

CUENTAS IMPERFECTAS

CINCO DESBALANCES EN LA
RELACIÓN ENTRE ALCALDES Y
POLICÍA EN COLOMBIA

ABRIL 2022

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

CUENTAS IMPERFECTAS

CINCO DESBALANCES EN LA RELACIÓN
ENTRE ALCALDES Y POLICÍA EN COLOMBIA

BOGOTÁ, ABRIL 2022

Autor:

Andrés Villamizar(*)

Alberto Sánchez (**)

Edición y corrección de estilo:

Juan Andrés Valderrama

Diseño y diagramación:

Ladoamable Ltda

www.ladoamable.com

ISBN: 978-958-5517-95-0



Suecia
Sverige

(*) Economista, especialista en gobierno, gerencia y asuntos públicos, magister en seguridad nacional y MPhil en políticas públicas. Se ha desempeñado como asesor del Ministerio de Defensa, subdirector de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, director de la Unidad Nacional de Protección, secretario de Seguridad y Justicia de Santiago de Cali y asesor de la Gerencia para el manejo de la pandemia del covid-19 de la Presidencia de la República. Autor de libros y ensayos sobre seguridad, conflicto armado, inteligencia y seguridad ciudadana. Profesor universitario, columnista y analista invitado en varios medios de comunicación. Actualmente se desempeña como director de seguridad corporativa de United Health Group para Colombia, Chile, Perú y Puerto Rico.

(**) Historiador de la Universidad del Valle y estudiante de la maestría en planificación urbana y regional de la Universidad de los Andes. Ha sido asesor de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, la Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali, la Fundación Ideas para la Paz, Colombia Diversa y el Observatorio de Seguridad de la Universidad del Norte para temas relacionados con identificación de riesgos, estrategias de seguridad y convivencia ciudadana, articulación con organismos de seguridad y justicia, intervención de dinámicas de crimen organizado y reducción de violencia. En la actualidad se desempeña como asesor estratégico de la Dirección Técnica de Seguridad de Transmilenio S. A.

CONTENIDO

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

5

EL CONTEXTO

7

LOS DESBALANCES

17

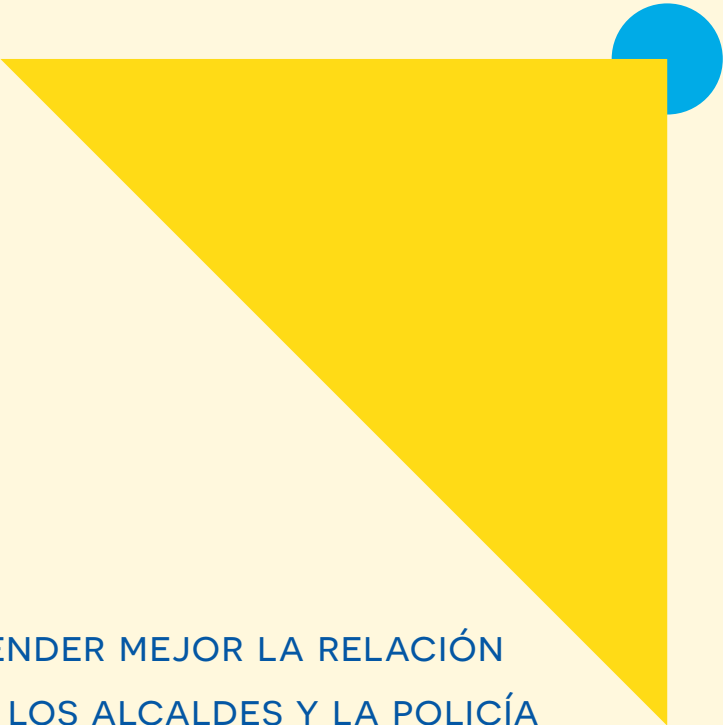
CONCLUSIONES

20

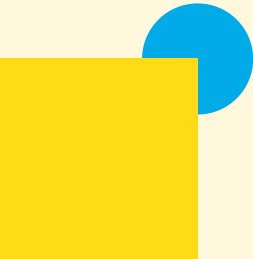
RECOMENDACIONES

23

REFERENCIAS



ENTENDER MEJOR LA RELACIÓN
ENTRE LOS ALCALDES Y LA POLICÍA
NACIONAL EN SUS RESPECTIVAS
ENTIDADES TERRITORIALES ES UNA
DE LAS PRINCIPALES NECESIDADES
IDENTIFICADAS EN EL MAPA SISTÉMICO
CONSTRUIDO EN LA MESA INSTALADA
POR LA FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ
(FIP) Y LA FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
EN COLOMBIA (FESCOL)

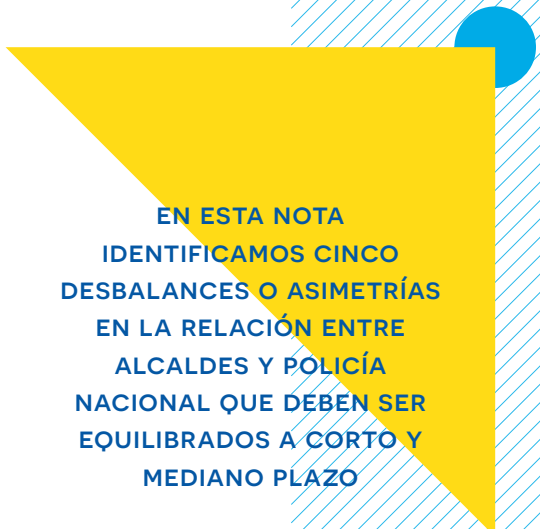


1. EL CONTEXTO

Entender mejor la relación entre los alcaldes y la Policía Nacional en sus respectivas entidades territoriales es una de las principales necesidades identificadas en el Mapa Sistémico construido en la mesa instalada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) con el objetivo de comprender las dificultades que han marcado las trayectorias de las reformas implementadas en el sector seguridad en el país. La relevancia de esta relación radica en que está marcada por desbalances y asimetrías con altos costos para todos los actores y profundas implicaciones en el rol de supervisión y complemento que, en teoría, deberían desempeñar los civiles de cara a la actuación de la Fuerza Pública en el nivel local.

