Documento de Análisis Estratégico (DAE) No. 03

Instrumentalización de la población y asonadas como mecanismo para inhibir el uso legítimo de la Fuerza Pública en Colombia.

Comité en Estrategia y Políticas Públicas para la Seguridad y Defensa Nacional del Consejo de Generales de la Reserva del Ejército Nacional (CGREN).

Marzo de 2026

Cómo citar este documento:

Consejo de Generales de la Reserva del Ejército Nacional de Colombia. (2026). Instrumentalización de la población y asonadas como mecanismo para inhibir el uso legítimo de la Fuerza Pública en Colombia.

Resumen

El presente Documento de Análisis Estratégico (DAE) examina la instrumentalización de la población civil y la protesta social como estrategia sistemática orientada a neutralizar el uso legítimo de la Fuerza Pública colombiana. El análisis integra el período 2014–2026 y se centra en tres vectores de riesgo: (a) asonadas organizadas con participación encubierta de Grupos Armados Organizados residuales (GAO-r); (b) narrativas de deslegitimación institucional; y (c) abuso del liderazgo político para convertir la movilización social en mecanismo de presión coercitiva contra otros poderes del Estado.

El documento sustenta, sobre evidencia empírica y marco jurídico-constitucional, que estos patrones erosionan el monopolio legítimo de la coerción estatal (Weber, 1919/2014), debilitan la autoridad territorial y generan ventajas adaptativas para estructuras criminales. Con base en el análisis, se formulan seis recomendaciones de política pública orientadas al período presidencial 2026–2030, articuladas sobre los ejes de seguridad, justicia y legitimidad institucional.

Palabras claves: *Instrumentalización de la población; asonadas; uso legítimo de la fuerza; seguridad y defensa nacional; GAO-r; legitimidad estatal.*

I. CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

1.1 El problema estratégico

El Estado colombiano enfrenta, de manera recurrente, la instrumentalización de comunidades y movilizaciones sociales para inhibir o deslegitimar las operaciones legítimas de la Fuerza Pública. Este fenómeno no es espontáneo: responde a una lógica deliberada de desgaste institucional en la que confluyen actores armados ilegales, liderazgos políticos que abusan de su posición y redes de narrativa orientadas a erosionar la legitimidad del orden constitucional.

Según el Informe de la Defensoría del Pueblo (2018–2024), entre 2014 y 2024 se registraron al menos 87 alertas tempranas relacionadas con escenarios de conflictividad social con presencia verificada o probable de actores armados. La Policía Nacional de Colombia (2015–2024) documentó en sus informes internos una tendencia creciente de eventos calificados como asonadas —en los términos del artículo 469 de la Ley 599 de 2000— en departamentos como Cauca, Nariño, Norte de Santander, Caquetá y Córdoba, zonas que coinciden con corredores estratégicos de economías ilícitas (UNODC, 2024).

En el período 2022–2026, se identificó adicionalmente un patrón de abuso de liderazgo político y gubernamental: el uso de manifestaciones públicas como mecanismo de presión sobre los poderes Legislativo y Judicial, mediante la convocatoria a movilizaciones que, en varios episodios documentados, derivaron en actos violentos contra instalaciones del Estado, causando daños materiales y deterioro de la convivencia ciudadana (Procuraduría General de la Nación, 2023).

1.2 Magnitud y tendencia

El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz, 2024) reportó que en 2023 se registraron 226 masacres en Colombia, el mayor número en 20 años, concentradas en regiones

donde la Fuerza Pública enfrenta restricciones operativas derivadas, en parte, de episodios previos de instrumentalización. El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2025) ubica a Colombia entre los tres países de América Latina con mayor presión sobre las instituciones de seguridad proveniente de actores no estatales, un indicador consistente con la hipótesis central de este documento.

