

SIETE RECOMENDACIONES

PARA DESBLOQUEAR EL DIRECCIONAMIENTO,
SUPERVISIÓN Y CONTROL CIVIL DE LA FUERZA PÚBLICA

ABRIL 2022

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

SIETE RECOMENDACIONES

PARA DESBLOQUEAR EL
DIRECCIONAMIENTO, SUPERVISIÓN Y
CONTROL CIVIL DE LA FUERZA PÚBLICA

BOGOTÁ, ABRIL 2022

Autores:

Grupo FIP-FESCOL de expertos en Policía y seguridad

Edición y corrección de estilo:

Martín Franco Vélez

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda

www.ladoamable.com



Suecia
Sverige

ISBN

978-958-5517-93-6

CONTENIDO

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

5

INTRODUCCIÓN

9

PATRONES O SITUACIONES RECURRENTE QUE AFECTAN EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y EL CONTROL CIVIL SOBRE LA POLICÍA Y LAS FUERZAS MILITARES

10

CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA

10

FALTA DE INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES QUE
DEBEN DIRIGIR Y CONTROLAR

10

AUMENTO DE AUTONOMÍA DE LA FUERZA PÚBLICA

11

DEBILITAMIENTO DE LOS CONTROLES DEMOCRÁTICOS

12

DESCONFIANZA ENTRE LA SOCIEDAD, LA AUTORIDAD CIVIL Y
LA FUERZA PÚBLICA

13

RESISTENCIA AL CUESTIONAMIENTO

14

FACTORES DETERMINANTES PARA LA EFECTIVIDAD DEL DIRECCIONAMIENTO, SUPERVISIÓN Y CONTROL CIVIL DE LA FUERZA PÚBLICA. SIETE RECOMENDACIONES

15

LA SEGURIDAD REQUIERE UN LIDERAZGO CIVIL COMPETENTE E
INDEPENDIENTE, QUE RESTABLEZCA LA LEGITIMIDAD

18

LA PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LA
FUERZA PÚBLICA DEBE SER EFECTIVA Y CONTRIBUIR A LA
LEGITIMIDAD DEL ESTADO

22

EL CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO SOBRE LA FUERZA
PÚBLICA DEBE SER OBJETIVO Y EFECTIVO: SU FORTALECIMIENTO
ES URGENTE

24

LAS AUTORIDADES CIVILES DEBEN LIDERAR UNA REFORMA
POLICIAL QUE PROTEJA LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA,
IMPULSE LA TRANSPARENCIA Y FORTALEZCA EL CONTROL CIVIL

25

EL ROL DEL ALCALDE COMO PRIMERA AUTORIDAD DE POLICÍA
DEBE SER CLARO PARA GARANTIZAR COHERENCIA Y EFECTIVIDAD

27

PARA CAMBIAR LA RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANO SE REQUIERE
CAMBIAR EL MODELO DE POLICÍA

29

NO SON LAS NORMAS NI LOS PROTOCOLOS LOS QUE GARANTIZAN
QUE LA POLICÍA NO ABUSE DE LA FUERZA: ES NECESARIO
GENERAR INCENTIVOS Y CONDICIONES ORGANIZACIONALES Y
CULTURALES PARA QUE, CUANDO SE USA LA FUERZA, LAS
NORMAS SE CUMPLAN



INTEGRANTES DEL GRUPO FIP-FESCOL:

ANDRÉS VILLAMIZAR

EXSECRETARIO DE SEGURIDAD DE CALI Y EXPERTO EN SEGURIDAD

CAMILO BURBANO

ABOGADO Y PROFESOR DE DERECHO PENAL

CLAUDIA GÓMEZ

INVESTIGADORA EXPERTA EN POLICÍA Y SEGURIDAD CIUDADANA

JERÓNIMO CASTILLO

DIRECTOR SEGURIDAD Y POLÍTICA CRIMINAL DE LA FIP

LUCÍA DAMMERT

PROFESORA TITULAR DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

MANUEL ITURRALDE

PROFESOR ASOCIADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

MARÍA VICTORIA LLORENTE

DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FIP

MIGUEL EMILIO LA ROTA

LABORATORIO DE JUSTICIA Y POLÍTICA CRIMINAL

JAIRO MATALLANA

EXPERTO EN SEGURIDAD Y JUSTICIA DE UNDP

ALBERTO SÁNCHEZ

INVESTIGADOR Y ASESOR EN TEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

CATALINA NIÑO

COORDINADORA DE PROYECTOS FESCOL

PATRICIA BULLA

INVESTIGADORA DE LA FIP, SECRETARIAS TÉCNICAS DEL GRUPO



INTRODUCCIÓN

En agosto de 2020, La Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL), con el apoyo técnico de la Folke Bernadotte Academy-FBA¹, convocamos a un grupo de expertos con los que analizamos la situación de crisis que en ese momento vivía la Fuerza Pública, e identificamos la necesidad de hacer un análisis reposado sobre la eficacia de los diversos mecanismos de control.

Nos unió la preocupación por los continuos escándalos de corrupción que venían de tiempo atrás, exacerbados por los abusos en el manejo del Paro Nacional de noviembre del 2019, que se agravaron luego con la respuesta policial a las protestas del 9 y 10 de septiembre de 2020 y las impactantes imágenes y testimonios que le dieron la vuelta al mundo. Por si fuera poco, en el Ejército —que estaba en medio de graves cuestionamientos por espionaje ilegal, corrupción y violaciones a los derechos humanos— se sumó el atroz escándalo de abusos sexuales a menores de edad y, en especial, el caso de la violación de una niña de la comunidad indígena Emberá por siete soldados que se declararon culpables.

Estos hechos generaron profundos cuestionamientos hacia la Fuerza Pública por parte de diversos sectores de la sociedad. Todo ello en medio de situaciones de polarización en las que una parte de la ciudadanía exigía reformas de fondo —y hasta refundar el cuerpo policial—, mientras que el Gobierno y otra parte de la sociedad decidieron rodear a la Policía y apoyar el proceso de transformación interna que había iniciado. La situación fue tan grave que incluso el Ministro de Defensa de turno se cayó.

De manera simultánea fue creciendo un problema de desconfianza y falta de legitimidad que acumuló reclamos relacionados con corrupción, violaciones a los derechos humanos, ineficacia en la prestación del servicio, abusos de la fuerza y deficiencias en el liderazgo civil denunciados durante las protestas. Las encuestas a nivel nacional de Invamer-Gallup y de la Cámara de Comercio de Bogotá, mostraron cómo la favorabilidad de la Policía caía desde el 2014, llegando a niveles realmente bajos: 43% en agosto de 2019 y 39% en el mismo mes de 2020.

•••••
¹ Desde agosto de 2020, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL), con el apoyo de la Embajada Sueca-FBA, tuvieron la iniciativa de conformar un grupo de trabajo que analizara la situación de la fuerza pública, con el objetivo de comprender por qué, a pesar de los múltiples cuestionamientos y escándalos, ha sido tan difícil impulsar reformas significativas, centrado en el análisis del liderazgo y control civil.