Entre los desbalances y las asimetrías identificadas resalta que el rol del alcalde como *“primera autoridad de policía”* (Constitución Política, 1991), responsable de *“conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley, las instituciones y órdenes que reciba del presidente de la república y del respectivo gobernador”*, se ve limitado por múltiples factores. El lugar de los alcaldes en el ordenamiento institucional y la inestabilidad en las relaciones políticas (lejos de las expectativas de coordinación armónica entre niveles de gobierno previstas en la Constitución Política de 1991) dan pie a dinámicas de dependencia y tensión no solo entre Gobierno Nacional, gobierno departamental y gobierno municipal, sino entre alcaldes y comandantes de policía de cara a los roles y responsabilidades específicas en la gestión cotidiana de la seguridad y la convivencia en sus territorios.

En esta nota identificamos cinco desbalances o asimetrías en la relación entre alcaldes y Policía Nacional que deben ser equilibrados a corto y mediano plazo. Por desbalance o asimetría entendemos las brechas en los incentivos, capacidades y actuaciones (políticas, estratégicas y operativas) que impiden la complementariedad entre el alcalde y el comandante de policía y entorpecen el cumplimiento de los objetivos de las políticas municipales de seguridad (FIP, 2019). Equilibrar estos desbalances o asimetrías debe ser un objetivo en los esfuerzos de fortalecimiento de los mecanismos e instancias de coordinación entre alcaldías y Policía Nacional, creación de herramientas de supervisión de los actores civiles frente a las actuaciones de los uniformados, y definición clara de los roles de las partes involucradas en la gestión local de la seguridad y la convivencia.

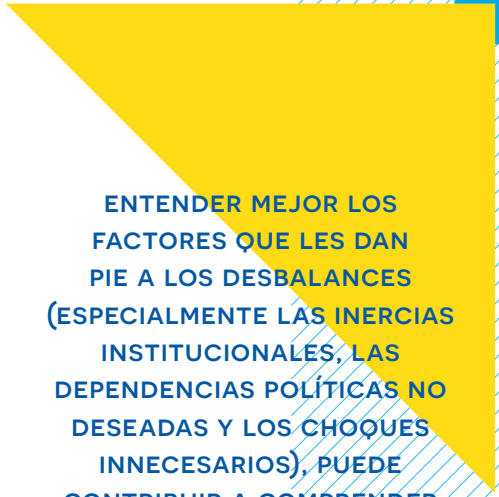


**EN ESTA NOTA
IDENTIFICAMOS CINCO
DESBALANCES O ASIMETRÍAS
EN LA RELACIÓN ENTRE
ALCALDES Y POLICÍA
NACIONAL QUE DEBEN SER
EQUILIBRADOS A CORTO Y
MEDIANO PLAZO**

En este punto son necesarias algunas salvedades sobre nuestros objetivos y alcances. Primera, esta reflexión surge de nuestra experiencia profesional en diferentes cargos en la gestión de la seguridad ciudadana en las ciudades de Cali y Bogotá, por lo que nuestras conclusiones son utilizables, guardando las diferencias de cada caso, a las principales ciudades del país. Segunda, es claro que la gestión de la seguridad local no se limita a la relación entre alcaldías y Policía Nacional (Cortés y Gómez, 2021), pero el tipo de relación que establecen, especialmente si existen tensiones entre ambas autoridades, sí incide en las decisiones, en la capacidad de actuación de otros actores y en los resultados esperados de la política de seguridad.

Tercera, nos centramos en la relación entre los alcaldes y la Policía Nacional en sus respectivas entidades territoriales. Esta decisión encuentra fundamento en el hecho de que la estructura organizacional y jurisdiccional de la institución, así como la naturaleza de los problemas de seguridad y convivencia ciudadana que enfrentan la mayor parte de los centros urbanos, crean interacciones más estrechas entre alcaldías y unidades de policía, que entre alcaldías y unidades militares. Si bien los batallones de Policía Militar son un actor cada vez más relevante en las estrategias de control del delito en las principales ciudades, la reflexión sobre la relación entre mando civil y mandos militares todavía tiene su nudo más complejo en el rol de los niveles departamental y nacional.

Cuarto y último, sabemos que equilibrar estos desbalances no resolverá automáticamente los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia en los centros urbanos. Sin embargo, creemos que entender mejor los factores que les dan pie (especialmente las inercias institucionales, las dependencias políticas no deseadas y los choques innecesarios), puede contribuir a comprender mejor los desafíos que enfrenta hoy la Policía Nacional y de los aportes que pueden surgir desde la sociedad civil.



**ENTENDER MEJOR LOS
FACTORES QUE LES DAN
PIE A LOS DESBALANCES
(ESPECIALMENTE LAS INERCIAS
INSTITUCIONALES, LAS
DEPENDENCIAS POLÍTICAS NO
DESEADAS Y LOS CHOQUES
INNECESARIOS), PUEDE
CONTRIBUIR A COMPRENDER
MEJOR LOS DESAFÍOS QUE
ENFRENTA HOY LA POLICÍA
NACIONAL Y DE LOS APORTES
QUE PUEDEN SURGIR DESDE LA
SOCIEDAD CIVIL**

