, en primer lugar, el marco normativo e institucional que dio origen a la transformación del ESMAD hacia la UNDMO y los principales instrumentos jurídicos que regulan actualmente su actuación. Posteriormente, se examinan los alcances y límites de dicha reforma a partir del análisis académico, la evidencia empírica disponible y la evaluación realizada por instancias judiciales e internacionales en materia de derechos humanos.

### **2.1. Marco normativo e institucional de la transformación**

En la discusión pública previa a la reforma, una parte de las críticas no se limitó a pedir ajustes operativos, sino que cuestionó la permanencia misma del modelo antidisturbios. En esa línea, Amador (2019) sostiene que, ante episodios de intervención policial considerados desmedidos, el debate sobre el derecho a la protesta se articuló con llamados explícitos al desmonte del ESMAD como una “amenaza latente” para la democracia. Este tipo de planteamientos ayuda a ubicar que la transformación institucional no surge únicamente de un ajuste técnico, sino también de una disputa política y social por el sentido de la protesta y los límites de la coerción estatal.

## **TRANSFORMACIÓN DEL ESMAD A LA UNDMO: PERCEPCIONES Y LEGITIMIDAD EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL**

El proceso que condujo a la creación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) se encuentra estrechamente vinculado con decisiones judiciales y reformas normativas orientadas a redefinir los límites de la intervención policial en contextos de protesta social.

Un antecedente central fue la Sentencia STC 7641 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se ordenó al Estado adoptar medidas estructurales para garantizar el derecho fundamental a la protesta pacífica y reformular los protocolos de intervención policial conforme a estándares constitucionales e internacionales (Corte Suprema de Justicia, 2020; Ministerio del Interior, 2021). En cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 003 de 2021, conocido como Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado, el cual fortaleció la coordinación interinstitucional a través de figuras como los Puestos de Mando Unificado (PMU) e incorporó mecanismos de verificación y control de la actuación policial.

Desde el punto de vista jurídico, la doctrina ha señalado que este tipo de instrumentos deben traducir de manera operativa los principios de legalidad, necesidad, racionalidad y uso de la fuerza como última ratio, acompañados de registros verificables y controles posteriores efectivos (Díaz Correa, 2023).

En este escenario se enmarca el anuncio institucional de la transformación del ESMAD en la UNDMO. De acuerdo con la Policía Nacional, esta nueva unidad fue diseñada bajo un enfoque preventivo que prioriza la gestión temprana del conflicto y el diálogo antes del uso de la fuerza. Su modelo operativo se estructura mediante Equipos de Diálogo (EDI), Dispositivos Mínimos de Atención (DMA) y Dispositivos Especializados de Intervención (DEI), con el propósito de asegurar una respuesta gradual y diferenciada conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad (Policía Nacional de Colombia, 2023)

La formalización de este enfoque se consolidó con la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023, que adoptó el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios. En esta Resolución se establecen como principios rectores de la actuación policial la legalidad, la necesidad, la proporcionalidad, la precaución y la diferenciación, los cuales

---

exigen que el uso de la fuerza sea excepcional, gradual y estrictamente necesario, privilegiando el diálogo y la mediación antes de cualquier intervención coercitiva. Estos estándares, desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, imponen además obligaciones de registro, justificación y control ex post de las actuaciones policiales, con el fin de prevenir abusos y garantizar la rendición de cuentas (CIDH-RELE, 2019). En el contexto de la transformación institucional, la Resolución 1091 de 2023 constituye uno de los principales referentes normativos para evaluar el alcance real del cambio, en la medida en que busca orientar la actuación de la nueva unidad hacia esquemas de diálogo, intervención gradual y control ex post del uso de la fuerza, superando el énfasis históricamente coercitivo asociado al modelo antidisturbios.

Posteriormente, el Decreto 1231 de 2024 incorporó en el Decreto Único del sector Defensa disposiciones específicas sobre el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional, reforzando la prioridad de los medios no violentos y los criterios operativos orientados a garantizar la gradualidad de la intervención (Presidencia – DAPRE, 2024; Ministerio de Defensa Nacional, 2024). Este desarrollo normativo se alinea con los parámetros analizados por Nuvaez Castillo y Roncancio-Bedoya (2024) en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad en contextos urbanos. Estos parámetros de proporcionalidad se refieren a la evaluación contextual de las circunstancias de la protesta, la idoneidad y necesidad del medio empleado, la proporcionalidad entre el riesgo existente y la intensidad de la intervención, así como a la obligación de reducir al mínimo los daños a personas no involucradas. Así, el Decreto 1231 de 2024 refuerza la exigencia de que la Policía Nacional justifique de manera explícita el uso diferenciado de la fuerza conforme a criterios técnicos y verificables (Nuvaez, Castillo y Roncancio-Bedoya, 2024), y resulta particularmente relevante para la UNDMO, pues introduce obligaciones explícitas de justificación, diferenciación y proporcionalidad en el uso de la fuerza, permitiendo evaluar si la nueva unidad ha incorporado criterios técnicos y contextuales que limiten efectivamente la intensidad de la intervención policial en escenarios de protesta.

De manera complementaria, la Resolución 1840 de 2025 adoptó el Manual para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales (AML), cuyo objetivo es unificar criterios técnicos y establecer obligaciones de capacitación, registro y trazabilidad en su uso

(Policía Nacional de Colombia, 2025). Este manual responde a la evidencia acumulada sobre los riesgos asociados a estos dispositivos y a la necesidad de fortalecer los mecanismos de control institucional sobre su utilización. Dicha Resolución resulta especialmente relevante en el marco de la transformación del ESMAD hacia la UNDMO, en la medida en que el uso de armas menos letales ha sido uno de los principales focos de cuestionamiento a la intervención antidisturbios. Así, la correcta aplicación del manual constituye un parámetro central para evaluar si la nueva unidad ha logrado modificar de manera efectiva prácticas operativas que históricamente generaron altos niveles de riesgo y desconfianza social.