**DURANTE EL ANÁLISIS
ENCONTRAMOS UNA
SERIE DE DESBALANCES
ESTRUCTURALES QUE
BLOQUEAN EL EJERCICIO
DEL LIDERAZGO,
SUPERVISIÓN Y CONTROL
CIVIL Y, CON ÉL, LOS
INTENTOS DE REFORMAS**

En este contexto quisimos entender por qué, a pesar de que existen diversas instituciones con responsabilidades en materia de supervisión y control sobre la Fuerza Pública, los escándalos y los abusos no paran, con consecuencias muy graves para la estabilidad y la democracia del país. Nuestro deseo fue comprender el funcionamiento de los mecanismos que se ejercen desde el Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa, del Interior y de Justicia; el control político que se practica desde el Congreso de la República; los controles de la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría General de la República; la manera cómo se ejerce el control disciplinario dentro de la Fuerza Pública, y las condiciones en que se investigan y juzgan a sus miembros que presuntamente incurrir en delitos (tanto en la Justicia penal ordinaria como en la Justicia penal Militar y Policial- JPMP).

Encontramos que el común denominador para la eficacia de estos mecanismos es la calidad del liderazgo que se ejerce y, en especial, las condiciones en que se realiza el liderazgo y direccionamiento civil desde el Ejecutivo. Este liderazgo resulta determinante para el funcionamiento de todo el sistema de supervisión y control civil, así como para el desarrollo del compromiso y las capacidades de las entidades que deben ejercer los controles democráticos con el fin de que su actuación contribuya a fortalecer la confianza y credibilidad en la Fuerza Pública.

Durante el análisis encontramos una serie de desbalances estructurales que bloquean el ejercicio del liderazgo, supervisión y control civil y, con él, los intentos de reformas que promuevan la transparencia, la supervisión externa y el fortalecimiento de los controles democráticos que impulsen la construcción de confianza y reconstruyan la legitimidad de la Fuerza Pública.

Este bloqueo explica porque, a pesar de que existen múltiples controles formales, no cesan los escándalos de corrupción, ni el abuso de la fuerza en la Policía y el Ejército o las evidencias sobre las deficiencias en el liderazgo civil de la seguridad. A eso se suma la poca efectividad del sistema judicial, del control político del Congreso y de los organismos de control frente a los responsables de garantizar la seguridad de la ciudadanía.

Dada la complejidad del tema y los múltiples elementos que era necesario examinar, decidimos hacer este análisis mediante un enfoque sistémico. Este enfoque aborda el tema con una perspectiva que permite analizar los problemas cambiando el pensamiento lineal y multicausal por comprensiones que reconocen diversos escenarios, como el resultado de un tejido complejo de interrelaciones. También permite resolver problemas complejos o situaciones cambiantes o impredecibles, ante las cuales se han intentado un sinnúmero de soluciones sin éxito o se observa un estancamiento que no permite avanzar.

En el marco de este enfoque, la FIP y el grupo de expertos empezamos la construcción de un mapa sistémico que permitiera comprender las conexiones entre distintas entidades del Gobierno, la Fuerza Pública, organismos de control, el Congreso, la sociedad civil, los operadores judiciales, organismos internacionales, actores políticos y sociales, así como los valores, creencias y situaciones reales y las maneras en las que estos se afectan mutuamente en el ejercicio del liderazgo, supervisión y control civil sobre la Fuerza Pública.

A través del mapeo sistémico, articulamos el proceso de diálogo de los expertos con representaciones visuales de un sistema específico. Este proceso nos permitió tener claridad sobre los retos en materia del análisis, identificar los factores y subfactores que facilitan o inhiben una posible transformación del sistema, así como los aspectos positivos y negativos que lo influyen. Además, se realizó el ejercicio de identificar causas y efectos, lo que facilitó la comprensión profunda del funcionamiento del sistema.

De esta manera pudimos comprender que no hay situaciones aisladas, sino una profunda interrelación de causa-efecto entre todos los factores sostenida por patrones arraigados. Para encontrarlos analizamos cada factor, cuáles eran sus efectos y de qué manera estos vuelven a afectarlo. Así, descubrimos una estructura básica —bucle o loop— que representa causas y efectos relacionados entre sí, de manera tal que describen un comportamiento recurrente.

A final, el mapa sistémico construido por el grupo se veía como lo muestra esta imagen:



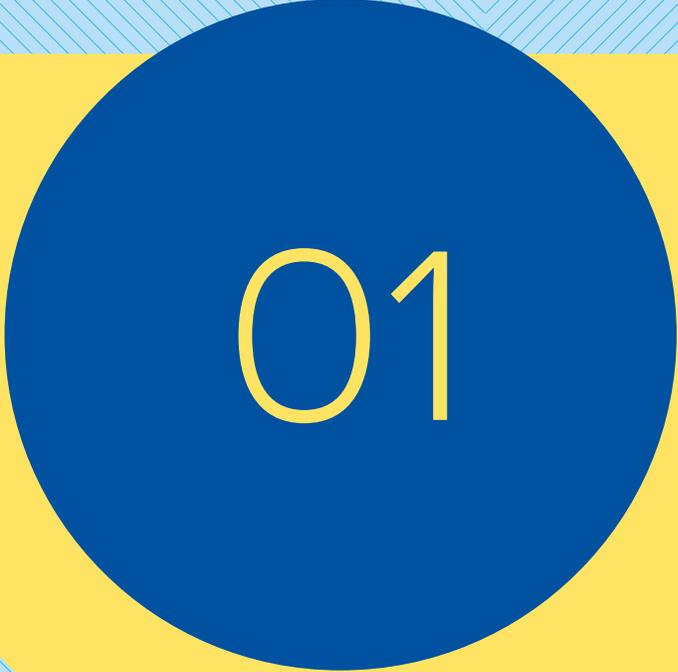
El análisis de la estructura y sus interconexiones permitió identificar los posibles puntos de apalancamiento sobre los cuales se lograron construir algunas propuestas que produzcan impactos en diversos factores.

Este documento presenta las principales recomendaciones que se desprenden producto del análisis sistémico y la referencia a los documentos elaborados por los expertos, los cuales desarrollan propuestas específicas orientadas a fortalecer el liderazgo y control civil de la Policía y de las Fuerzas Militares en un Estado social de derecho. De igual forma, se presentan algunas ideas para transformar la relación y los desbalances entre la sociedad civil, algunas instituciones y la Fuerza Pública alrededor de la generación de condiciones de seguridad y convivencia, y la protección al ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Encontramos también una serie de patrones que se repiten en todos los factores, los cuales pueden explicar la complejidad del ejercicio del liderazgo y la dificultad para impulsar reformas significativas que permitan cambiar la relación entre la Policía y las Fuerzas Militares y el resto del Estado y la ciudadanía.

Este documento tiene dos partes. En la primera, hacemos una explicación sucinta de esos patrones; es decir, de las situaciones que se repiten una y otra vez en cada uno de los temas que analizamos y que conforman situaciones recurrentes difíciles de romper. Dichos patrones parecen avanzar y consolidarse más rápido de lo que el mismo sistema puede reaccionar y, por eso, identificarlos y comprenderlos permite aclarar y abordar las relaciones y las fuerzas que sostienen el sistema tal y como está, así como identificar qué lo puede transformar o generar retrocesos. Consideramos que estos son los retos más importantes que deben afrontar el Estado y la sociedad a mediano y largo plazo para avanzar hacia una supervisión y control democrático y efectivo de la Policía y las Fuerzas militares, y recuperar así la legitimidad y la confianza de la ciudadanía.