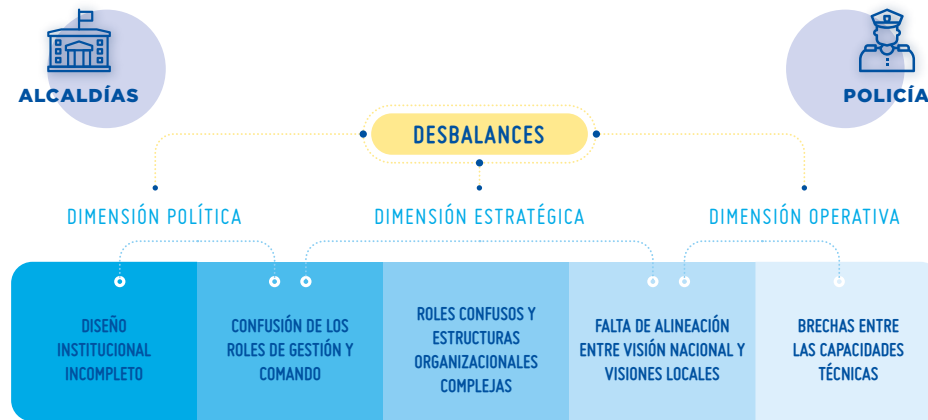


02

LOS DESBALANCES

2. LOS DESBALANCES

ESQUEMA 1.
DIMENSIONES DE RELACIÓN Y DESBALANCE DE LAS RELACIONES ENTRE ALCALDES Y POLICÍA NACIONAL



Fuente: elaboración propia.

PRIMER DESBALANCE

UN DISEÑO INSTITUCIONAL INCOMPLETO, LLENO DE ÁREAS GRISAS, FAVORECE LA ELUSIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El orden institucional vigente da pie a que los actores civiles no solo no asuman responsabilidad política frente a la gestión de la seguridad en sus territorios, sino que deleguen tanto las necesidades de gestión como su responsabilidad en el comandante de policía. El rol de los municipios en la gestión de la seguridad y la convivencia en Colombia ha estado caracterizado por un doble obstáculo: el de un ordenamiento nacional centralizado y el de un ordenamiento normativo asimétrico derivado de este. La dirección nacional de la seguridad diluye el papel del nivel local como actor central en el liderazgo de la seguridad ciudadana sin que exista una instancia verdaderamente funcional que convoque y coordine lo relacionado con estos temas entre ambos niveles¹. En consecuencia, el marco normativo otorga a los alcaldes un rol de liderazgo y supervisión de las acciones de la Fuerza Pública que no es posible llevar plenamente a la práctica.

¹ La recién creada Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Defensa está llamada a resolver las falencias de articulación. Por fuera del Ministerio de Defensa, ni el del Interior ni el de Justicia han logrado establecer esquemas de articulación que faciliten la labor de alcaldes y gobernadores en los asuntos de su competencia directamente relacionados con la seguridad y la convivencia. Basten como ejemplos los criterios que definen la destinación de los recursos del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) a cargo del Ministerio del Interior o el rol del Inpec (adscrito al Ministerio de Justicia y encabezado por un general de la república) en instancias locales de coordinación.

Las falencias del rol de supervisión en el nivel municipal se han analizado a la luz de una voluntad de asumir el liderazgo que no llega a concretarse. Sin embargo, la tendencia de algunos alcaldes a no referirse a hechos complejos o a los malos resultados, mientras reivindican como propios los resultados favorables, revela un matiz adicional: frente a algunos desafíos y hechos los alcaldes no pueden cumplir dicho rol, frente a otros en los que sí es posible e incluso deseable asumirlo, resulta políticamente costoso e inconveniente hacerlo.

La disyuntiva moderna sobre el control civil de la actuación de la Fuerza Pública, resumida en la tensión entre el militar experto y el político (Huntington, 1957), ha tenido en Colombia una curiosa traducción en el tipo de relación que establecen los alcaldes y los comandantes de policía. En algunos momentos dicha relación ha seguido el patrón de tensión y choque entre dimensiones separadas del ejercicio del poder descrito en la literatura (Dammert, 2019), en otros ha tendido a dinámicas tácitas o explícitas de delegación en las que la falta de capacidades técnicas (e incluso de interés) frente a la gestión de la seguridad por parte de los civiles incide en altos niveles de autonomía por parte del cuerpo de policía.

En algunos casos dicha autonomía ha sido producto de un ejercicio explícito de presión por parte del cuerpo de policía para mantener privilegios (González, 2020); en otros, sin embargo, ha sido efecto de la decisión exclusivamente política de asumir o no los costos políticos de hechos específicos por parte de los actores civiles. El esquema de incentivos es claro: mientras un alcalde puede decidir frente a qué hechos se pronuncia o no lo hace, frente a cuáles lo hace favorablemente y frente a cuáles desfavorablemente, el comandante de policía debe hacerlo en todos los casos (con o sin respaldo de la administración local), lo que conlleva mayores costos de exposición personal e institucional por fuera de su rol.

De este desbalance resulta interesante la posibilidad de identificar ambas trayectorias en momentos diferentes de la relación entre un alcalde y uno o varios comandantes de policía asignados a su entidad territorial. Tal es el caso reciente de las ciudades capitales, especialmente Cali y Bogotá, en las que alcaldes y secretarios de seguridad han pasado por etapas que van de la coordinación más o menos plena a la tensión visible, pasando por rupturas parciales, con los diferentes comandantes de la Policía Metropolitana de Cali y la Policía Metropolitana de Bogotá durante las administraciones de Jorge Iván Ospina y Claudia López.

**LA DISYUNTIVA MODERNA
SOBRE EL CONTROL CIVIL
DE LA ACTUACIÓN DE LA
FUERZA PÚBLICA, RESUMIDA
EN LA TENSIÓN ENTRE
EL MILITAR EXPERTO Y EL
POLÍTICO, HA TENIDO EN
COLOMBIA UNA CURIOSA
TRADUCCIÓN EN EL TIPO DE
RELACIÓN QUE ESTABLECEN
LOS ALCALDES Y LOS
COMANDANTES DE POLICÍA**