En conjunto, estos desarrollos normativos reflejan un esfuerzo institucional por armonizar la actuación policial con los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza y la protección del derecho a la protesta. Sin embargo, como lo advierten Molina Orjuela, Márquez Villamizar, Enciso Betancourt y Chavarro Ospina (2024), la eficacia de estas reformas depende en gran medida de su implementación efectiva y de la capacidad estatal para supervisar y corregir las prácticas policiales en terreno. En el plano de política pública, propuestas como las de Castro Bastidas (2022) insisten en la necesidad de articular estas reformas a estrategias más amplias de garantía de derechos y construcción de confianza institucional.

## **2.2. Alcances y límites de la reforma institucional**

Para evaluar el alcance real de la transformación del ESMAD hacia la UNDMO, resulta necesario partir de los marcos analíticos desde los cuales el Estado ha justificado esta reforma y contrastarlos con su expresión empírica.

Desde una perspectiva de política pública, investigaciones como las de Molina Orjuela, Márquez Villamizar, Enciso Betancourt y Chavarro Ospina (2024) han interpretado esta transformación como parte de un tránsito hacia el paradigma de seguridad humana, que prioriza la protección integral de los derechos fundamentales y la reconstrucción de la confianza entre ciudadanía e instituciones. Bajo este enfoque, la incorporación de equipos de diálogo y mecanismos de intervención gradual busca superar modelos centrados exclusivamente en la contención

coercitiva del orden público. Sin embargo, este cambio exige anclar la actuación policial a objetivos verificables, indicadores claros y mecanismos efectivos de evaluación, con participación social activa (Castro Bastidas, 2022).

Desde el análisis académico de la implementación, López Guarín y Jerez Caballero (2025) identifican, para el período 2021-2024, una mayor presencia de estrategias de mediación y una reducción parcial de actuaciones catalogadas como uso desproporcionado de la fuerza en determinados contextos, lo que sugiere avances incipientes en la incorporación práctica del enfoque preventivo. Sin embargo, como advierte Romero (2022), este tipo de reformas suelen enfrentar brechas persistentes entre el diseño normativo y su ejecución, particularmente en escenarios de protesta social, lo que obliga a evaluar la transformación a partir de resultados empíricos y no únicamente desde el discurso institucional.

En esa línea, la evidencia empírica disponible muestra que persisten desafíos significativos. Estudios basados en registros oficiales del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses documentan 4.900 lesiones y cinco muertes asociadas al uso de armas menos letales entre 2017 y 2021, con predominio de lesiones faciales y en extremidades, lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer la capacitación, la supervisión operativa y la trazabilidad en el manejo de estos dispositivos (Castrillón Parada y Jurado Portilla, 2024). A ello se suman los más de 100 casos de trauma ocular documentados durante las protestas de 2021, según lo reportado por Forero Alba, Gutiérrez-Martínez, Mendoza Zamudio y Rodríguez Pabón (2024), quienes resaltan la urgencia de reforzar los controles sobre la adquisición, el uso y el registro de armas menos letales. Estos hallazgos evidencian tensiones persistentes entre la normativa vigente y la práctica operativa.

Desde el control judicial, la evaluación de la reforma también exige considerar los estándares sobre investigación y responsabilidad institucional frente al uso de la fuerza, dado que estos inciden directamente en la legitimidad de la actuación policial. En este sentido, la Sentencia SU-190 de 2021 reafirmó la competencia de la jurisdicción ordinaria para investigar hechos ocurridos en contextos de protesta cuando exista duda sobre su relación con el servicio policial, buscando garantizar investigaciones independientes, imparciales y efectivas.

Este criterio se articula con lo ordenado en la STC 7641 de 2020 y con los mecanismos previstos en el Decreto 003 de 2021, los cuales enfatizan la necesidad de controles institucionales y judiciales frente al uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional. En el marco de la transformación institucional, estos estándares resultan especialmente relevantes, pues una reforma institucional carece de impacto sustancial si no se acompaña de esquemas reales de rendición de cuentas y responsabilidad frente a posibles abusos (Corte Constitucional, 2021; Corte Suprema de Justicia, 2020; Ministerio del Interior, 2021).

Finalmente, desde el ámbito internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023) ha señalado avances parciales en la adopción de reformas institucionales en Colombia, pero también persistencias en el uso excesivo de la fuerza y debilidades en las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta. De manera complementaria, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos verificó múltiples casos de uso innecesario o desproporcionado de la fuerza durante las movilizaciones de 2021, reiterando la obligación estatal de fortalecer los mecanismos de prevención, control y sanción (ONU-DH, 2022).

En conjunto, la transformación del ESMAD hacia la UNDMO constituye un avance normativo relevante, en tanto actualiza manuales, redefine procedimientos y adopta principios orientados a la gradualidad y al uso diferenciado de la fuerza. No obstante, establecer si este proceso representa una reconfiguración sustancial – y no únicamente un cambio nominal – requiere verificar su impacto sostenido en la práctica policial, especialmente en la reducción de abusos, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el aumento de la confianza ciudadana. Solo a partir de estos elementos será posible determinar si la UNDMO ha logrado transformar de manera efectiva la gestión estatal de la protesta social.