En la segunda parte, presentamos una infografía que resume las principales recomendaciones del grupo de expertos y los enlaces a los documentos completos para su consulta detallada. Estas ideas y propuestas son una primera aproximación que pretende resaltar la importancia del liderazgo civil de la seguridad en una democracia, involucrando a las tres ramas del poder público y, con ellas, a diversas instituciones cuya acción u omisión contribuyen a arraigar las complejidades asociadas a las condiciones de inseguridad y violencia y a que la Fuerza Pública enfrente una profunda crisis de legitimidad. No pretendemos abarcar todas las recomendaciones que pudieran ser necesarias, y las que presentamos tampoco están desarrolladas de forma exhaustiva. Por ello, remitimos a los documentos originales.



01

**PATRONES O SITUACIONES
RECURRENTE QUE
AFECTAN EL SISTEMA DE
SUPERVISIÓN Y EL CONTROL
CIVIL SOBRE LA POLICÍA Y
LAS FUERZAS MILITARES**

1. PATRONES O SITUACIONES RECURRENTES QUE AFECTAN EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y EL CONTROL CIVIL SOBRE LA POLICÍA Y LAS FUERZAS MILITARES

CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA

La capacidad de la Fuerza Pública para mantener el orden le ha otorgado una enorme influencia sobre las autoridades civiles responsables de la seguridad. Dicha influencia se asocia con su capacidad para el uso legítimo de la fuerza y para disuadir, así como con el ejercicio de la inteligencia frente a los fenómenos de violencia y delincuencia a los cuales ni el ejecutivo, el legislativo o los jueces han podido dar respuestas suficientes.

FALTA DE INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES QUE DEBEN DIRIGIR Y CONTROLAR

El rol preponderante de la Fuerza Pública frente a intereses estratégicos en materia de seguridad ha generado un terreno en el cual las ramas del poder público y los organismos de control actúan con extrema cautela, con el propósito de no desestabilizar o poner en riesgo la respuesta que brinda la Fuerza Pública a los fenómenos rutinarios que no atienden otras instituciones o el apoyo que necesitan para desarrollar sus funciones.

AUMENTO DE AUTONOMÍA DE LA FUERZA PÚBLICA

Esto explica parcialmente la independencia y autonomía que ha ganado la Fuerza Pública en los últimos años, así como la dificultad para implementar reformas al sector seguridad o fortalecer controles democráticos sobre ella, fenómeno que también se evidencia en otros países de la región.

Sin embargo, este poder no emerge exclusivamente de los intereses de la Fuerza Pública; también de instituciones y entidades que ven en ella una solución efectiva a diversos retos del Estado. De igual forma, amplios sectores políticos y ciudadanos la apoyan de manera incondicional y consideran que las ramas del poder público y los organismos de control no deben interferir con su autonomía e independencia estratégica y operativa. Esto ha contribuido a que funcionarios responsables en todos los niveles, así como la ciudadanía, hayan renunciado a ejercer liderazgo, supervisión y control sobre los uniformados.

LA CAPACIDAD DE LA FUERZA PÚBLICA PARA MANTENER EL ORDEN LE HA OTORGADO UNA ENORME INFLUENCIA SOBRE LAS AUTORIDADES CIVILES RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD

DEBILITAMIENTO DE LOS CONTROLES DEMOCRÁTICOS

Esta situación contribuye a que la Fuerza Pública incremente su influencia sobre las instituciones civiles. Eso, a su vez, aumenta el riesgo de su independencia y autonomía, lo que debilita la acción de los poderes del Estado, los controles democráticos y el liderazgo civil sobre ella. El ejercicio de la supervisión y control civil sobre la Fuerza Pública es uno de los principales elementos para la consolidación de un sector de seguridad y defensa ajustado a los principios democráticos.

Este debilitamiento del liderazgo civil acentúa la carencia de compromiso y decisión política en el ámbito nacional y local para impulsar políticas y medidas que promuevan controles democráticos sobre la Fuerza Pública. Por el contrario, el liderazgo civil permanece atrapado en una relación transaccional en la que los gobiernos dan soluciones efectistas y de corto plazo a los retos de inseguridad y violencia, y la Fuerza Pública obtiene independencia, autonomía y mantiene su statu quo.

Es necesario que el Estado y la sociedad civil aborden los cambios de fondo requeridos para que el sector de defensa y seguridad se adapte a las nuevas realidades del país, y responda a las expectativas de una sociedad dinámica que espera servicios y atención de calidad por parte del Estado. El rediseño del sector defensa y seguridad debe responder a un modelo de seguridad definido, que supere las lógicas del conflicto armado y avance hacia la estabilización y normalización de los territorios, priorizando la seguridad ciudadana y poniendo al ciudadano en el centro del esfuerzo institucional. Esto le permitirá a la Fuerza Pública contar con las capacidades que necesita en el actual contexto, así como el involucramiento efectivo de entidades de otros sectores que deben contribuir a generar condiciones de seguridad ciudadana y, en paralelo, contar con los controles democráticos para garantizar los límites de su actuación y la transparencia que contribuya a reconstruir su legitimidad y la confianza de la ciudadanía.

Son muchos los asuntos que requieren mayor claridad o redefinición. Entre ellos están la ubicación institucional de la Policía Nacional; la autoridad o instancia que debe ejercer el liderazgo de la seguridad ciudadana y que cuente con la capacidad de articular diversos niveles e instancias estatales; establecer mecanismos específicos para el control de la corrupción en la Fuerza Pública, así como priorizar y adoptar políticas de transparencia en ella; la supervisión independiente y objetiva de la Policía; una mayor claridad en los roles de la Fuerza Pública; los ajustes a la justicia penal militar en relación con la Policía; la venta y control efectivo de las armas, y las asimetrías en materia de seguridad entre el nivel nacional regional y local, entre algunos aspectos que en el día a día generan cuestionamientos y dificultades en la gestión de la seguridad.

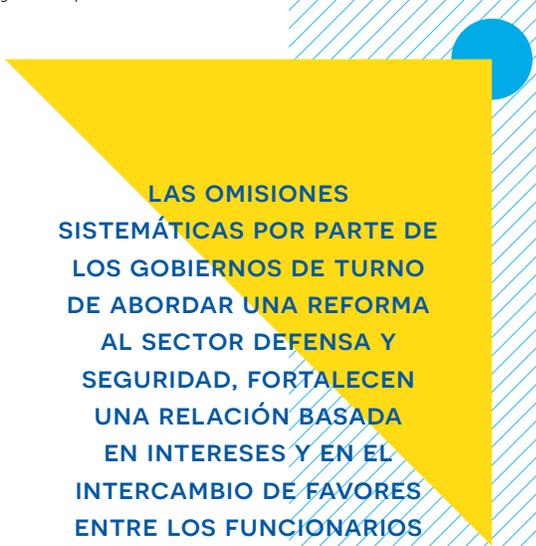
Además, el debilitamiento del liderazgo civil obstaculiza las condiciones institucionales para que la justicia y los organismos de control ejerzan controles efectivos a la Fuerza Pública, se aclaren las competencias, se definan las jurisdicciones, se disminuyan las brechas en las capacidades de investigación en todos los niveles y se definan marcos legales y protocolos. También limita el fortalecimiento de capacidades técnicas y operativas en la justicia y los organismos de control para el fortalecimiento de la integridad, la transparencia, la auditabilidad y la sanción de las irregularidades cometidas.

Por último, las omisiones sistemáticas por parte de los gobiernos de turno de abordar una reforma al sector defensa y seguridad, fortalecen una relación basada en intereses y en el intercambio de favores entre los funcionarios de todos los niveles y la Fuerza Pública. Eso menoscaba la legitimidad del Estado y el liderazgo civil, y envía un mensaje ambiguo a la ciudadanía en el que queda en evidencia la incapacidad del poder civil para controlar y dirigir la Fuerza Pública, así como de prevenir y castigar sus abusos.