SEGUNDO DESBALANCE

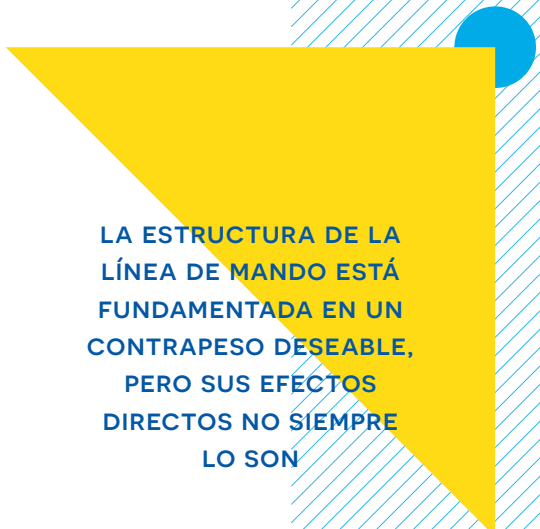
LA CONFUSIÓN ENTRE LOS ROLES DE GESTIÓN Y COMANDO DEBILITA LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD, FRAGMENTA LA CADENA DE RESPONSABILIDADES Y OBSTACULIZA LA PROMOCIÓN DE VISIONES TERRITORIALES

La estructura de la línea de mando está fundamentada en un contrapeso deseable, pero sus efectos directos no siempre lo son. En su artículo 189, la Constitución Política asigna al presidente de la república el rol de comandante supremo de la Fuerza Pública, mientras que el artículo 315 asigna a los alcaldes la conservación del orden público en su jurisdicción, haciendo de cada alcalde el representante del presidente en su territorio y bisagra en las relaciones con los actores institucionales que están a cargo de la seguridad. Sin embargo, dicho contrapeso ha derivado en una seria confusión de roles y en falencias en la articulación entre actores, que restringen la capacidad de concertación, entorpecen la dirección estratégica y limitan la actuación operativa conjunta local.

Normativamente, el rol de los alcaldes frente a la seguridad puede concebirse como un ejercicio de gestión (Restrepo, 2020), tal como establece la Constitución Política y desarrolla el Código de Convivencia y Seguridad (Ley 1801, 2016) en distintos ámbitos de actuación. En la práctica, se ha tendido a confundir la necesidad de gestionar, acción que involucra la coordinación y disposición a corto, mediano y largo plazo de todas las capacidades y recursos institucionales de la administración local, con la obligación de comandar, acción restringida en instancias, alcances y tiempos al direccionamiento específico de un cuerpo armado (Friedman, 2021). Esta confusión surge de una visión errada de roles y responsabilidades, tiene un alto costo para las prioridades de la entidad territorial y para los objetivos de la unidad de policía.

De esta confusión surgen dos figuras, y permiten ilustrarla. De un lado, el “*alcalde comandante*”, que hace referencia al rol de dirección táctica que tratan de ejercer algunos alcaldes frente al cuerpo de policía de su entidad territorial. De otro, el “*policía gestor*”, que hace referencia a los esfuerzos del comandante de resolver necesidades (tales como adquisición de materiales o la presencia institucional distinta a la policial) derivadas de las falencias de actuación de las diferentes dependencias de la administración local.

A corto plazo, la idea del “*alcalde comandante*” parece políticamente rentable dado que involucra un ejercicio directo de poder por parte de la autoridad civil.



LA ESTRUCTURA DE LA LÍNEA DE MANDO ESTÁ FUNDAMENTADA EN UN CONTRAPESO DESEABLE, PERO SUS EFECTOS DIRECTOS NO SIEMPRE LO SON

A mediano y largo plazo, sin embargo, optar por dicha figura puede generar dependencia de los resultados operativos del comandante de policía, dado que este ejercicio de poder demanda la exposición constante de resultados de alto impacto. El comandante, sin embargo, también asume riesgos al incentivar dicha dependencia, puesto que los enfoques nacionales que orientan su visión y rigen su actuación no siempre coinciden con las necesidades y capacidades de intervención de la administración local. Esto promueve intervenciones descoordinadas y limitadas cuyo saldo es la persistencia de resultados desfavorables.

Un alto costo de la confusión de roles y de la ausencia de coordinación es el desperdicio de recursos (financieros y humanos) del cuerpo de policía y del ente territorial. Este desperdicio se debe en parte a que la decisión de adoptar la figura del “*alcalde comandante*” pasa por alto las necesidades de gestión de los recursos locales, ejercicio menos atractivo para la demostración de poder, pero determinante para la sostenibilidad de las intervenciones.

TERCER DESBALANCE

ROLES CONFUSOS SE TRADUCEN EN ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES COMPLEJAS QUE NO LOGRAN CONSOLIDAR PROCESOS DE COORDINACIÓN, OPERACIÓN Y EVALUACIÓN

La confusión de roles no es la única fuente de falencias en la articulación y coordinación entre alcaldes y comandantes de policía. El funcionamiento del Estado impone dinámicas formales de gestión administrativa por parte de ambos actores enfocadas en la ejecución presupuestal por encima de la concertación de necesidades en la gestión de seguridad. Si bien la posibilidad de definir metas de seguridad y convivencia en el Plan de desarrollo y figuras como el Plan integral de seguridad y convivencia ciudadana² están orientadas a facilitar la coordinación institucional y el uso de recursos, la excesiva formalidad y el poco peso real de estas herramientas en la operación diaria no necesariamente contribuyen a la gestión eficaz ni evitan el desperdicio de recursos, ni siquiera en los casos de los documentos elaborados con los mejores recursos técnicos.

.....
² Un Plan integral de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC) es un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país. Este documento debe contener estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad solucionar las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía. Estos planes se formulan durante los seis primeros meses de gobierno y constituyen la hoja de ruta local de la política de seguridad.

EN PROCESOS COMO LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES INTEGRALES DE SEGURIDAD PERSISTE UNA TENSIÓN ENTRE LAS NECESIDADES ESTRATÉGICAS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL ENTE TERRITORIAL Y LOS TIEMPOS DE EJECUCIÓN DE CADA UNA DE LAS ACCIONES DEFINIDAS EN CONJUNTO CON ORGANISMOS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

En la práctica, en procesos como la formulación de los planes integrales de seguridad persiste una tensión entre las necesidades estratégicas a corto, mediano y largo plazo del ente territorial y los tiempos de ejecución de cada una de las acciones definidas en conjunto con organismos de seguridad y justicia que dependen del nivel nacional. Esta tensión limita tanto el proceso de concertación (sujeto a los tiempos de formulación de los planes) como la capacidad de direccionamiento de la autoridad civil, restringida a una actuación formal (ordenar el gasto), frecuentemente mal entendida (comandar en vez de gestionar) y políticamente supeditada a los choques y necesidades de la coyuntura (que privilegian la reacción).