El fenómeno muestra una tendencia de incremento sistemático. La correlación territorial entre zonas de alta conflictividad social, presencia de GAO-r y economías ilícitas —identificada por el Ministerio de Defensa Nacional (2023) y ratificada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-025/2004 y sus autos de seguimiento hasta 2023)— indica que la instrumentalización no es un efecto colateral del conflicto, sino una táctica deliberada dentro de la estrategia de los grupos ilegales para consolidar control territorial.

II. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

2.1 Fundamento constitucional

La Constitución Política de Colombia (1991) establece en su artículo 2° 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", así como "defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Los artículos 217 y 218 definen el carácter profesional y no deliberante de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y su misión constitucional de defender la soberanía, la integridad territorial, el orden constitucional y la convivencia ciudadana.

El artículo 37 de la misma Carta garantiza el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional —en sentencias como la C-742/2012 y la T-367/2010— ha establecido consistentemente que este derecho no ampara las vías de hecho, la violencia ni el uso de la protesta para impedir el ejercicio de funciones constitucionales por parte de la Fuerza Pública. La distinción entre protesta pacífica y asonada es, por tanto, un imperativo jurídico, no una opción política.

2.2 Marco penal y doctrinal

El artículo 469 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) tipifica la asonada como delito autónomo, con penas de uno a seis años de prisión para quienes, actuando en grupo, impidan o dificulten el ejercicio de funciones públicas o priven a las personas del ejercicio de sus derechos y libertades. El Decreto 1573 de 1974 define la planeación integral de la seguridad nacional e incluye, entre sus supuestos, la anticipación y gestión de escenarios de alteración del orden público.

En el plano doctrinal internacional, el Manual Conjunto de la OTAN sobre Uso de la Fuerza e Interacción Cívico-Militar (OTAN, 2016) y el Manual de la Unión Europea sobre Gestión de Orden Público (UE, 2020) establecen estándares para el empleo escalonado y proporcional de la fuerza en escenarios de disturbios civiles, incluyendo protocolos para separar a los manifestantes pacíficos de los agitadores armados mediante inteligencia preventiva y capacidades intermedias no letales.

2.3 Jurisprudencia relevante

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial que reconoce la legitimidad del uso de la fuerza como instrumento constitucional del Estado, sujeto al principio de proporcionalidad (sentencias C-570/2019, C-281/2017). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México (2018) y jurisprudencia aplicable a Colombia, ha establecido que el Estado tiene tanto el derecho como la obligación de mantener el orden público, siempre que lo haga respetando los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

III. ANÁLISIS ESTRATÉGICO

3.1 Caracterización del fenómeno

La instrumentalización de la población civil para fines de desgaste institucional puede ser definida, en términos operativos, como el uso deliberado de comunidades o movilizaciones sociales para impedir, condicionar o deslegitimar el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado (CGREN, 2026). A diferencia de la protesta pacífica —protegida constitucional e internacionalmente—, la instrumentalización implica la conversión de la movilización en un instrumento de coerción al servicio de intereses ajenos a las comunidades, vulnerando la dignidad de las personas instrumentalizadas (Kant, 1785/2002; Real Academia Española, 2025).

La literatura especializada en guerras híbridas y conflictos de cuarta generación (Hoffman, 2007; Kaldor, 2012) identifica la instrumentalización de la población civil como una táctica recurrente de actores no estatales para erosionar la voluntad y la capacidad coercitiva del Estado. En el contexto colombiano, este mecanismo adopta al menos tres modalidades articuladas:

a) Asonadas organizadas: movilizaciones que combinan participantes civiles legítimos con agitadores armados que las conducen hacia la violencia contra la Fuerza Pública o bienes del Estado. Un caso documentado y emblemático ocurrió en el cerro Berlín, municipio de Toribío (Cauca) en 2014, donde un sargento del Ejército Nacional fue retenido y expulsado de la zona tras una acción colectiva en la que, según el Informe de la Policía Nacional (PNC, 2015), participaron líderes que posteriormente ocuparon cargos públicos de elección popular.

