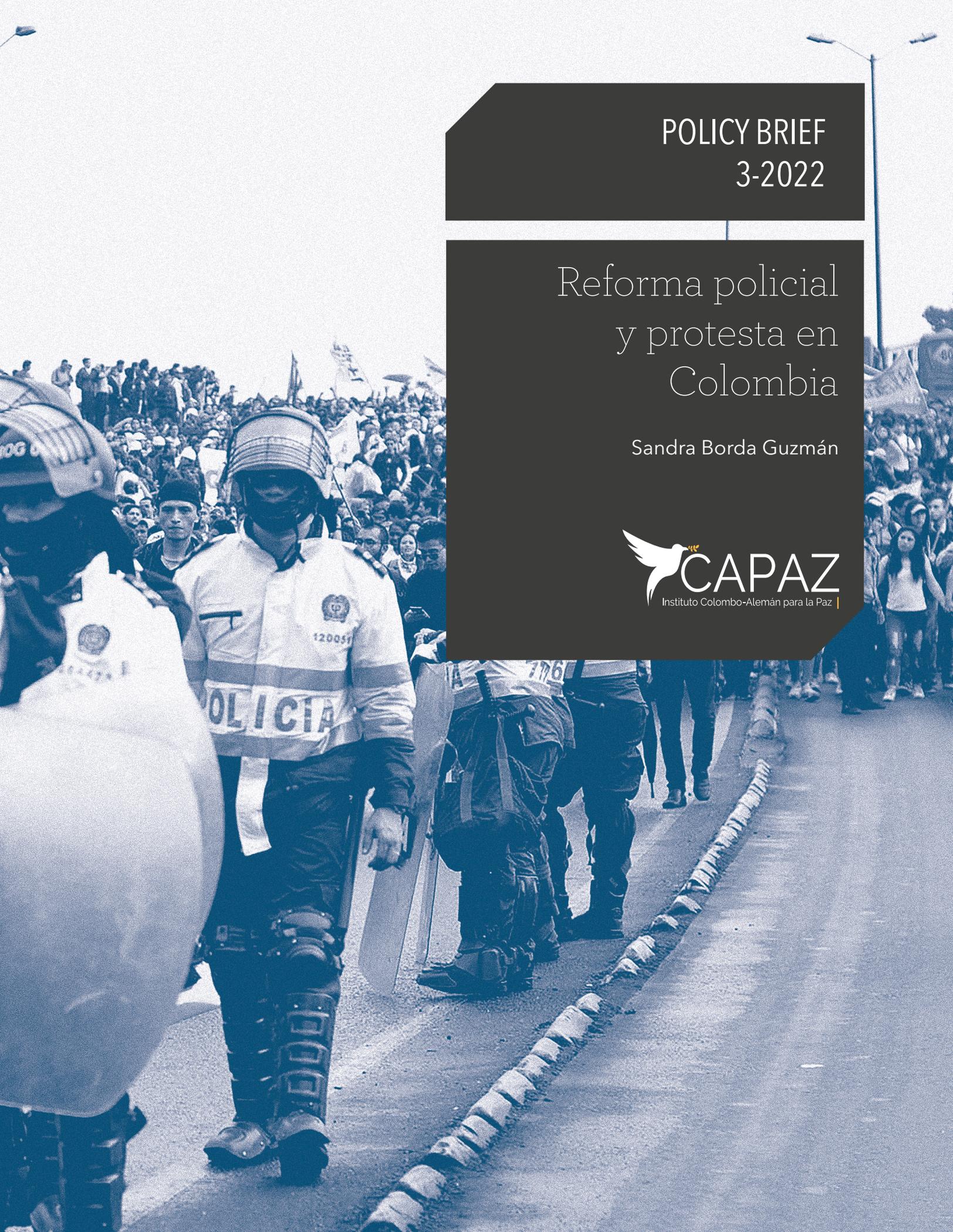


POLICY BRIEF
3-2022

Reforma policial y protesta en Colombia

Sandra Borda Guzmán



Autora/investigadora

Sandra Borda Guzmán

Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia. Es Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Sus temas de interés giran en torno a las relaciones internacionales, la política exterior colombiana, las organizaciones sociales y los derechos humanos. Autora de los libros *Parar para avanzar: crónica del movimiento estudiantil que paralizó a Colombia* (2020) y *¿Por qué somos tan parroquiales? Breve historia de la política exterior colombiana* (2019) publicados por Editorial Planeta.

sborda@uniandes.edu.co

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado
por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ

Edición académica

Rafael Quishpe · Colaborador científico del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial y corrección de estilo

Dalilah Carreño Ricaurte

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imagen de cubierta y contracubierta

Daniel Cifuentes. Pixabay License

Bogotá, Colombia, julio de 2022

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

Las movilizaciones sociales de los últimos años en Colombia se han caracterizado por la presencia de una policía que enfrenta grandes desafíos a la hora de cumplir con su misión de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía en un contexto de protesta. La policía ha respondido desproporcional y letalmente en contra de las personas manifestantes y este comportamiento excede la lógica de los casos aislados. En este *policy brief* se realiza una reflexión sobre los problemas, desaciertos y potenciales componentes de una reforma a la Policía. Aquí se arguye que existen fallas estructurales profundas que deben abordarse urgentemente para evitar la violencia, el escalamiento y la impunidad. Solo mediante una discusión que comprometa a la entidad policial, la sociedad civil activa y organizada, el Gobierno, la academia y demás instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, es posible un cambio estructural.