Esta tensión deriva en otra dependencia no deseada, mucho más difícil de resolver: dada la diversidad de sus roles misionales y su robusta estructura institucional, la Policía Nacional asume el mayor número de tareas de estos planes y con ello mayor porcentaje de los recursos disponibles, puesto que está mejor dotada para encarar la tarea. Es necesario señalar que la formulación de estos planes se lleva a cabo durante el periodo de conformación de los gabinetes municipales, lo cual expone a la administración local a errores y omisiones en la orientación y participación en el proceso.

Esta dependencia (surgida en la dimensión puramente formal del funcionamiento del Estado) cierra el círculo abierto desde el ámbito político por el *“alcalde comandante”*: al optar por la confusión de roles, el desequilibrio en las cargas asumidas por las partes pasa a segundo plano, lo que da pie a un esquema de asignación de recursos al margen de cualquier tipo de evaluación del desempeño de entidades de la administración municipal y de los organismos de seguridad y justicia.

CUARTO DESBALANCE

LA FALTA DE ALINEACIÓN ENTRE LA VISIÓN ESTRATÉGICA NACIONAL DE LA SEGURIDAD Y LAS VISIONES LOCALES OBSTACULIZA LAS TAREAS DE PRIORIZACIÓN, LA COORDINACIÓN INTERAGENCIAL, LA EJECUCIÓN DE OPERACIONES Y LA INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES

Las deficiencias en la definición de prioridades y la dependencia del alcalde frente al comandante de policía son contraproducentes para ambas partes. Por un lado, limitan la capacidad de actuación preventiva del cuerpo de policía; por otro, privilegian la actuación reactiva, que impone mayor desgaste de las capacidades

**LAS DEFICIENCIAS EN LA
DEFINICIÓN DE PRIORIDADES
Y LA DEPENDENCIA DEL
ALCALDE FRENTE AL
COMANDANTE DE POLICÍA
SON CONTRAPRODUCTIVAS
PARA AMBAS PARTES**

operativas. Esta falta de alineación, sin embargo, no surge solo de la relación entre alcalde y comandante, sino también de desencuentros entre la visión estratégica nacional de la seguridad y las visiones locales. De los factores que pueden incidir en estos desencuentros, nos centramos en las diferencias de carácter político entre presidente y alcalde, y en las fallas en la identificación de las necesidades del nivel local por parte del nacional.

La evolución de los hechos ocurridos en Cali durante el paro nacional en 2021 constituyen un buen ejemplo de este desbalance³. Si bien la situación de orden público llevó al límite a las administraciones locales de más de doce ciudades (FIP, 2021), el manejo de la situación en la capital del Valle del Cauca expuso las implicaciones de varios de los desbalances comentados, pero dejó especialmente en evidencia las implicaciones tanto de la falta de afinidad política entre alcaldía y presidencia, como los cortocircuitos de la visión estratégica nacional y la lectura de contexto de la administración local.

La movilización que comenzó el 28 de abril de 2021 fue pacífica en sus primeros momentos, pero tal como ocurrió durante las movilizaciones del 21 de noviembre de 2019 en esta ciudad, estuvo marcada por una visión negativa por parte del Gobierno Nacional que difería de la invitación a movilizarse y de las garantías de acompañamiento institucional que hicieron varios alcaldes previamente a la jornada. Con el escalamiento de incidentes de violencia en algunos puntos de la ciudad, tomaron fuerza el vandalismo de alta intensidad, los bloqueos en distintos puntos, la destrucción de infraestructura estratégica (especialmente la del sistema de transporte masivo), los saqueos de diverso tipo y los ataques sistemáticos a uniformados e infraestructura de la Policía Metropolitana de Cali.

En primer momento, la respuesta consistió en el despliegue del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y otras especialidades de la Policía Nacional. Sin embargo, ante el elevado número de incidentes de desorden público y la gravedad de incidentes de violencia, este despliegue derivó en fuertes choques entre uniformados y manifestantes que hicieron insostenible el esquema planteado inicialmente. Frente a esto, el Gobierno Nacional dispuso el despliegue de unidades militares en la ciudad, una decisión de la que la Alcaldía se apartó

**DE LOS FACTORES QUE
PUEDEN INCIDIR EN
ESTOS DESENCUENTROS,
NOS CENTRAMOS EN
LAS DIFERENCIAS DE
CARÁCTER POLÍTICO ENTRE
PRESIDENTE Y ALCALDE,
Y EN LAS FALLAS EN LA
IDENTIFICACIÓN DE LAS
NECESIDADES DEL NIVEL
LOCAL POR PARTE DEL
NACIONAL**

•••••
³ Un recuento de lo ocurrido en Cali puede encontrarse en Garzón, J. C. y Sánchez, A. (2021). "Cali, la protesta y las varias violencias". Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/cali-la-protesta-las-varias-violencias/>.

inicialmente y frente a la cual no desempeñó ningún rol de complemento con sus recursos institucionales durante por lo menos las primeras tres semanas de la crisis.

Esta distancia inicial marcó la trayectoria de la respuesta institucional a una crisis que tuvo en jaque a la ciudad por más de noventa días: declaraciones políticas abiertamente contrarias a las declaraciones y decisiones del Gobierno Nacional por parte del alcalde (Quesada, 2021; Semana, 2021), actuaciones operativas descoordinadas frente a riesgos e incidentes de violencia (Ortiz, 2021), señalamientos sobre suplantación de roles (Q'Hubo Cali, 2021) y posiciones encontradas sobre la ruta de salida de la crisis (Semana, 2021). El punto culminante de la distancia entre ambas autoridades fue la renuncia del brigadier general Juan Carlos Rodríguez Acosta, comandante de la Policía Metropolitana de Cali, en el momento más crítico de la crisis y en medio del silencio de la Alcaldía de Cali y del Gobierno Nacional (El País, 2021).