DESCONFIANZA ENTRE LA SOCIEDAD, LA AUTORIDAD CIVIL Y LA FUERZA PÚBLICA

Más allá de la relación transaccional entre la Fuerza Pública y la autoridad civil, se arraiga una profunda desconfianza: no solo en que las autoridades civiles puedan afectar los intereses, la autonomía y el bienestar de la Fuerza Pública, sino en que esta le retire el respaldo al Gobierno y se quede sin un instrumento que considera de alta efectividad.

Esta desconfianza, que se transmite a todos los actores, ciudadanos y funcionarios, se expresa en la relación entre la Fuerza Pública y el Ejecutivo, el Congreso y las autoridades judiciales. También se evidencia, de manera muy compleja, en la interacción diaria con la ciudadanía producto de la regulación del comportamiento social que ejercen la Policía y las Fuerzas Militares según el contexto. La ciudadanía teme al abuso de la fuerza, al uso indebido de información, a las amenazas y a las represalias; la Policía, por su parte, también enfrenta la violencia de la ciudadanía y el temor a incurrir en situaciones que amenacen su carrera. La violencia y miedo mutuo son el común denominador en esta relación. El temor afecta incluso a quienes deben ejercer controles disciplinarios y penales en contra de determinadas personas o que afecten la reputación de la institución.



**LAS OMISIONES
SISTEMÁTICAS POR PARTE DE
LOS GOBIERNOS DE TURNO
DE ABORDAR UNA REFORMA
AL SECTOR DEFENSA Y
SEGURIDAD, FORTALECEN
UNA RELACIÓN BASADA
EN INTERESES Y EN EL
INTERCAMBIO DE FAVORES
ENTRE LOS FUNCIONARIOS
DE TODOS LOS NIVELES Y LA
FUERZA PÚBLICA**

RESISTENCIA AL CUESTIONAMIENTO

Se consolidó la creencia de que la supervisión y el control civil —así como la crítica, la autocrítica o cualquier cuestionamiento— constituyen amenazas del poder civil o de la sociedad a sus intereses. De allí surge, en parte, la cultura del secretismo como un mecanismo de acumulación de poder local y nacional, y como una defensa efectiva frente a cualquier cuestionamiento o interferencia civil sobre las actuaciones de la Fuerza Pública, la reputación institucional, las investigaciones externas y los resultados de sus estrategias o evaluaciones externas, entre otras acciones que busquen mayor transparencia o control.

Este secretismo se expresa en el ocultamiento y la manipulación de información, así como en prácticas de encubrimiento, represalias a quien denuncia o colabore en investigaciones y en una falta de incentivos para la transparencia, la denuncia y la investigación objetiva.

Las anteriores consideraciones no cubren el amplio espectro de retos que implica el liderazgo y control democrático de la Policía y las Fuerzas Militares. Sin embargo, dejan ver la necesidad de una reorientación del liderazgo y control civil que fomente estándares éticos y técnicos, garantice que los servidores públicos comprendan los retos de la seguridad y tengan la capacidad de impulsar soluciones elaboradas que protejan a la ciudadanía y la seguridad de la nación, y una estructura y cultura organizacional democrática y transparente sustentada en una cultura de la legalidad y el imperio de la ley que contribuya a la materialización del Estado social de derecho y del sistema democrático de control civil sobre el uso de la fuerza.

02

**FACTORES DETERMINANTES
PARA LA EFECTIVIDAD DEL
DIRECCIONAMIENTO,
SUPERVISIÓN Y CONTROL
CIVIL DE LA FUERZA PÚBLICA**

SIETE RECOMENDACIONES

2. FACTORES DETERMINANTES PARA LA EFECTIVIDAD DEL DIRECCIONAMIENTO, SUPERVISIÓN Y CONTROL CIVIL DE LA FUERZA PÚBLICA. SIETE RECOMENDACIONES

A continuación, presentamos un resumen de las principales recomendaciones para fortalecer el liderazgo, supervisión y control civil sobre la seguridad y la Fuerza Pública que surgen del grupo de trabajo FIP, FESCOL y FBA. Las recomendaciones 1, 2 y 3 se dirigen a las Fuerza Militares y la Policía Nacional, mientras que las 4, 5, 6 y 7 lo hacen exclusivamente a la Policía Nacional. Cada recomendación remite al documento original para una consulta más detallada.

01.

LA SEGURIDAD REQUIERE DE UN LIDERAZGO CIVIL COMPETENTE E INDEPENDIENTE QUE RESTABLEZCA LA LEGITIMIDAD

Los procesos de reforma o transformación de la Fuerza Pública, requieren de una estructura y cultura organizacional democrática y transparente. Los que se desarrollan en la actualidad se enfocan más en ajustes internos, que buscan fortalecer su estructura organizacional y su efectividad, pero que se quedan cortos frente a la interdependencia requerida entre las Fuerzas Militares, la Policía, el resto de la institucionalidad y la comunidad, así como en una transformación de la relación con la ciudadanía que logre restablecer la legitimidad. La restauración de la confianza y el reconocimiento de la legitimidad por parte de la ciudadanía debe ser un propósito guía en los esfuerzos de transformación de la Fuerza Pública. Ningún resultado en materia de transformación, modernización o reforma será efectivo si la sociedad no confía en ella, ni legitima el uso de la fuerza que ejerce.

Los civiles tienen un rol fundamental y no pueden limitarse a una participación burocrática y mecánica en las posiciones de responsabilidad política. Por un lado, es necesario que ejerzan direccionamiento, supervisión y control desde una visión democrática y con criterios técnicos; por otro, su liderazgo debe contribuir a que la Fuerza Pública y la sociedad reconstruyan mutuamente la confianza y el respeto, se restablezca la conexión con la ciudadanía y se reconozca la legitimidad del Estado y su Fuerza Pública.

LA RESTAURACIÓN DE LA CONFIANZA Y EL RECONOCIMIENTO DE LA LEGITIMIDAD POR PARTE DE LA CIUDADANÍA DEBE SER UN PROPÓSITO GUÍA EN LOS ESFUERZOS DE TRANSFORMACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA

Eso implica un trabajo en distintos niveles:

- **Desde el Ejecutivo:** Un direccionamiento estratégico fundamentado en una visión clara de la seguridad, con un discurso transparente y motivador, políticas y estrategias realizables y oportunas, equipos preparados con capacidades de implementación y que proporcionen direccionamiento técnico, y métodos de trabajo predecibles, replicables y monitoreables que impulsen la transparencia. A nivel local se requieren alcaldes y gobernadores capacitados y con recursos, inspecciones de Policía, personerías y comisarías de familia fortalecidas y con sistemas de apoyo.
- **Desde el Congreso:** El ejercicio de un control político efectivo que anteponga los intereses y las necesidades de seguridad y la ciudadanía sobre los intereses y compromisos políticos, debates sobre temas estratégicos y centrados en la protección de la ciudadanía, y máxima diligencia en las decisiones de ascenso de los Generales.
- **Desde el control disciplinario y la investigación judicial:** Procesos efectivos de investigación y sanción disciplinaria, que atiendan las denuncias ciudadanas de manera oportuna y transparente, así como una justicia ordinaria eficiente e independiente, sensible a las víctimas, y una Justicia Penal Militar transparente y eficaz.
- **Desde los organismos de control:** Investigaciones profundas, desarrolladas con capacidades técnicas y sanciones ejemplares, y una comunicación hacia la ciudadanía que genere confianza sobre la efectividad de los controles.