b) Narrativas de deslegitimación: producción sistemática de marcos interpretativos que presentan cualquier acción de la Fuerza Pública como abusiva, generando parálisis jurídica en comandantes y tropa por temor a consecuencias penales o disciplinarias. Timmermann (2013) analiza este mecanismo como un instrumento de control político a través del miedo institucionalizado.

c) Abuso de liderazgo político: uso de la posición de autoridad para exacerbar a la población y convertirla en herramienta de presión e intimidación frente a otras ramas del poder público, con el fin de obtener resultados que no se pudieron lograr por las vías institucionales. Este patrón fue documentado en el período 2022–2024 por la Procuraduría General de la Nación (2023) y genera daños materiales, resentimiento ciudadano y erosión de la confianza en el Estado de derecho.

3.2 Efectos estratégicos

Los efectos de la instrumentalización sobre la seguridad y la defensa nacional son multidimensionales y se refuerzan mutuamente. En el plano operacional, producen inhibición de futuras intervenciones —efecto demostración—, aislamiento de unidades y humillación institucional, condiciones que favorecen la consolidación del control territorial por parte de estructuras ilegales (Kalyvas, 2006). En el plano jurídico, generan inseguridad normativa para el

personal uniformado, expuesto a procesos penales y disciplinarios por decisiones tomadas en condiciones de presión extrema. En el plano político, debilitan la confianza ciudadana en las instituciones, dificultan la implementación de políticas públicas y alimentan la polarización nacional.

La experiencia comparada ofrece lecciones pertinentes. En Afganistán e Irak, las intervenciones militares que ignoraron la dinámica de instrumentalización comunitaria se tornaron insostenibles por déficit de legitimidad local (Human Rights Watch, 2022). En Norte de Irlanda, el modelo operativo que colocó a la Policía Nacional al frente de las operaciones en zonas urbanas —con apoyo de las Fuerzas Militares únicamente en casos de necesidad— demostró ser eficaz para preservar tanto el orden público como la legitimidad institucional.

3.3 Matriz de impacto estratégico

Tipo de Instrumentalización	Efecto Inmediato	Riesgo Estratégico	Medida Recomendada
Asonadas organizadas por GAO/r.	Inhibición operativa y humillación institucional.	Pérdida progresiva de control territorial.	Protocolo unificado anti-asonadas; acción conjunta FFMM–Policía Nacional.
Narrativas de deslegitimación.	Parálisis jurídica de comandantes y tropa.	Ventaja adaptativa para actores armados ilegales.	Comunicación estratégica verificable; defensa institucional activa.
Uso de población como escudo humano.	Aislamiento operativo de unidades.	Anomia estatal y fragmentación territorial.	Operación conjunta con judicialización inmediata y documentación probatoria.
Abuso de liderazgo político.	Violencia, desorden e intimidación institucional.	Erosión de confianza en la institucionalidad democrática.	Voluntad política, marco normativo reforzado y liderazgo ejemplarizante.

Fuente: Elaboración propia del Comité en Estrategia y Políticas Públicas del CGREN (2026), con base en evidencia documental de la Defensoría del Pueblo (2018-2024), Policía Nacional de Colombia (2015-2024), Procuraduría General de la Nación (2023) y doctrina OTAN/UE.

3.4 Vacíos normativos críticos

El análisis identifica tres vacíos normativos que incrementan la vulnerabilidad institucional ante este tipo de escenarios. Primero, la ausencia de una ley estatutaria de seguridad y defensa

nacional que establezca parámetros claros para el empleo de la fuerza en contextos de instrumentalización civil, lo que deja a la Fuerza Pública operando bajo marcos normativos dispersos e insuficientes (Ministerio de Defensa Nacional, 2009). Segundo, la inexistencia de protocolos unificados y vinculantes para escenarios de asonadas, lo que genera inconsistencias operacionales entre unidades y regiones. Tercero, el vacío en la reglamentación de herramientas intermedias de fuerza no letales, cuya ausencia obliga a los comandantes a elegir entre la inacción —con consecuencias operacionales— y la escalada desproporcionada —con consecuencias jurídicas—, sin opciones intermedias.