QUINTO DESBALANCE

LAS BRECHAS DE LAS CAPACIDADES TÉCNICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, EL DESCONOCIMIENTO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA NACIONAL Y EL DESCONOCIMIENTO DEL CUERPO DE POLICÍA DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO LOCAL BLOQUEAN LA POSIBILIDAD DE UNA GESTIÓN EXITOSA DE LA SEGURIDAD

El último desbalance identificado parte del desconocimiento mutuo de alcaldes y comandantes de policía sobre las funciones, capacidades, alcances y posibilidades de complemento del otro. Por un lado, la escasa preparación técnica de un alto porcentaje de actores políticos que ejercen roles de liderazgo en el sector seguridad introduce factores adicionales de desequilibrio en esta relación. Por el otro, el desconocimiento por parte del cuerpo de policía de los detalles de la operación del Estado local (caracterizada por diferencias significativas en cada ciudad) limita de antemano las posibilidades de articulación plena entre las partes.

Del lado de las alcaldías, la creación de las secretarías de seguridad y la profesionalización de los encargados de esta cartera buscan en alguna medida estabilizar estas falencias. En algunos casos, estas secretarías han logrado ordenar la relación y optimizar procesos de inversión sin equilibrar del todo los desbalances señalados. En otros, estas entidades operan como agencias

**EL ÚLTIMO DESBALANCE
PARTE DEL
DESCONOCIMIENTO
MUTUO DE ALCALDES Y
COMANDANTES DE POLICÍA
SOBRE LAS FUNCIONES,
CAPACIDADES, ALCANCES
Y POSIBILIDADES DE
COMPLEMENTO DEL OTRO**

logísticas de la Policía Nacional, repiten los desbalances e incrementan los niveles de dependencia de la administración local de los resultados operativos de la unidad de policía, renunciando tanto a la gestión eficiente de los recursos locales como al rol de supervisión de la actuación del cuerpo de policía.

Del lado de la Policía Nacional, la apertura a las administraciones locales de procesos como la construcción del Análisis Integral de Seguridad y Convivencia (AISEC) ha buscado acercar a las dependencias locales a sus requerimientos de operación. La apertura, sin embargo, no resuelve el hecho de estar frente a una herramienta diseñada por la Policía Nacional para definir sus prioridades de actuación y evaluación en términos y tiempos establecidos por la institución que no siempre son bien entendidos ni asumidos por parte de los actores locales.

La dependencia progresiva por parte de los actores políticos de los resultados operativos de un organismo de seguridad cuya inmensa capacidad y complejidad tienden a desconocer incrementa los riesgos estratégicos, operativos y disciplinarios de ambas partes. Esta dependencia y desconocimiento se traducen en el uso inadecuado de herramientas cuyas capacidades no conocen en detalle, como ha ocurrido recientemente con las orientaciones de algunos alcaldes frente a la actuación del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) durante contingencias de orden público.

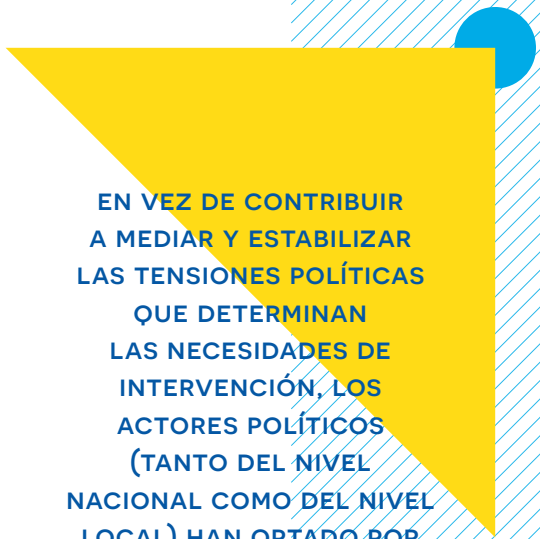
Cuando le corresponde actuar en escenarios de movilización social y grave afectación del orden público, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) se encuentra sujeto a lo establecido en normativas y protocolos internacionales sobre el uso de la fuerza. Estas fueron adoptadas y enfatizadas recientemente en el ordenamiento nacional por el decreto 003 de 2021. Sin embargo, dicho decreto expuso la actuación de esta especialidad a consideraciones de carácter político que no solo contradicen los procesos de formación de sus miembros, sino que riñen con sus manuales de operación, desconocen su flexibilidad táctica y limitan su capacidad de restablecimiento del orden público.

Los actores políticos llamados a evitar esta clase de desequilibrios en la actuación operativa de la Policía Nacional no enfatizaron dichas complejidades en la discusión convocada por el Gobierno Nacional sobre el decreto 003 de 2021 y abrieron la puerta a solicitudes como la actuación previa de la Fuerza Disponible en escenarios de movilización social. Esta actuación constituye un factor de alto riesgo que no solo incide en la pérdida total del control de aproximación⁴ por parte del

CUANDO LE CORRESPONDE ACTUAR EN ESCENARIOS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL Y GRAVE AFECTACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO, EL ESCUADRÓN MÓVIL ANTIDISTURBIOS (ESMAD) SE ENCUENTRA SUJETO A LO ESTABLECIDO EN NORMATIVAS Y PROTOCOLOS INTERNACIONALES SOBRE EL USO DE LA FUERZA

ESMAD, sino que introduce riesgos de confrontación directa con los manifestantes por parte de uniformados de otras especialidades que no cuentan con formación en el uso especializado de la fuerza ni indumentaria apropiada para intervenir en contingencias de control de multitudes.