### **3. Legitimidad y percepciones sociales frente a la UNDMO**

Esta discusión resulta particularmente relevante, en la medida en que la creación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) se presenta institucionalmente como

una respuesta a la crisis de legitimidad generada por la actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) en contextos de protesta social. En ese sentido, este título se propone analizar la legitimidad institucional y la percepción social asociadas a dicha transformación, desplazando el análisis hacia el escenario posterior a la reforma y hacia una dimensión empírica vinculada a la forma en que el cambio es interpretado y valorado en el espacio público.

Para ello, resulta fundamental entender la legitimidad institucional no solo como una cualidad normativa, sino para este análisis, la legitimidad institucional se entiende como un proceso de reconocimiento social que se construye en la práctica y que no se deriva automáticamente del cambio normativo (De Sousa Santos, 2009). Desde esta perspectiva, la UNDMO se analiza tanto en función de su diseño institucional como de sus intervenciones en escenarios de protesta social, particularmente sensibles para la confianza institucional y el reconocimiento de la autoridad.

En coherencia con lo anterior, el título se estructura en tres momentos. En primer lugar, se presenta un marco teórico sobre la legitimidad y su relación con la percepción social; en segundo lugar, se examina cómo esa percepción social sobre la transformación del ESMAD a la UNDMO se refleja en relatos mediáticos sobre la protesta y la actuación policial; y, finalmente, se propone una lectura integradora que permite valorar si, post-transformación, la legitimidad de la UNDMO puede considerarse consolidada o si permanece frágil y en construcción.

### **3.1. La legitimidad institucional y la construcción de la percepción social**

La legitimidad institucional suele entenderse como el conjunto de razones por las cuales una autoridad es reconocida como válida y aceptable dentro de una comunidad política. En este sentido, no se trata únicamente de la existencia formal de una institución ni de su conformidad con el ordenamiento jurídico, sino de su capacidad efectiva para generar aceptación social respecto del ejercicio de su autoridad. Así, la legalidad constituye una condición necesaria, pero no suficiente, ya que el reconocimiento institucional también depende del modo en que el poder es ejercido y de las valoraciones sociales que dicho ejercicio produce (García Jurado, 2000; Rico & Salas, 1998). Desde una lectura crítica, la legitimidad también puede verse como algo que no está garantizado de una vez y para siempre, sino que se construye y se disputa socialmente en el cruce entre la lógica

de regulación institucional y las expectativas de emancipación, especialmente en contextos de conflicto social (De Sousa Santos, 2009).

Desde esta perspectiva, autores como Requena Hidalgo (2016) distinguen entre legitimidad normativa y legitimidad empírica. La primera se refiere al cumplimiento de reglas, principios y límites formales que justifican el ejercicio del poder; la segunda, a la percepción social de ese poder, es decir, a si los individuos consideran que la autoridad tiene derecho a intervenir y a imponer decisiones. Esta distinción resulta especialmente relevante porque ambas dimensiones no siempre coinciden y pueden entrar en tensión, particularmente en contextos donde el uso de la fuerza estatal es recurrente.

En el contexto colombiano y, específicamente, en el tránsito del ESMAD a la UNDMO, este debate cobra una importancia particular. El estudio de Lalinde Ordóñez (2020) muestra que la percepción de justicia procedimental en el contacto con la policía incide de manera significativa en la evaluación de legitimidad, lo que sugiere que el trato, la proporcionalidad y la explicación de la intervención pesan tanto o más que el marco normativo que la respalda.

Además, las percepciones sociales no se construyen únicamente desde experiencias individuales directas, sino también a partir de memorias colectivas, relaciones históricas entre el Estado y los movimientos sociales, y relatos que circulan en el espacio público. En escenarios de protesta, estas percepciones suelen estar atravesadas por experiencias acumuladas de confrontación, estigmatización o desconfianza hacia la autoridad, lo que condiciona la forma en que se valoran las reformas institucionales y las nuevas unidades encargadas del orden público (Leal Roncancio, 2022; Barrera & Hoyos, 2020).

En últimas, entender la legitimidad institucional y cómo se forman las percepciones sociales ayuda a ver que los cambios normativos no siempre se traducen en confianza o reconocimiento automático. Así, la percepción social opera como un componente central de la legitimidad institucional, en tanto no solo refleja la experiencia acumulada, sino que también contribuye a sostener o cuestionar el reconocimiento de la autoridad en el tiempo. Desde esta perspectiva, la legitimidad no puede entenderse como un atributo fijo ni como una condición que se alcanza de

manera definitiva, sino como un proceso relacional y dinámico, susceptible de fortalecerse o erosionarse según las prácticas institucionales y los relatos que se construyen en torno a ellas (Requena Hidalgo, 2016; García Jurado, 2000). En el caso específico de la transformación del ESMAD a la UNDMO, esta idea resulta particularmente relevante, pues la reforma institucional se presentó como una respuesta a una crisis de legitimidad asociada al uso de la fuerza en contextos de protesta social.

### **3.2. La cobertura mediática de la protesta social y la actuación de la autoridad**

Como se planteó en el subtítulo anterior, la legitimidad institucional no depende únicamente de normas o de cambios formales, sino también de cómo se percibe la actuación de la autoridad en escenarios concretos. En la práctica, esas percepciones no se forman solo por experiencias directas, sino también por la manera en que los hechos circulan y se narran en el espacio público (Pinilla Escobar, 2025; Córdoba Hernández et al., 2023). Por eso, aquí los medios se toman como una ventana para observar cómo se va construyendo la percepción social sobre la UNDMO y, en particular, sobre si su actuación es vista como consistente con el discurso de diálogo que acompaña la reforma.