Esta dispersión en las tres ramas del poder público y organismos de control presenta ventajas por el balance de pesos y contrapesos, y también genera retos a la hora de enfocar los esfuerzos, desde sus respectivas misionariedades, hacia el restablecimiento de la legitimidad y confianza ciudadana en la Fuerza Pública.

Uno de los principales retos del ejecutivo es lograr mayor claridad institucional en materia de seguridad, con el fin de que la gestión de la seguridad ciudadana y la relación de los alcaldes con la Fuerza Pública sea más efectiva.

Algunos ejemplos, no exhaustivos, son los siguientes:

- **¿Quién es el responsable de direccionar de manera integral la seguridad ciudadana y los temas asociados a la participación de diversas entidades?** Actualmente, gobernadores y alcaldes lideran algunos aspectos de seguridad ciudadana local; Mindefensa y Minjusticia lideran otros, como estrategias policiales y drogas; y temas como minería y medio ambiente deben ser direccionados por los respectivos ministerios, sin una coordinación unificada.
- **El direccionamiento de la Policía en el nivel local suele generar colisiones entre las directrices del nivel central de la Policía y las competencias de los alcaldes y gobernadores.** Esto genera confusiones y tensiones a la hora de diseñar e implementar estrategias, facilitar la articulación, liderar el manejo de las situaciones de orden público, así como monitorear y evaluar, lo cual es frecuentemente percibido por la comunidad y afecta la confianza y efectividad de la gestión.
- **¿Cómo debe regularse la relación entre autoridades militares y las territoriales?** ¿Estas últimas deben conocer las operaciones militares? ¿Ser informadas? ¿Consultadas? ¿Excluidas? ¿Cómo se maneja el conflicto de intereses entre las actuaciones militares y las intervenciones de los alcaldes y gobernadores?
- **¿Quién impulsa la política pública?** La tradición reciente indicaba que la Consejería de Seguridad tenía esta responsabilidad. Sin embargo, en este Gobierno fue particularmente confuso porque se dispersó el liderazgo y la responsabilidad entre varias Consejerías, creando confusión e inoperancia para su implementación. Esta dispersión y falta de claridad institucional ha contribuido a que las políticas se queden sin implementar y los mandatarios locales sin dirección ni apoyo, cediendo el liderazgo de la seguridad a la Fuerza Pública. Esto profundiza un contexto asimétrico en materia política y de capacidades que debilita el liderazgo civil y las visiones democráticas de la seguridad.

**¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE
DE DIRECCIONAR DE
MANERA INTEGRAL LA
SEGURIDAD CIUDADANA Y
LOS TEMAS ASOCIADOS A LA
PARTICIPACIÓN DE DIVERSAS
ENTIDADES?**

Los ejemplos anteriores nos muestran la necesidad de clarificar y consolidar el liderazgo civil desde el Ejecutivo, con funcionarios preparados en los asuntos técnicos, políticos y organizacionales de la seguridad y la Fuerza Pública. Estos deben ser capaces de articular diferentes actores institucionales, así como fortalecer los organismos de control y las capacidades judiciales con el fin de generar claridad institucional, objetivos estratégicos definidos e intervenciones amplias e integrales.

Las reformas a la Fuerza Pública y a la arquitectura institucional de la seguridad requieren debates amplios e incluyentes. Es necesario generar amplios consensos políticos que den legitimidad a las iniciativas, así como un análisis profundo del contexto legal, operativo, organizacional y misional de las instituciones que proporcione un marco para responder a la complejidad de los retos de seguridad y su sostenibilidad nacional y local. El complemento y contrapeso de este esfuerzo es, necesariamente, el fortalecimiento de los mecanismos de control: los operadores judiciales y los organismos de control en el nivel nacional y local, así como el control político por parte de Congreso de la República.

02.

LA PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LA FUERZA PÚBLICA DEBE SER EFECTIVA Y CONTRIBUIR A LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO

La ineficacia general de la justicia penal afecta de manera grave la persecución efectiva de los miembros de la Fuerza Pública que incurren en delitos. Esto conlleva a que institucionalmente no se prevengan ni se reprochen las conductas delictivas de los miembros de la Fuerza Pública y, por tanto, tampoco se disuadan ni se recriminen con la contundencia necesaria. Muchas veces, personas que han cometido delitos no son incapacitadas ni sancionadas drásticamente, lo cual debilita el control civil y democrático sobre la Fuerza Pública, la legitimidad del Estado y la confianza en la Policía y las Fuerzas Militares.

Lo más grave es que impide el goce de los derechos y la reparación de las víctimas. Por ello, es necesario desarrollar acciones que corrijan esta situación.

Proponemos las siguientes:

LAS REFORMAS A LA FUERZA PÚBLICA Y A LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD REQUIEREN DEBATES AMPLIOS E INCLUYENTES

FORTALECER LA JURISDICCIÓN PENAL ORDINARIA PARA DELITOS PRESUNTAMENTE COMETIDOS POR LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA²

- Aumentar la capacidad estratégica y analítica de la Dirección Nacional Especializada de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación para la persecución penal de los casos de mayor gravedad y la construcción de casos complejos a partir de la identificación de patrones entre múltiples noticias criminales.
- En las regiones de actividad y operaciones intensivas de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, crear o fortalecer unidades de derechos humanos en direcciones seccionales de la Fiscalía General de la Nación —con capacidad independiente del resto de la dirección correspondiente— para abordar los casos en contra de miembros de la Fuerza Pública. La clave sería una articulación adecuada con el resto de la dirección seccional y con la Dirección Nacional de Derechos Humanos. En todo caso, el personal de dicha unidad debe ser independiente de los fiscales que trabajan con las fuerzas de tarea conjunta.
- Promover espacios institucionales de diálogo entre judicatura, Fiscalía General de la Nación, las Fuerzas Militares y la Policía y oficiales en retiro sobre estrategias de judicialización de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de maximizar la articulación institucional.
- Dirigir la apertura de noticias criminales en caso de delito grave o cualquier otro que rompa la relación con el servicio de los miembros de la Fuerza Pública y establecer lineamientos claros que definan los casos que corresponden a la justicia ordinaria y que no deben ser trasladados a la Justicia Penal Militar, así como un mecanismo de verificación.
- Impulsar un acuerdo entre la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y la Fiscalía que defina la competencia preferente y la participación inmediata de la Fiscalía General de la Nación en los actos de investigación urgentes e inmediatos de presuntos

**EN LAS REGIONES DE
ACTIVIDAD Y OPERACIONES
INTENSIVAS DE LA POLICÍA
NACIONAL Y LAS FUERZAS
MILITARES, CREAR O
FORTALECER UNIDADES DE
DERECHOS HUMANOS EN
DIRECCIONES SECCIONALES
DE LA FISCALÍA**

•••••

² Para ampliar la información sobre esta propuesta ver <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2104>

delitos graves o que rompan la relación con el servicio en que participa un miembro de la Fuerza Pública. Acordar un protocolo para zonas urbanas, rurales o rurales dispersas para la protección de la escena y la identificación de víctimas y testigos.

- Priorizar en la Fiscalía los delitos por parte de miembros de la Fuerza Pública con indicadores de éxito de investigación y judicialización claros y ambiciosos.