IV. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

El CGREN recomienda al Gobierno Nacional para el período 2026–2030 las siguientes medidas, ordenadas por su impacto estratégico y viabilidad institucional:

Recomendación 1. Ley Estatutaria de Seguridad y Defensa Nacional

Impulsar el proyecto de Ley Estatutaria de Seguridad y Defensa Nacional —en trámite desde 2009 sin aprobación— que defina con precisión jurídica los parámetros del uso legítimo de la fuerza, la distinción entre protesta pacífica e instrumentalización violenta, y el régimen de responsabilidad de los funcionarios que promuevan asonadas. Esta ley debe ser de obligatorio cumplimiento para todas las ramas y niveles del Estado.

Recomendación 2. Protocolo Nacional Unificado Anti-Asonadas

Diseñar, mediante decreto reglamentario, un Protocolo Nacional Unificado para Escenarios de Asonadas, Retenciones Ilegales e Instrumentalización de la Protesta Social, articulado entre las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Fiscalía General y el Ministerio del Interior. El protocolo debe incluir cadenas de mando claras, herramientas intermedias de fuerza estandarizadas, documentación probatoria inmediata y criterios de judicialización oportuna.

Recomendación 3. Blindaje Jurídico Operacional

Fortalecer la seguridad jurídica del personal uniformado mediante: (a) definición reglamentaria precisa de las circunstancias que constituyen instrumentalización, distinguiéndolas de la protesta pacífica; (b) creación de una Unidad de Acompañamiento Jurídico Preventivo adscrita a la Justicia Penal Militar, con capacidad de despliegue en zonas de alta conflictividad; y (c) revisión

de los mecanismos procesales que generan inhibición operativa por exceso de incertidumbre jurídica.

Recomendación 4. Inteligencia Social y Comunitaria Preventiva

Implementar un sistema interagencial de inteligencia social y comunitaria —articulando Fuerzas Militares, Policía Nacional, Procuraduría, Fiscalía y Ministerio del Interior— para identificar de manera anticipada los promotores armados detrás de movilizaciones hostiles, socializar previamente con autoridades comunales e indígenas los marcos normativos sobre la asonada, y separar a los actores de buena fe de los que operan con propósitos de instrumentalización.

Recomendación 5. Comunicación Estratégica Institucional

Desarrollar una estrategia permanente de comunicación estratégica del Estado, veraz, oportuna y ampliamente difundida, que proteja la imagen y legitimidad de la Fuerza Pública, explique a la ciudadanía los marcos normativos sobre uso de la fuerza, visibilice las consecuencias jurídicas de las asonadas para quienes las organizan, y neutralice las narrativas de deslegitimación. Esta estrategia debe integrar los Ministerios de Defensa e Interior con los medios institucionales y privados.

Recomendación 6. Acción Integral Territorial

Garantizar que, tras cada operación de recuperación territorial, el Estado despliegue de manera inmediata presencia institucional integral —justicia, salud, educación, desarrollo alternativo y sector privado—, cerrando los vacíos que los actores ilegales explotan para instrumentalizar a las comunidades. La coordinación entre el nivel estratégico nacional y las autoridades locales y regionales es condición necesaria para la sostenibilidad de los resultados operacionales.

V. CONCLUSIÓN

La instrumentalización de la población y las asonadas violentas constituyen una amenaza sistémica para la seguridad y la defensa nacional de Colombia, cuya gravedad radica no tanto en la violencia directa que generan, sino en el efecto inhibidor acumulado que producen sobre la capacidad coercitiva del Estado y en las ventajas adaptativas que otorgan a los grupos armados organizados. La tolerancia institucional frente a estas prácticas ha generado incentivos negativos que retroalimentan el ciclo de desgaste y fragmentación territorial.