Esta forma de construcción de relatos no es neutral. Por ejemplo, Alzate Zuluaga (2010) muestra, al analizar el cubrimiento de acciones colectivas en Medellín, que ciertos encuadres mediáticos tienden a hacer menos visible el contenido político de prácticas de resistencia civil y a presentarlas de manera funcional al orden hegemónico, lo que termina influyendo en cómo se perciben esas acciones y a quienes las protagonizan. En consecuencia, los relatos mediáticos no solo informan “qué pasó”, sino que contribuyen a fijar sentidos sobre legitimidad, conflicto y autoridad en el espacio público.

En ese contexto, lo relevante es que, pese a la reforma normativa y al énfasis institucional en el diálogo, la UNDMO sigue apareciendo en hechos recientes vinculada a intervenciones coercitivas, como el uso de gases lacrimógenos o granadas aturdidoras, incluso en protestas descritas como pacíficas. Este contraste permite observar la distancia entre el discurso de

transformación y la manera en que la actuación de la unidad se percibe cuando ocurre en las calles (Pinilla Escobar, 2025; Córdoba Hernández et al., 2023).

Para aterrizar esta discusión y entender cómo se percibe la actuación de la UNDMO en la actualidad, se revisaron varias notas de prensa recientes que documentan intervenciones de la institución en distintos escenarios de protesta. Estas noticias permiten observar patrones y ejemplos concretos de uso de la fuerza, no sólo de manera narrativa sino llegando a identificar qué tipo de actuaciones quedan registradas y cómo esas actuaciones influyen en la percepción pública sobre si el cambio institucional se siente real o solo parcial.

En marzo de 2024, durante la movilización del 8M en Bogotá, se reportó el uso de gases lacrimógenos por parte de la UNDMO y se informó la apertura de investigaciones por lo ocurrido, con pronunciamientos públicos que rechazaban este tipo de intervención en una movilización descrita como pacífica (La República, 2024). En agosto de 2024, también se registraron coberturas sobre despejes con gases lacrimógenos frente a bloqueos indígenas en la vía Panamericana (El Espectador, 2024). En septiembre de 2024, durante el paro camionero en Bogotá, se reportó intervención con gases lacrimógenos para dispersar bloqueos (Canal 1, 2024). En conjunto, estos episodios muestran que el uso de mecanismos de dispersión sigue siendo un rasgo visible de la intervención de la UNDMO, incluso cuando el punto de partida no se presenta necesariamente como violencia generalizada.

También hay registros periodísticos donde la intervención de la UNDMO se asocia a uso de fuerza en protestas descritas como pacíficas. En mayo de 2025 se reportaron denuncias sobre el uso de granadas aturdidoras y gases lacrimógenos frente a una protesta de padres de familia por un caso de abuso infantil, descrita en la nota como pacífica y con presencia de menores (Infobae, 2025). En febrero de 2025, en Barrancabermeja, se informó que una protesta estudiantil por transporte escolar terminó con intervención de la UNDMO, y se registraron denuncias de padres sobre estudiantes lesionados y uso de la fuerza para despejar el lugar (Vanguardia, 2025). En diciembre de 2025, durante las movilizaciones contra ExpoDefensa en Bogotá, se reportó intervención con bombas aturdidoras y gases lacrimógenos, con personas lesionadas, en un plantón presentado como cultural y pacífico (Cerosetenta, 2025; Radio Nacional de Colombia, 2025).

Cuando estos hechos se narran como intervención coercitiva frente a protestas pacíficas, la percepción social tiende a leer la reforma como insuficiente, porque el cambio se evalúa más por la experiencia concreta que por el nombre o el discurso institucional.

Además, hay episodios recientes donde se reportan enfrentamientos y uso de elementos de dispersión en escenarios urbanos con alta visibilidad. En abril de 2026 se registraron disturbios tras la intervención de la UNDMO en manifestaciones de taxistas en inmediaciones del aeropuerto El Dorado, incluyendo referencia al uso de bombas aturdidoras y afectaciones en movilidad y transporte (Infobae, 2026; El Tiempo, 2026). Este tipo de casos refuerza la idea de que, aunque se intente instalar el diálogo como primera respuesta, la intervención termina resolviéndose en varias ocasiones con prácticas de control y dispersión que siguen marcando la percepción pública.

Con base en estos registros, lo que se puede afirmar de manera objetiva es que la reforma normativa y el cambio discursivo no han significado – al menos hasta ahora – una transformación completa y consistente de las actuaciones en la práctica. Los hechos reportados muestran que continúan intervenciones con mecanismos de dispersión (gases y aturdidoras) que, en varios casos, son presentados como desproporcionados o problemáticos en relación con el carácter pacífico de ciertas protestas. Esa continuidad es relevante para la pregunta respecto a la legitimidad, porque es precisamente en estos escenarios donde se refuerza la percepción de que el cambio institucional ha sido parcial (Pinilla Escobar, 2025; Córdoba Hernández et al., 2023).

En definitiva, lo que muestran estos registros es que la reforma no se ha traducido en un cambio plenamente consistente en la actuación práctica de la UNDMO frente a la protesta. Hay avances y un discurso institucional que apuesta por el diálogo, pero los episodios documentados con gases, aturdidoras y dispersión, incluso en protestas descritas como pacíficas, sostienen la percepción de que el cambio ha sido parcial. Por eso la confianza social y el reconocimiento institucional no se consolidan automáticamente, y la legitimidad post-transformación se mantiene como un proceso todavía frágil y en disputa.