ACLARAR Y DELIMITAR LA COMPETENCIA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR Y POLICIAL (JPMP) Y ASEGURAR SU INDEPENDENCIA³

A pesar de que la Corte Constitucional ha establecido las reglas para aclarar y delimitar la competencia de la Justicia Penal Militar y Policial (JPMP) e impulsar así una mayor eficacia, transparencia e independencia para esta jurisdicción, el proceso para reformarla está pendiente.

Sin embargo, la justicia ordinaria ya está decidiendo sobre delitos especialmente graves, presuntamente cometidos por miembros de la Fuerza Pública y ocurridos por fuera del servicio, en los cuales se analizan las condiciones operativas en las que se dieron estos casos. No hay evidencia para seguir sosteniendo que la justicia ordinaria no comprende el derecho operacional de la Fuerza Pública y los comportamientos dentro de operaciones militares o policiales. Lo que demuestra la evidencia es que fiscales y jueces están capacitados para comprender el derecho operacional, el alcance y los límites de la actuación de la Fuerza Pública, y los argumentos de las partes y administrar justicia de manera efectiva.

Por ello, proponemos que:

- Se sustraiga a la Policía del fuero y de la Justicia Penal Militar y Policial dado su carácter civil y no militar, y solo se mantenga de manera excepcional en el contexto de conflicto armado.
- Ningún acto de violencia —justificado o injustificado— ocurrido durante una protesta social sea asumido originalmente por la justicia militar, ya que la principal responsabilidad de la Policía es proteger a la ciudadanía.



³ Para ampliar la información sobre esta propuesta ver <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2104>

- En ningún caso la Policía debe estar sujeta al derecho de la guerra. Los actos de insubordinación, ataque a un superior o abandono del servicio, deben ser abordados con el reglamento disciplinario.
- La desmilitarización de la Policía conlleva a que sus miembros sean juzgados como parte de una autoridad civil.

Para llevar a cabo estas propuestas, hay dos caminos:

Reforma constitucional

En este nivel se requiere el compromiso político del Gobierno, el Congreso y la sociedad para modificar el artículo 221 de la Constitución con el fin de que:

- Las cortes militares solo conozcan de conductas estrictamente militares.
- La justicia ordinaria sea competente para asumir todos los delitos de violencia o corrupción.
- Se excluya a la Policía Nacional del artículo 221 de la Constitución y los delitos típicamente militares se conviertan en faltas disciplinarias (establecer excepciones para los casos de delitos no graves en situaciones de combate).

Reforma legal

- Aclarar legalmente la competencia de la Justicia Penal Militar y Policial y minimizar la variabilidad en la aplicación de estándares jurisprudenciales, la cual crea inseguridad jurídica e impide que los delitos graves sean investigados y juzgados por una justicia penal independiente.
- Modificar la Ley 1765 de 2015 para que la Unidad Especial de la Justicia Penal Militar y Policial sea un órgano independiente de la rama ejecutiva, que no esté controlado por la Fuerza Pública.
- Cumplir el Decreto 1768 de 2020 para que se inicie de inmediato la implementación del sistema acusatorio de la JPMP y se garantice que la Fiscalía de la JPMP esté en manos de un funcionario experto en persecución penal civil, con experiencia en derecho operacional.
- Equilibrar la composición de las cortes militares incluyendo jueces y magistrados civiles, además de los activos y retirados. Esto implica reformar la Ley 1765 de 2015 para que se garanticen paneles combinados entre oficiales y civiles.

03.

EL CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO SOBRE LA FUERZA PÚBLICA DEBE SER OBJETIVO Y EFECTIVO: SU FORTALECIMIENTO ES URGENTE⁴

La Fuerza Pública, Policía y Fuerzas Militares, desarrollan un cabildeo efectivo ante el Congreso por medio de oficinas de enlace con mayor capacidad que las de cualquier otro sector del Estado. Mediante ellas se desarrollan, entre otras, relaciones públicas entre congresistas y miembros de la Fuerza Pública, se brinda protección a los congresistas, se tramitan sus solicitudes de apoyo, se gestionan los intereses del Ministro de Defensa y de los Comandantes de fuerza, se impulsan las iniciativas legislativas del Gobierno, se obstruyen las que provienen de otros sectores y se ahogan las mociones de censura.

Esta diversidad de actividades ha consolidado un patrón de relaciones y una red de intereses en la que se gestionan apoyos mutuos que han desplazado la discusión de los asuntos importantes de seguridad y la preparación y especialización de las Unidades Técnicas Legislativas. El Congreso no se interesa seriamente en los asuntos de seguridad y evade discusiones objetivas sobre los proyectos de ley, la responsabilidad política de las autoridades civiles, los méritos para los ascensos y las transformaciones profundas que el sector requiere para la seguridad y defensa de la Nación. Normalmente, se limita a tramitar las iniciativas del Gobierno con contados aportes.

La estabilidad de la democracia requiere fortalecer el control político ejercido por el Legislativo sobre la Fuerza Pública y las autoridades civiles del sector. Por ello, recomendamos emprender de manera urgente las siguientes acciones:

- Aumentar el interés de la mesa directiva del Congreso para fortalecer el conocimiento sobre el sector seguridad y defensa entre parlamentarios y sus equipos de apoyo.
- Brindar capacitación orientada a ampliar el conocimiento y a dar contexto sobre la política pública y el accionar de la Fuerza Pública.



⁴ Documento en progreso.

EL CONGRESO NO SE INTERESA SERIAMENTE EN LOS ASUNTOS DE SEGURIDAD Y EVADE DISCUSIONES OBJETIVAS SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY, LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LAS AUTORIDADES CIVILES, LOS MÉRITOS PARA LOS ASCENSOS Y LAS TRANSFORMACIONES PROFUNDAS QUE EL SECTOR REQUIERE PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA NACIÓN

- Impulsar mayor acompañamiento y difusión a cargo de profesionales expertos en las comisiones segundas y en las de Derechos Humanos, Género y Paz, así como para otros funcionarios del Congreso.
- Implementar procesos e infraestructura con el fin de fortalecer la gestión de la información que compromete la seguridad nacional.
- Asignar recursos por parte de las mesas directivas de Senado y Cámara de Representantes para fortalecer las herramientas y capacidades de la Comisión de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia.
- Poner en funcionamiento los protocolos de manejo de información dentro del Congreso.
- Diseñar e implementar protocolos para la clasificación objetiva de la información y sus categorías de confidencialidad/secreto.
- Incorporar un sistema de sanciones disciplinarias y, si es el caso, de índole penal y política ante infracciones a la reserva y confidencialidad por parte de parlamentarios y funcionarios del Congreso.
- Modificar los patrones de relacionamiento entre el Congreso y el sector defensa, diseñando procesos transparentes y auditables que no afecten la independencia de ninguno de los dos.
- Avanzar en la depuración y desclasificación de archivos de inteligencia y contribuir con la información solicitada a las agencias de inteligencia por parte de la Comisión de la Verdad, con el fin de esclarecer la verdad histórica y de ética pública subyacente.
- Impulsar desde la Fuerza Pública el involucramiento y compromiso de la academia y de la sociedad civil con los asuntos de seguridad y defensa, e incorporar una óptica independiente, especializada, innovadora y propositiva sobre dichos asuntos.

04.