En este sentido, en vez de contribuir a mediar y estabilizar las tensiones políticas que determinan las necesidades de intervención, los actores políticos (tanto del nivel nacional como del nivel local) han optado por profundizarlas. Esta decisión es resultado de posiciones ambiguas frente al uso de la fuerza por parte del ESMAD (renunciando a cualquier responsabilidad por sus intervenciones), exponiendo con ello a todos los uniformados y manifestantes, limitando el complemento que pueden ofrecer las entidades locales y generando desequilibrios en la respuesta operativa orientada a restablecer el orden público en su territorio.



**EN VEZ DE CONTRIBUIR
A MEDIAR Y ESTABILIZAR
LAS TENSIONES POLÍTICAS
QUE DETERMINAN
LAS NECESIDADES DE
INTERVENCIÓN, LOS
ACTORES POLÍTICOS
(TANTO DEL NIVEL
NACIONAL COMO DEL NIVEL
LOCAL) HAN OPTADO POR
PROFUNDIZARLAS**

• • • • •
⁴ El control de aproximación o control de proximidad es uno de los principios básicos de actuación de cualquier cuerpo de control de multitudes. Este principio hace referencia a la distancia física que deben mantener los uniformados de los manifestantes, orientada tanto a reducir los riesgos de agresión física que conllevaría la confrontación directa como la eficacia de los procedimientos de dispersión y neutralización de amenazas.

03

CONCLUSIONES

3. CONCLUSIONES

Los cinco desbalances y asimetrías identificadas no agotan las complejidades en las relaciones entre alcaldes y Policía Nacional; sin embargo, su interacción y simultaneidad en algunos entes territoriales dan luces sobre la falta de eficacia de las políticas de seguridad y convivencia implementadas y de la persistencia de múltiples incidentes que afectan a los ciudadanos. En el análisis sobresalen tres reflexiones finales.

01.

LAS NOCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA SON LIMITADAS Y RESTRINGEN LA ACTUACIÓN DE LAS PARTES

Las expectativas de intervención institucional que orientan la actuación de alcaldes y comandantes de policía privilegian la respuesta reactiva, dado que permiten mostrar un ejercicio directo de poder, reduciendo su propio margen de actuación. Esto genera falencias en la lectura estratégica de las necesidades a corto, mediano y largo plazo, así como fallas en el alistamiento y sostenibilidad de los recursos operativos necesarios para llevar a cabo dichas intervenciones. En el círculo vicioso que privilegia la demostración de poder por encima de la neutralización gradual y ordenada de amenazas, los alcances de dicho poder son cada vez más limitados y las amenazas más recurrentes.

02.

LA GESTIÓN Y EL COMANDO ESTÁN ESTRECHAMENTE LIGADOS, PERO NO SON LO MISMO

La consecuencia principal de la confusión entre comandar y gestionar es la limitación del uso de los recursos propios y la renuncia a la convergencia con los recursos del otro. Esta renuncia limita la eficacia de la actuación policial (tanto preventiva como reactiva) al igual que la capacidad de la administración para adelantar acciones de cobertura territorial plena y garantizar el acceso a su oferta institucional. La decisión que lleva a querer ejercer el rol del otro constituye un juego de suma cero.

03.

EL MANDO CIVIL Y LA OFERTA LOCAL SON COMPLEMENTOS QUE PUEDEN FACILITAR Y POTENCIAR LA ACTUACIÓN POLICIAL

Si bien cuenta con una capacidad propia de gran alcance, ningún comandante de policía puede ni debe operar al margen del liderazgo del alcalde ni de la oferta local de la entidad territorial. Esta actuación no solo tiene el potencial de sostener en el tiempo los efectos específicos de las acciones propias del servicio de policía, sino mitigar y neutralizar amenazas de distinto orden que ponen en riesgo la seguridad y la convivencia. Concertar criterios y dinámicas virtuosas de complemento entre las capacidades del cuerpo de policía y el liderazgo local no solo tiene el potencial de hacer más efectivo cualquier esquema de respuesta rápida, sino de neutralizar cualquier tipo de incidente mucho antes de que ocurra.

**CONCERTAR CRITERIOS
Y DINÁMICAS VIRTUOSAS
DE COMPLEMENTO ENTRE
LAS CAPACIDADES DEL
CUERPO DE POLICÍA Y EL
LIDERAZGO LOCAL NO
SOLO TIENE EL POTENCIAL
DE HACER MÁS EFECTIVO
CUALQUIER ESQUEMA DE
RESPUESTA RÁPIDA, SINO DE
NEUTRALIZAR CUALQUIER
TIPO DE INCIDENTE MUCHO
ANTES DE QUE OCURRA**

04

RECOMENDACIONES

4. RECOMENDACIONES

Equilibrar estos desbalances y asimetrías requiere modificaciones de orden normativo que tomarán tiempo; sin embargo, existen algunas alternativas que pueden facilitar el ejercicio de roles, la concertación de prioridades y el cumplimiento de los objetivos de la política de seguridad y convivencia.

01.

LA ELUSIÓN DE RESPONSABILIDADES ES UN RIESGO PARA AMBOS, PERO LA MAYOR RESPONSABILIDAD RECAE SOBRE LOS ALCALDES

La elusión de responsabilidades en la que pueden incurrir alcaldes y comandantes es efecto de falencias compartidas; sin embargo, el rol del alcalde tiene el potencial de equilibrar o desnivelar aún más la balanza, dado que en calidad de primera autoridad del municipio ejerce roles que van más allá de las relaciones con los organismos de seguridad y justicia. En este sentido, superadas las diferencias eventuales y las tensiones esperables, los alcaldes deben asumir el liderazgo de la política de seguridad y convivencia en sus territorios.

02.

EL PROCESO DE SELECCIÓN DEL COMANDANTE LE CORRESPONDE AL MANDO INSTITUCIONAL, PERO LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LOS ALCALDES DEBERÍA SER CONSIDERADA EN ALGUNA ETAPA DE DICHO PROCESO

Como se ha expuesto, es un contrapeso deseable que los alcaldes no decidan en la designación final de los comandantes de policía de sus entes territoriales ni puedan retirarlos de sus cargos. Sin embargo, debe considerarse la posibilidad de que tomen parte en un proceso abierto y franco de deliberación del mando institucional sobre los perfiles considerados para cada entidad territorial, ya sea en calidad de alcaldes electos o durante su gestión. Sus opiniones y percepciones no definirán el desenlace del proceso de selección, pero sí pueden contribuir a una decisión mejor orientada por parte del mando institucional.