### **3.3. Evaluación de la legitimidad institucional post-transformación**

Con lo desarrollado en este título, el punto ya no es si la UNDMO cambió de denominación, sino si el cambio se traduce en legitimidad institucional en el contexto de la protesta social. Desde una perspectiva institucional, la legitimidad no se agota en la legalidad formal: supone reconocimiento social y adhesión suficiente para que el ejercicio de la autoridad no dependa de la fuerza como recurso principal, sino de la aceptación y del consenso en torno a reglas y procedimientos. Esta aproximación está desarrollada en la discusión clásica sobre legitimidad, consenso y fuerza (Ferrando Badía, 1971), y se complementa con aportes contemporáneos sobre legitimidad policial y justicia procedimental, que muestran la relevancia del trato, la proporcionalidad y la percepción de imparcialidad en la confianza pública (García Jurado, 2000; Requena Hidalgo, 2016; Lalinde Ordóñez, 2020).

Desde el propio diseño institucional, la transformación pretende apoyarse en un giro doctrinal cuyo eje es el diálogo. El Manual adoptado mediante la Resolución 1091 de 2023 regula la atención de manifestaciones y fija la primacía del diálogo, definiéndola como un componente permanente de comunicación e interlocución con propósitos explícitos, entre ellos facilitar manifestaciones, establecer canales de comunicación y reducir acciones que den lugar al uso de la fuerza ((Policía Nacional de Colombia, 2023). En la misma línea, el Ministerio de Defensa presenta la UNDMO como parte de la transformación policial orientada a garantizar derechos durante manifestaciones, con acciones como actualización de protocolos, formación en derechos humanos, fortalecimiento de capacidades de mediación y mecanismos de transparencia y evidencia (Ministerio de Defensa Nacional, s. f.).

Ahora bien, aunque se observa que la percepción social sigue tensionada por diversas intervenciones coercitivas, el fortalecimiento de la legitimidad no se da reiterando el discurso, sino eliminando la brecha entre este y la parte práctica/operativa: que el diálogo sea efectivamente la primera respuesta, que exista trazabilidad del intento de diálogo y que el uso de la fuerza sea excepcional y justificable. En ese sentido, los cambios institucionales que la UNDMO debería priorizar para fortalecer legitimidad son cuatro:

(1) Volver verificable la primacía del diálogo. La página oficial de la UNDMO describe el modelo con primacía del diálogo y despliegue de Equipos de Diálogo (EDI) como herramienta para diagnóstico social, interlocución y mediación (Policía Nacional de Colombia, s. f.). Además, el instructivo “Rol de Diálogo (Speaker)” define el diálogo/interlocución como proceso continuo basado en comunicación asertiva orientado a convivencia y reducción de violencia, y estructura etapas de atención (Policía Nacional de Colombia, 2024). Esto sugiere que el cambio clave es estandarizar: EDI temprano, registro del ciclo de diálogo y criterios claros de agotamiento antes de escalar (Policía Nacional de Colombia, 2024).

(2) Fortalecer transparencia y rendición de cuentas. El Ministerio de Defensa reporta innovación tecnológica (gestión y conservación de evidencia digital y sistemas de información como soporte de transparencia) y creación de asesoría jurídica en intervenciones. Esto debe operar como garantía verificable: registro, reportes y control ex post, consistente con el manual institucional (Ministerio de Defensa Nacional, s. f.; Policía Nacional de Colombia, 2023).

(3) Control estricto de armas menos letales y formación recurrente. En la transformación se reportan manuales y entrenamiento sobre AML, y medidas de prevención de lesiones – por ejemplo, la suspensión de ciertas municiones – como parte del rediseño del modelo. Para la legitimidad, el punto es que estas reglas se traduzcan en práctica supervisada y trazable (Ministerio de Defensa Nacional, s. f.; Policía Nacional de Colombia, 2023).

(4) Fortalecer capacidades humanas para diálogo (selección, bienestar, soporte psicosocial). El Ministerio de Defensa incluye evaluación psicológica, apoyo psicosocial y criterios de incorporación orientados a competencias para la función. Esto es central porque el diálogo no es solo técnica: requiere capacidades emocionales y comunicativas sostenidas, especialmente bajo presión (Ministerio de Defensa Nacional, s. f.; Policía Nacional de Colombia, 2024).

En conclusión, la legitimidad institucional de la UNDMO permanece en construcción: hay arquitectura formal y doctrinal que prioriza el diálogo (manuales, EDI y rol Speaker), pero el reto es convertir ese diseño en experiencia pública consistente y verificable. En la medida en que el diálogo opere como primera respuesta real, se fortalezcan los registros y controles y se reduzca la

## **TRANSFORMACIÓN DEL ESMAD A LA UNDMO: PERCEPCIONES Y LEGITIMIDAD EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL**

dependencia de mecanismos coercitivos en escenarios pacíficos, la unidad tendría mejores condiciones para consolidar confianza y reconocimiento social.

### **Conclusiones**

A partir del análisis desarrollado a lo largo del artículo, es posible afirmar que la transformación del ESMAD a la UNDMO no puede entenderse únicamente como un cambio de denominación, pero tampoco puede considerarse, al menos por ahora, como una transformación completamente consolidada en la práctica. Si bien el nuevo modelo incorpora ajustes normativos relevantes – especialmente en torno al diálogo, la gradualidad y el uso diferenciado de la fuerza – esos cambios no se reflejan de manera uniforme en la forma en que la unidad interviene en escenarios reales de protesta social.

En este sentido, el objetivo del trabajo se cumple en la medida en que permite mostrar esa tensión entre lo normativo y lo práctico. Por un lado, existe un diseño institucional que apunta a corregir problemas históricos en la gestión de la protesta; por el otro, la evidencia revisada sugiere que la implementación de ese modelo sigue siendo parcial. Esto es clave, porque la legitimidad institucional no depende únicamente de las reformas formales, sino de la experiencia concreta de quienes interactúan con la autoridad en estos contextos.