LAS AUTORIDADES CIVILES DEBEN LIDERAR UNA REFORMA POLICIAL QUE PROTEJA LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA, IMPULSE LA TRANSPARENCIA Y FORTALEZCA EL CONTROL CIVIL

El reto de reformar a la Policía es más político que técnico. No se trata solamente de mejorar sus procesos internos y fortalecer sus capacidades desde el punto de vista organizacional, sino que el esfuerzo debe servir para que la Policía avance en cambiar la relación que existe con la ciudadanía y las autoridades civiles. El foco de la transformación y el énfasis de las estrategias y herramientas de este proceso debe direccionarse, de manera explícita, hacia recuperar la confianza de los ciudadanos y construir legitimidad. Nada es más importante que este objetivo; para ello, se requiere un discurso sincero y motivador hacia adentro y hacia afuera de la institución, que renueve el compromiso de la Policía con la protección de los ciudadanos y gestos reales de reconocimiento por los errores cometidos.

Las bases para la recuperación de la confianza y el restablecimiento de la legitimidad se encuentran en procesos como la apertura a la supervisión civil independiente, el acceso y transparencia en los datos así como en las actuaciones policiales, mecanismos de participación ciudadana y una transformación cultural de fondo que prevenga la corrupción y el abuso.

Aunque el liderazgo civil juega un papel fundamental en el impulso de reformas de esta naturaleza, los gobiernos evaden abordar estos temas. El hecho es que no están dispuestos a asumir el riesgo de afectar su relación con la Policía, la institución que proporciona resultados operativos, visibles y efectistas en materia de control de la delincuencia, ni tampoco el desgaste con un sector ciudadano que favorece una Policía independiente y autónoma.

Esta situación pone a la institución en una posición que le permite influir sobre el direccionamiento y las decisiones del Ejecutivo que le afectan, así como sobre la política pública, el Congreso, los operadores judiciales y los organismos de control. Esta misma dinámica se repite en la relación entre las Fuerzas Militares y el liderazgo civil, con consecuencias similares.

**AUNQUE EL LIDERAZGO
CIVIL JUEGA UN PAPEL
FUNDAMENTAL EN EL
IMPULSO DE REFORMAS
DE ESTA NATURALEZA,
LOS GOBIERNOS EVADEN
ABORDAR ESTOS TEMAS**

Por otro lado, el rol de los civiles en el direccionamiento de la seguridad —en todos los niveles— tiende a ser ideologizado y poco competente, pero, sobre todo, presenta recurrentes debilidades en materia estratégica, de ejecución y articulación institucional.

Es urgente que el alto gobierno y el Congreso asuman el reto político que implica una reforma policial de fondo, así como la reubicación institucional de la Policía que no solo atañe a esta institución, sino al Estado en su conjunto.

Se requiere iniciar una discusión institucional que permita prever los asuntos constitucionales, legales, presupuestales, de manejo de personal, organizacionales, disciplinarios, judiciales y de interoperabilidad entre fuerzas, así como armonizar las responsabilidades y las necesidades de cambio de diversas agencias estatales en materia de seguridad.

Es indispensable que los cambios se dirijan con criterios técnicos basados en evidencia, con equipos humanos preparados y estables con conocimientos especializados en esta materia, capaces de cambiar la dinámica actual entre el poder civil, la sociedad y la Policía. Se requiere un equipo independiente que esté en capacidad de impulsar transformaciones en materia de transparencia, control de la corrupción, regulación del uso de la fuerza, rendición de cuentas, apertura al control y evaluación externos, formación policial y, finalmente, que lidere el cambio cultural requerido para afianzar cualquier propuesta de reforma.

05.

EL ROL DEL ALCALDE COMO PRIMERA AUTORIDAD DE POLICÍA DEBE SER CLARO PARA GARANTIZAR COHERENCIA Y EFECTIVIDAD

La relación entre alcaldes, gobernadores y Policía Nacional presenta muchos vacíos. Es necesario aclarar cuestiones de carácter normativo, político, estratégico y operativo frente a las competencias del nivel nacional y departamental en materia de seguridad, así como confusiones en la relación entre estos actores.

La existencia de zonas grises en estas relaciones afecta la efectividad de la gestión de la seguridad, en especial para la dirección de la seguridad y convivencia de los alcaldes en sus territorios. Esto ha generado dinámicas de dependencia, conveniencia y tensión frente a la gestión del día a día de la seguridad.

Aclarar las zonas grises y los desbalances que se generan requiere modificaciones normativas que toman tiempo; sin embargo, hay acciones de tipo gerencial y organizacional que facilitan aclarar los roles, concertar prioridades y cumplir los objetivos de la política de seguridad y convivencia. Algunas claves son las siguientes:

LOS ALCALDES DEBEN ASUMIR EL LIDERAZGO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN SUS TERRITORIOS

Los alcaldes no pueden seguir eludiendo su responsabilidad. Aunque este es un riesgo que afecta tanto al alcalde como al comandante, dados los vacíos y desbalances en la relación institucional, los alcaldes tienen el potencial de equilibrar o desnivelar la balanza. Por eso, deben liderar la política pública local, articular las capacidades institucionales y gestionar la seguridad para su territorio en el nivel local, regional y nacional.

LA SELECCIÓN DEL COMANDANTE DEBE SER CONCERTADA

Si bien los alcaldes no deciden la designación o el retiro de los comandantes de Policía, este es un contrapeso deseable. Por ello, deberían tener la posibilidad de concertar con el mando los perfiles más adecuados para cada entidad territorial, así como la necesidad de su retiro en los casos en que sea conveniente para la efectividad de su gestión.

LA VOCERÍA EN MATERIA DE RESULTADOS DE SEGURIDAD Y EN RELACIÓN CON EL MANEJO DEL ORDEN PÚBLICO, DEBE SER ACORDADA Y LAS RESPONSABILIDADES ASUMIDAS

El alcalde y el comandante de Policía deben concertar la comunicación a la ciudadanía sobre todos aspectos de seguridad y convivencia; la desconexión en esta materia es un factor de inestabilidad en la relación entre ambos actores y confunde a la ciudadanía. Es necesario que haya acuerdos sobre el tono y los hechos ante los cuales se pronunciará el alcalde y frente a cuáles lo hará el comandante, evitando ambigüedades y desinformación. La Policía debería limitarse a pronunciamientos propios de sus operativos, mientras que las comunicaciones sobre el orden público constituyen el núcleo de la gobernabilidad y, por tanto, de la actuación pública y mediática de los alcaldes.

SE REQUIEREN PROCESOS DE FORMACIÓN CONJUNTA ALCALDÍA-POLICÍA

El desarrollo de capacidades, la comprensión de diferentes visiones y roles, así como la construcción de confianza entre la administración local —alcaldes, secretarios de despacho y asesores estratégicos— y el nivel directivo de la Policía municipal o departamental, podría desarrollarse mediante procesos de formación y reentrenamiento que den la oportunidad de alinear visiones y trabajar sobre procesos de implementación conjunta.

**LOS ALCALDES DEBEN
LIDERAR LA POLÍTICA
PÚBLICA LOCAL, ARTICULAR
LAS CAPACIDADES
INSTITUCIONALES Y
GESTIONAR LA SEGURIDAD
PARA SU TERRITORIO EN EL
NIVEL LOCAL, REGIONAL Y
NACIONAL**

Igualmente, los funcionarios podrían tomar parte en algunos de los cursos estratégicos de seguridad que, en conjunto con universidades y otros actores, imparte anualmente la Policía Nacional como parte de los ciclos de ascenso.