Afrontar este desafío requiere la articulación de tres condiciones simultáneas: voluntad política del gobernante para actuar con el rigor que la ley exige frente a quienes instrumentalizan la protesta; capacidad normativa del Estado para proporcionar a la Fuerza Pública el blindaje jurídico que le permita actuar sin parálisis; y legitimidad institucional construida desde la presencia integral del Estado en los territorios donde hoy operan las estructuras ilegales.

El CGREN, en ejercicio de su misión de pensamiento estratégico y con plena consciencia de su responsabilidad histórica, exhorta a las autoridades nacionales a adoptar las medidas recomendadas en este documento como política de Estado —no de gobierno— para el período 2026–2030, en salvaguarda del orden constitucional, la democracia y la dignidad de las instituciones que han servido y sirven a la República de Colombia.

Referencias

Consejo de Generales de la Reserva del Ejército Nacional de Colombia [CGREN]. (2026). Instrumentalización de la población y las asonadas como mecanismo para inhibir el uso legítimo de la Fuerza Pública en Colombia (DAE No. 03). CEPOE.

Corte Constitucional de Colombia. (1994–2023). Jurisprudencia sobre el monopolio legítimo de la fuerza. Sentencias T-025/2004, C-281/2017, C-570/2019. https://www.corteconstitucional.gov.co

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2018–2024). Alertas tempranas sobre conflictividad social. https://www.defensoria.gov.co

Hoffman, F. G. (2007). Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars. Potomac Institute for Policy Studies.

Human Rights Watch. (2022). World report 2022: Events of 2021. https://www.hrw.org/world-report/2022

Indepaz. (2024). Informe de masacres en Colombia durante 2023. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. https://www.indepaz.org.co

Kaldor, M. (2012). New and old wars: Organised violence in a global era (3.a ed.). Stanford University Press.

Kalyvas, S. N. (2006). The logic of violence in civil war. Cambridge University Press.

Kant, I. (2002). Groundwork of the metaphysics of morals (A. W. Wood, Trad.). Yale University Press. (Obra original publicada en 1785)

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2009). Proyecto de ley estatutaria de seguridad y defensa nacional. República de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2023). Informe sectorial de seguridad y defensa 2022–2023. https://www.mindefensa.gov.co

Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN]. (2016). Allied joint doctrine for the use of force and civil-military interaction (AJP-3.4.2). NATO Standardization Office.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2025). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Alto Comisionado para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org

Policía Nacional de Colombia [PNC]. (2015–2024). Informes sobre asonadas y alteraciones del orden público. Dirección de Seguridad Ciudadana.

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2023). Informe de seguimiento a la conflictividad social y el orden público en Colombia. https://www.procuraduria.gov.co

Real Academia Española [RAE]. (2025). Instrumentalización. Diccionario de la lengua española. https://dle.rae.es/instrumentalizaci%C3%B3n

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116. Artículos 2, 37, 217, 218.

República de Colombia. (1974). Decreto 1573 de 1974. Diario Oficial No. 34.146.

República de Colombia. (2000). Ley 599 de 2000, Código Penal, artículo 469 (Asonada). Diario Oficial No. 44.097.

Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (2025). SIPRI yearbook 2025: Armaments, disarmament and international security. Oxford University Press. https://www.sipri.org

Timmermann, F. (2013). La producción e instrumentalización política del miedo en Chile, 1974. Alpha: Revista de Artes, Letras y Filosofía, (37), 163–182. https://doi.org/10.4067/S0718-22012013000200011

Unión Europea. (2020). Handbook on policing assemblies and managing public disorder. Publications Office of the European Union.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2024). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2023. https://www.unodc.org

Weber, M. (2014). El político y el científico (F. Rubio Llorente, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1919)