El recorrido histórico y jurisprudencial del ESMAD permite entender que la reforma no surge de manera aislada, sino como respuesta a una acumulación de cuestionamientos relacionados con el uso de la fuerza y la garantía del derecho a la protesta. En ese sentido, la creación de la UNDMO sí constituye un avance en términos de reconocimiento institucional de esos problemas. Sin embargo, ese reconocimiento no es suficiente por sí solo: su impacto depende de que logre traducirse en prácticas consistentes y verificables.

Al analizar la transformación desde su dimensión operativa, se observa que el modelo incorpora herramientas orientadas a priorizar el diálogo y reducir el uso de la fuerza. No obstante, cuando se contrasta ese enfoque con intervenciones recientes reportadas en el espacio público, aparece nuevamente la idea de una brecha. En varios de esos casos, la actuación de la UNDMO sigue asociándose a mecanismos de dispersión, incluso en escenarios descritos como pacíficos. Esto no significa que el cambio no exista, pero sí que su alcance todavía es limitado.

Desde la perspectiva de la legitimidad, esto tiene un efecto importante. La confianza institucional no se construye únicamente a partir del discurso o de la normativa, sino a partir de la coherencia entre lo que se plantea y lo que efectivamente ocurre en terreno. Por eso, mientras esa coherencia no sea consistente, la legitimidad de la UNDMO seguirá siendo percibida como algo en construcción, más que como un elemento consolidado.

En ese contexto, lo que se puede plantear no es tanto una crítica al cambio en sí, sino a su nivel de implementación. El fortalecimiento de la legitimidad institucional parece depender de aspectos muy concretos: que el diálogo funcione realmente como primera respuesta, que las intervenciones queden registradas y puedan ser verificadas, que el uso de la fuerza sea claramente excepcional y justificable, y que existan condiciones institucionales que respalden ese enfoque en la práctica. Sin esos elementos, el cambio corre el riesgo de quedarse en el plano discursivo.

Finalmente, es importante reconocer que este trabajo tiene limitaciones. El análisis de prensa permite identificar patrones en la forma en que se perciben las intervenciones de la UNDMO, pero no sustituye un estudio empírico directo sobre su actuación. En esa línea, futuras investigaciones podrían profundizar en el impacto real de la reforma a partir de datos institucionales, trabajo de campo o comparaciones con otros modelos de gestión de la protesta. Esto permitiría tener una visión más completa sobre si la transformación logra, con el tiempo, cerrar la brecha entre lo normativo y lo práctico.

---

**Referencias**

- Alzate Zuluaga, M. L. (2010). El discurso hegemónico sobre las acciones colectivas de resistencia civil: Casos comunas 8, 9 y 13 de Medellín. *Estudios Políticos*, (36), 67–93.  
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/6331>
- Amador, J. C. (2019). Derecho a la protesta y desmonte del ESMAD. *Revista Corporación Viva la Ciudadanía*, 45(654), 1–4.  
[https://dn720005.ca.archive.org/0/items/esmad\\_co/amador2019.pdf](https://dn720005.ca.archive.org/0/items/esmad_co/amador2019.pdf)
- Archila Neira, M. (2019). Control de las protestas: una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975–2015. En *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975–2015* (pp. 95–151).  
<https://doi.org/10.15446/achsc.v47n2.86181>
- Aríza Santamaría, R., & Velásquez Bonilla, N. (2020). La violencia estatal frente a la protesta social: El ESMAD en Colombia. *Revista Jurídica Derecho*, 9(13).  
[http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2413-28102020000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102020000200002&lng=es&nrm=iso)
- Barrera, V., & Hoyos, C. (2020). ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. *Análisis Político*, 33(98), 167–190.  
<https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89416>
- Betancur Betancur, M. S. (2006). Del Estatuto de Seguridad al estado comunitario: Veinticinco años de criminalización de la protesta social en Colombia. *Observatorio Social de América Latina* (OSAL), (19).  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110327114137/22Betanc.pdf>
- Canal 1. (2024, septiembre 5). Con gases lacrimógenos, la Policía interviene el paro camionero en Bogotá.

---

<https://canal1.com.co/noticias/bogota/policia-interviene-gases-lacrimogenos-paro-camioneros-bogota/>

Castro Bastidas, K. R. (2022). Propuesta de marco de política pública para la protección integral y garantías para la protesta pacífica en Colombia (tesis de maestría, Universidad del Valle).

<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/entities/publication/0f3c5bcb-6fce-4dda-9267-d0e4d01dcb56>

Castrillón Parada, J. C., & Jurado Portilla, D. (2024). Caracterización de las lesiones producidas por armas menos letales en Colombia (2017–2021) (tesis de especialización, Universidad Nacional de Colombia).

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/85841>

Cepeda Másmela, C. (2018). Protesta social y participación política: los riesgos de la incomprensión. CINEP/Programa por la Paz.

[https://www.academia.edu/38128854/Protesta\\_social\\_y\\_participaci%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica\\_los\\_riesgos\\_de\\_la\\_incomprensi%C3%B3n](https://www.academia.edu/38128854/Protesta_social_y_participaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_los_riesgos_de_la_incomprensi%C3%B3n)

Cerosepta. (2025, diciembre 1). Un plantón pacífico contra Expodefensa en Bogotá termina con intervención de la UNDMO.

<https://cerosepta.uniandes.edu.co/expodefensa-planton-undmo/>

CINEP/Programa por la Paz. (2014). Luchas sociales en Colombia 2013 [Informe].