REVISIÓN DEL DECRETO 003 DE 2021 CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Esta norma debe ser sometida a una revisión con participación de organizaciones de la sociedad civil de manera que se encuentren caminos para garantizar los derechos de los manifestantes sin distorsionar el rol de la Policía Nacional.

Esta norma debe aclarar el rol y las responsabilidades de los alcaldes frente al uso del Escuadrón Móvil Antidisturbios en escenarios de movilización social y alteraciones del orden público. La falta de coordinación entre alcaldes y comandantes pone en riesgo los derechos de los manifestantes, la actuación policial y la legitimidad de ambas partes.

06.

PARA CAMBIAR LA RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANO SE REQUIERE CAMBIAR EL MODELO DE POLICÍA

Las condiciones de delincuencia y violencia que ha vivido en país en las últimas décadas, determinaron que la organización policial haya priorizado la creación de unidades especializadas con capacidad para identificar, interceptar, interrumpir y dismantelar organizaciones criminales nacionales y transnacionales, así como para mantener el orden público. Aunque los resultados de la Policía en esta materia son reconocidos, el costo ha sido el descuido y el debilitamiento del servicio de vigilancia y la distancia con la ciudadanía, con los consecuentes impactos en materia de seguridad ciudadana, percepción de seguridad y legitimidad de la Policía.

Con el paso del tiempo —y ante la indiferencia de los sucesivos gobiernos y cúpulas policiales— se instaló una dinámica de baja capacidad de la Policía para regular el comportamiento ciudadano, la cual privilegia el uso de la coacción y la coerción como mecanismo preferido para imponer el orden, así como la imposición de sanciones en detrimento de medidas de protección, prevención y mediación. Este tipo de actuación policial ha sido demandada y premiada por los gobiernos y por una buena parte de la sociedad, que equiparan las sanciones con la efectividad, traducida en número de comparendos impuestos y, hasta hace poco, en número de detenciones.

Esta noción de “*efectividad*”, sumada a la idea de que solo se refleja en las tasas delictivas, disminuye la posibilidad de desarrollar acciones para prevenir la delincuencia y acercarse al ciudadano, para lo cual no existen indicadores ni compromiso del Gobierno.

Si bien modificar esta relación involucra factores externos a la Policía y al ciudadano, presentamos tres recomendaciones que abonan terreno para un cambio en el modelo:

- **Fortalecimiento de la vigilancia policial.** Si bien las demandas de eficiencia impulsan la creación de más grupos especializados para combatir el delito, no debe descuidarse el fortalecimiento de la vigilancia policial. El legislador y el Gobierno deben garantizar que en sus proyectos y estrategias se priorice la prevención de la delincuencia en el ámbito local y nacional, y que se demande a la Policía y a las otras instituciones involucradas los ajustes que garanticen la protección del ciudadano y un replanteamiento en el trato y contacto con la población.
- **Los delitos circunstanciales requieren más atención.** Si bien es cierto que un gran número de delitos está asociado a las organizaciones criminales, otra importante cantidad tiene que ver con problemas de convivencia sobre los que es necesario mejorar su caracterización, identificación y atención por parte de la Policía y del sistema judicial.
- **Fortalecer la capacidad de agencia comunitaria.** Es necesario promover la capacidad de comunidades y grupos sociales para participar en cuestiones de convivencia y seguridad ciudadana. La sintonía con las necesidades de la comunidad exige un esfuerzo de los gobiernos nacional y local por comprender su realidad y preocupaciones. Esto puede abrir las puertas para que la sociedad vigile la conducta policial y se mejore el servicio de policía, así como las intervenciones de otros sectores para prevenir, disuadir y controlar la delincuencia.

ES NECESARIO PROMOVER
LA CAPACIDAD DE
COMUNIDADES Y GRUPOS
SOCIALES PARA PARTICIPAR
EN CUESTIONES DE
CONVIVENCIA Y SEGURIDAD
CIUDADANA

07.

NO SON LAS NORMAS NI LOS PROTOCOLOS LOS QUE GARANTIZAN QUE LA POLICÍA NO ABUSE DE LA FUERZA: ES NECESARIO GENERAR INCENTIVOS Y CONDICIONES ORGANIZACIONALES Y CULTURALES PARA QUE, CUANDO SE USA LA FUERZA, LAS NORMAS SE CUMPLAN

A pesar de la existencia de normas, reglamentos y protocolos orientados al uso proporcionado de la fuerza, la prevención de abusos policiales y las violaciones a los derechos humanos, se siguen presentando excesos, abusos y violaciones por parte de miembros de la Policía que deterioran su legitimidad, impactan la cultura organizacional y arraigan comportamientos irregulares.

Por ello, es necesario crear incentivos y condiciones adecuadas que impulsen al personal a adoptar la decisión de cumplir las reglas establecidas, y que estos incentivos sean más fuertes que los orientados a incumplirlas. Esto se logra impulsando la discrecionalidad y la autonomía mediante procesos y herramientas que los inciten a tomar decisiones ajustadas a la ley.

Lo anterior implica que, en vez de usar de manera prioritaria un modelo de mando y control en el que se intensifica la vigilancia y el control disciplinario, puede ser más efectivo adoptar un modelo *autoregulatorio y de justicia procedimental*, donde se incentive a las personas a seguir las reglas con base en motivaciones basadas en valores. Este modelo propicia el cumplimiento de las normas no para evitar un castigo, sino porque la gente entiende y cree que es lo correcto, se identifica con los principios y valores de la organización, y promueve el ejercicio de la autoridad de los mandos por medio de procedimientos justos.

Además, para reducir el abuso en la atención a la protesta social —además de prácticas efectivas de entrenamiento, retroalimentación y supervisión— es necesario que los policías se sientan bien preparados, comprometidos y satisfechos con su trabajo.

Las reformas más efectivas a la Policía son aquellas que logran transformar sus actitudes. Esto requiere que la organización los prepare adecuadamente, los reconozca y los trate con respeto y justicia, de forma que sientan satisfacción y compromiso con su trabajo. También que puedan observar el ejemplo de sus superiores, así como su permanente apego a la ley y al respeto y promoción de los derechos humanos.

**PESE A LAS NORMAS,
REGLAMENTOS Y
PROTOCOLOS, SE SIGUEN
PRESENTANDO EXCESOS,
ABUSOS Y VIOLACIONES POR
PARTE DE MIEMBROS DE LA
POLICÍA QUE DETERIORAN
SU LEGITIMIDAD**

Un policía contento con su trabajo está más dispuesto a cumplir las normas y a prestar un mejor servicio a la comunidad de manera autónoma y responsable, así como a ejercer su discrecionalidad apegado a la ley. Esto incrementa su empatía frente a la comunidad y le facilitará la relación con los ciudadanos, aun en momentos de tensión.

Es recomendable impulsar un modelo *autoregulatorio y de justicia procedimental* afín a los modelos de manejo de la protesta social que incentivan la negociación, el control comunitario y a reducir la necesidad de usar la fuerza. Eso facilitará impulsar tácticas más cooperativas que reduzcan la conflictividad y el riesgo de violencia.

Todo esto requiere del liderazgo y compromiso del mando y de las autoridades civiles, así como del Ejecutivo y el Congreso. Es un impulso serio para cambiar la cultura institucional y hacer ajustes en los procesos de talento humano de la institución que permitan transformar positivamente la actitud del personal.

SIETE RECOMENDACIONES

PARA DESBLOQUEAR EL
DIRECCIONAMIENTO, SUPERVISIÓN Y
CONTROL CIVIL DE LA FUERZA PÚBLICA