03.

LA VOCERÍA EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO DEBE CONCERTARSE Y ASUMIRSE SIN QUE NINGUNA DE LAS PARTES EXIMA A LA OTRA DE SUS RESPONSABILIDADES

La vocería frente a incidentes específicos de seguridad y convivencia es un factor de inestabilidad que puede jugar en contra de la relación entre alcaldes y comandantes. Evitar dicha inestabilidad debe partir de una concertación cla-

ra sobre los hechos ante los cuales se pronunciará el alcalde y frente a cuáles lo hará el comandante de la unidad de policía, sin dejar pronunciamientos en el limbo o desentenderse de los malos resultados. Si bien existen ámbitos específicos de pronunciamientos de carácter misionales (operacionales en el caso del comandante), el orden público constituye el núcleo de la gobernabilidad y por tanto de la actuación pública y mediática de los alcaldes.

04.

LA BRECHA DE CAPACIDADES PUEDE SER EQUILIBRADA PARCIALMENTE EN PROCESOS COMPARTIDOS DE FORMACIÓN MUTUA

Bien sea recién electos o durante su gestión, alcaldes, secretarios de despacho y asesores de alto perfil podrían tomar parte en versiones especiales de los diferentes cursos estratégicos de seguridad pública que, en conjunto con universidades y otros actores, imparte la Policía Nacional anualmente como parte de los diferentes ciclos de ascenso. Este proceso de formación puede complementarse con uno o varios módulos en los que los distintos niveles administrativos y ejecutivos de la Policía Nacional sean formados en las características particulares del funcionamiento del ente territorial en el cual desempeñarán sus funciones.

05.

EL DECRETO 003 DE 2021 DEBE SER SOMETIDO A REVISIÓN EN PROCESOS DE DELIBERACIÓN QUE GARANTICEN LOS DERECHOS DE LOS MANIFESTANTES SIN DISTORSIONAR EL ROL DE LAS ESPECIALIDADES DE LA POLICÍA NACIONAL POR RAZONES POLÍTICAS

Las reformas, modificaciones y ajustes normativos que requiere la relación entre alcaldes y comandantes tomarán tiempo; sin embargo, normas como el decreto 003 de 2021 deben someterse urgentemente a revisión con el objetivo de trazar de manera mucho más clara el rol de los alcaldes frente al uso de especialidades como el Escuadrón Móvil Antidisturbios en escenarios de movilización social y alteraciones del orden público. La distorsión política frente a dicho uso y las imprecisiones procedimentales que pueden derivarse de la falta de coordinación entre alcalde y comandante representan un riesgo para los derechos de los manifestantes, la integridad de los uniformados y la legitimidad de ambas partes.

05

REFERENCIAS

5. REFERENCIAS

Cortés Vargas, Y. y Gómez Rojas, C. P. (2021). La relación Policía-ciudadanos. Un asunto que va más allá de la transformación institucional. Grupo de Trabajo FIP-Fescol. Bogotá.

Dammert, L. (2019). “¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina”. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Vol. 13, No. 44. Puebla.

El País. (2021). “Comandante de la Policía de Cali habría renunciado a su cargo”. Consultado el 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/ultimo-minuto/comandante-de-la-policia-de-cali-habria-renunciado-a-su-cargo.html>

Friedman, B. A. (2020). On Tactics. A Theory of Victory in Battle. Naval Institute Press. Maryland.

Fundación Ideas para la Paz. (2019). Civilizar la seguridad ciudadana. Recomendaciones de política pública. Bogotá.

González, Y. (2020). Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America. Cambridge University Press. Londres.

Huntington, S. (1947). The Soldier and the State. Vintage Books. Boston.

Ortiz, A. (2021). “Paro nacional en Cali: Policía confirma que del camión sí se bajaron agentes vestidos de civiles”. El Espectador. Consultado el 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/paro-nacional-en-cali-policia-confirma-que-del-camion-si-se-bajaron-agentes-vestidos-de-civiles-article/>

Q’Hubo Cali. (2021). ““Perdí el control de la ciudad unos días”: Alcalde de Cali”. Consultado el 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.qhubocali.com/asi-paso/perdi-el-control-de-la-ciudad-unos-dias-alcalde-de-cali-ospina/>

Quesada, J. D. (2021). *“Lo que ocurre en Cali puede llevarse a toda Colombia por delante”*. Entrevista con Jorge Iván Ospina. El País. Consultado el 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-05-10/lo-que-ocurre-en-cali-puede-llevarse-a-toda-colombia-por-delante.html>

Restrepo, C. (2020). *“¿Comandar o gestionar?”* Semana. Consultado el 18 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.semana.com/opinion/articulo/comandar-o-gestionar/202037/?fbclid=IwAR2NEGs0kLsd-QVfdm2HZ139-be17JqpqOJ8sFLzmXPxA_2oRvH6IFu_gR0o

Semana (2021). *“Alcalde de Cali adelantará mesa de diálogo con integrantes de la Primera Línea para avanzar en los desbloques”*. Consultado el 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alcalde-de-cali-adelantara-mesa-de-dialogo-con-integrantes-de-la-primera-linea-para-avanzar-en-los-desbloques/202125/>

Semana. (2021). *“Jorge Iván Ospina, alcalde de Cali: “Militarizar al país es una ruta equivocada”*”. Consultado el 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/jorge-ivan-ospina-alcalde-de-cali-militarizar-al-pais-es-una-ruta-equivocada/202150/>

CUENTAS IMPERFECTAS

CINCO DESBALANCES EN LA
RELACIÓN ENTRE ALCALDES Y
POLICÍA EN COLOMBIA