[https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/informe-especial-cinep-protestas-2013\\_opt.pdf](https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/informe-especial-cinep-protestas-2013_opt.pdf)

Córdoba Hernández, A. M., Cárdenas Ruiz, J. D., & Arbeláez Linares, M. P. (2023). El paradigma de la protesta en el cubrimiento de manifestaciones sociales en Facebook: El caso de las movilizaciones contra la Policía en Colombia en 2020. *Análisis Político*, 36(106), 31–59.

<https://doi.org/10.15446/anpol.v36n106.111037>

# TRANSFORMACIÓN DEL ESMAD A LA UNDMO: PERCEPCIONES Y LEGITIMIDAD EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL

34

---

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-281/17.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159666>

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-009/18.  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/30034590>

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia SU-190/21.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/su190-21.htm>

Corte Suprema de Justicia. (2020). *Sentencia STC7113-2020*.

Corte Suprema de Justicia. (2020). *Sentencia STC7641-2020* (22 de septiembre de 2020).  
<https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/STC7641-2020-1.pdf>

Cruz Rodríguez, E. (2014). La protesta social en el primer gobierno de Juan Manuel Santos. *Jurídicas CUC*, 10(1), 233–281.  
[https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/download/466/pdf\\_50/](https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/download/466/pdf_50/)

Central Unitaria de Trabajadores (CUT). (2019). Ascenso de la protesta social y participación ciudadana: Paro nacional del 21 de noviembre de 2019 [Informe].  
<https://informesderechoshumanos.com/wp-content/uploads/2020/10/21-de-noviembre-de-2019-Paro-Nacional.pdf>

De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Editorial Trotta.  
<https://www.scribd.com/document/831074102/SOUSA-SANTOS-Sociologia-Juridica-Critica>

Díaz Correa, N. E. (2023). Normas que regulan el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional de Colombia en el marco de las protestas, disturbios y grave alteración del orden público. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, 15(31), 643–665.  
<https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.31-2023-4483>

---

El Espectador. (2024, agosto 21). Con gases lacrimógenos levantaron bloqueos indígenas sobre la vía Panamericana.

<https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/con-gases-lacrimogenos-levantaron-bloqueos-indigenas-sobre-la-via-panamericana/>

El Tiempo. (2026, abril 8). Manifestaciones sobre la avenida El Dorado afectan movilidad en inmediaciones del aeropuerto: reportan disturbios tras intervención de la UNDMO. <https://www.eltiempo.com/bogota/manifestaciones-sobre-la-avenida-el-dorado-afectan-movilidad-y-causan-retrasos-en-via-que-conduce-a-aeropuerto-internacional-el-dorado-vias-alternas-3546355>

Ferrando Badía, J. (1971). Poder y legitimidad. *Revista de Estudios Políticos*, (180), 5–28. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1948024>

Forero Alba, S., Gutiérrez-Martínez, J., Mendoza Zamudio, C., & Rodríguez Pabón, A. (2024). ¿Cuánto nos cuestan los gases lacrimógenos y las balas de goma? Estudio sobre comercio de armas menos letales y derechos humanos en Colombia [Informe]. *Dejusticia & Temblores* ONG. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2024/11/ArmasMenosLetales-Web\\_.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2024/11/ArmasMenosLetales-Web_.pdf)

García Jurado, R. (2000). Fundamentos de la legitimidad. *Estudios Políticos*, 24, 129–146. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2000.24.37280>

García Luna, J. K. (2019). La policía en el posconflicto: análisis del impacto del nuevo Código de Policía y el Escuadrón Móvil Antidisturbios en Colombia. *Logos Ciencia & Tecnología*, 11(3), 107–119. <https://doi.org/10.22335/rlct.v11i3.986>

Gutiérrez Sanín, F. (2014). El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910–2010). Editorial Debate. <https://www.redalyc.org/pdf/1053/105338606013.pdf>

Infobae. (2025, mayo 7). Denuncian que la UNDMO usó granadas aturdidoras y gases lacrimógenos en protesta de padres de familia en Bogotá. <https://www.infobae.com/colombia/2025/05/07/denuncian-que-la-udmo-uso-granadas-aturdidoras-y-gases-lacrimogenos-contra-protesta-de-padres-de-familia-tras-abuso-de-menores-en-un-jardin-infantil/>

Infobae. (2026, abril 9). Manifestación de taxistas en el aeropuerto El Dorado terminó en disturbios tras la intervención de la UNDMO. <https://www.infobae.com/colombia/2026/04/09/en-imagenes-manifestacion-de-taxistas-en-el-aeropuerto-el-dorado-termino-en-fuertes-disturbios-tras-la-intervencion-del-undmo/>

INDEPAZ & Temblores ONG. (2021). Cifras de la violencia en el marco del paro nacional 2021 [Informe]. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>

Ipsos. (2019). Protestas en Colombia 2019: estudio de opinión pública. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/19-100321-01-estudiodeopinioncrisiscol2019-v1.pdf>

Lalinde Ordóñez, S. (2020). Impact of procedural justice on police legitimacy: Evidence from Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (47), 215–253. <https://doi.org/10.18601/01229893.n47.07>

La República. (2024, marzo 10). Ordenan investigar a policía de la UNDMO que lanzó gases en la marcha del 8M. <https://www.larepublica.co/economia/ordenan-investigar-a-policia-de-la-undmo-que-lanzo-gases-en-la-marcha-8m-3818288>

Leal Buitrago, F. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*, 24(73), 3–36. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v24n73/v24n73a01.pdf>

---

Leal Roncancio, G. G. (2022). Movimientos sociales y Estado colombiano: una relación conflictiva. *Revista nuestraAmérica*, 10(19), e6012828.  
<https://doi.org/10.5281/zenodo.6012828>

López Guarín, C. E., & Jerez Caballero, J. B. (2025). Del ESMAD a la UNDMO: Transformaciones en el uso de la fuerza durante la protesta social en Colombia (2021–2024) (tesis de maestría, Universidad Autónoma de Bucaramanga).  
<http://hdl.handle.net/20.500.12749/32137>

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). OFI19-SN-EXT1-110067.

Ministerio de Defensa Nacional. (s. f.). Respeto al derecho de reunión y asociación (Transformación policial). Recuperado el 13 de mayo de 2026, de  
<https://www.mindefensa.gov.co/transformacion-policial/respeto-al-derecho-de-reunion-y-asociacion>

Ministerio del Interior. (2018). Resolución 1190 de 2018: Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica.  
[https://www.enlegislacion.com/files/susc/cdj/conc/r\\_mi\\_1190\\_18.pdf](https://www.enlegislacion.com/files/susc/cdj/conc/r_mi_1190_18.pdf)

Ministerio del Interior & Presidencia de la República (2021). Decreto 003 de 2021: Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana.  
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20003%20DEL%20%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>

Molina Orjuela, D. E., Márquez Villamizar, L. A., Enciso Betancourt, B. E., & Chavarro Ospina, S. G. (2024). Construcción de paz y seguridad humana: Una nueva mirada desde la Policía Nacional colombiana al escenario de protesta social. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 16(1), 52–72.  
<https://doi.org/10.22335/rlct.v16i1.1859>

---

Nuvález Castillo, J. J., & Roncancio Bedoya, A. F. (2024). Uso legítimo de la fuerza: Un estudio respecto a su utilización en las áreas urbanas de Colombia por parte de las fuerzas públicas. *Ratio Juris*, 19(38), 663–678. <https://www.redalyc.org/journal/5857/585781496019/585781496019.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). (2022). El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia [Informe]. [https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/05/211214-Colombia\\_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021.pdf](https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/05/211214-Colombia_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021.pdf)

Pinilla Escobar, F. A. (2025). El cubrimiento de los medios de información en la protesta social en Colombia y el uso de calificaciones políticas y morales. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (158), 167–188. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10190781>

Policía Nacional de Colombia. (2023). Resolución 1091 de 2023: Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios. [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14.\\_res.\\_1091del\\_31-03-2023\\_manual\\_atencion\\_a\\_manifestacion\\_publica.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14._res._1091del_31-03-2023_manual_atencion_a_manifestacion_publica.pdf)

Policía Nacional de Colombia. (2024). Disposiciones para el desarrollo del Rol de Diálogo (Speaker) en los Equipos de Diálogo – EDI (Instructivo 012 del 12 de julio de 2024). <http://colmex.policia.gov.co/sites/default/files/2025-08/ABC-Speaker-Dialogo.pdf>

Policía Nacional de Colombia. (2025). Resolución 01840 de 2025: Manual para el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales (AML). <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Resolucion-Nro.-01840-del-20-06-2025-AML.pdf>

---

Policía Nacional de Colombia. (s. f.). Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO). Recuperado el 13 de mayo de 2026. <https://www.policia.gov.co/index.php/jefatura-nacional-del-servicio-de-policia/undmo>

Presidencia de la República de Colombia. (2024, octubre 3). Decreto 1231 de 2024: Por el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015... [PDF]. [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//NORMATIVA/TEXTOS\\_COMPLETOS/5\\_DECRETOS/DECRETOS%202024/Decreto%201231%20de%202024.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN//NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/5_DECRETOS/DECRETOS%202024/Decreto%201231%20de%202024.pdf)

Radio Nacional de Colombia. (2025, diciembre 2). Jóvenes fueron atacados en Bogotá durante protestas pacíficas (plantón #Nomásexpodefensa e intervención UNDMO). <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/protestas-en-bogota-1-diciembre-2025-jovenes-fueron-atacados>

Requena Hidalgo, J. (2016). La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía. InDret: Revista para el Análisis del Derecho, (2), 1–30. <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1216.pdf>

Rico, J. M., & Salas, L. (1998). La legitimidad del derecho y del Estado. Bogotá: Editorial Temis. [https://dn721609.ca.archive.org/0/items/la-legitimidad-en-el-estado-social-de-derecho-1998/LA-LEGITIMIDAD-EN-EL-ESTADO-SOCIAL-DE-DERECHO%20%281998%29\\_text.pdf](https://dn721609.ca.archive.org/0/items/la-legitimidad-en-el-estado-social-de-derecho-1998/LA-LEGITIMIDAD-EN-EL-ESTADO-SOCIAL-DE-DERECHO%20%281998%29_text.pdf)

Romero, M. L. (2022). Uso de la fuerza en el marco de protestas sociales: Aportes prácticos a partir de un análisis comparado de normativas nacionales [Informe]. Konrad Adenauer Stiftung & CEJIL. <https://cejil.org/wp-content/uploads/2022/09/Uso-de-las-fuerzas-en-el-marco-de-las-protestas-sociales.pdf>

Vanguardia. (2025, febrero 28). Protesta estudiantil en zona rural de Barrancabermeja termina con intervención de la Policía y denuncias de agresión.

**TRANSFORMACIÓN DEL ESMAD A LA UNDMO: PERCEPCIONES Y LEGITIMIDAD  
EN EL CONTEXTO DE LA PROTESTA SOCIAL**

40

---

<https://bucaramanga.alerta.com.co/quejodromo/protesta-estudiantil-en-zona-rural-de-barrancabermeja-201996>