Palabras clave

Policía; movilización social; reforma policial; participación social.

Cómo citar este texto

Borda, S. (2022). *Reforma policial y protesta en Colombia*. (Policy Brief, n.º 3). Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.

Si bien los abusos policiales no son nuevos en Colombia, en el escenario de la protesta y la movilización social sí han cobrado especial relevancia desde las manifestaciones del 2019. A partir de ese momento, las marchas de estudiantes y otros sectores sociales se hicieron más multitudinarias y frecuentes y ello reveló las limitaciones de la policía a la hora de cumplir con su labor de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía en un contexto de protesta. El asesinato de Dilan Cruz, un estudiante recién graduado del colegio y con planes de ingresar a la universidad, a manos del Esmad (Escuadrón Móvil Antidisturbios) en noviembre de 2019, se constituyó en el caso más visible y discutido de abuso policial. Más tarde, en septiembre de 2020, Javier Ordoñez, estudiante de Derecho, fue asesinado en un CAI (Centro de Atención Inmediata) bajo custodia policial, víctima de tortura a manos de dos patrulleros que, momentos antes y a la vista de todos, lo sometieron a incesantes descargas de *taser*. Este crimen desencadenó una ola de disturbios en Bogotá que terminó con un saldo de 13 civiles asesinados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2021).

En mayo del 2021, de nuevo las protestas se tomaron las calles de varias ciudades colombianas en medio de la pandemia y esta vez el saldo fue mucho más alto. Las cifras oficiales de personas asesinadas y torturadas distan mucho de las cifras proporcionadas por organizaciones defensoras de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), después de su visita oficial, llegó a la conclusión de que la policía había respondido desproporcional y letalmente en contra de los manifestantes. Human Rights Watch (2021) señaló que los incidentes de abuso policial no habían sido aislados sino el resultado de fallas

estructurales profundas y declaró la existencia de “evidencia contundente” de 68 asesinatos perpetrados por la policía durante las manifestaciones.

Después de estos incidentes, la discusión sobre una necesaria reforma a la Policía colombiana ha adquirido gran relevancia y son varios los sectores que han contribuido a la conversación. Por un lado, están quienes abogan por hacer reformas de fondo para reconstruir la resquebrajada confianza ciudadana en la institución, entre los que se cuentan la Alcaldía de Bogotá. Diversas ONG y organizaciones de la sociedad civil también han tenido un papel fundamental en esta discusión y propuesto alternativas de reforma y transformación. Pero por otro lado, está la postura que lidera el Gobierno nacional, según la cual se requieren ajustes al proceso interno de modernización —que está en curso— y un refuerzo en los estándares institucionales de derechos humanos (Bulla y Castillo, 2020). Su apuesta por la reforma es una más acotada, y más bien el Gobierno y su partido han insistido en la necesidad de respaldar la institución y entender los casos de abuso como situaciones aisladas perpetradas por individuos cuyo actuar no es el resultado de una política o instrucción de mando.

En este *policy brief* se recoge la naturaleza del debate actual alrededor de la reforma policial, revisando y describiendo las tesis principales que responden a la pregunta sobre qué se debe hacer para lograr un cambio sustancial en la institución y su compromiso con la defensa y mantenimiento de la seguridad y los derechos ciudadanos¹.

1 Agradezco la colaboración de Daniela Ospina González, quien se desempeñó con entusiasmo y eficiencia como asistente de investigación de este *policy brief*.



Sobre las reformas previas

La Policía Nacional en los últimos treinta años ha desarrollado varios procesos de transformación y modernización, de los cuales hay dos intentos de reforma particularmente importantes. En primer lugar, *el proceso de reforma institucional realizado por la administración del entonces presidente César Gaviria en el año 1993*, el cual “involucró activamente a la sociedad civil y la clase política, y sus aspiraciones quedaron plasmadas en una serie de leyes y decretos que emitió el [G]obierno” (Casas, 2005, pp. 4-5). Dichas leyes y decretos desarrollaban un importante sistema de control y participación ciudadana en los asuntos de policía y promovían su acercamiento a las autoridades civiles locales, además de un fortalecimiento interno para mejorar su funcionamiento (Casas, 2005). Sin embargo, sus avances e implementación fueron luego muy parciales. En segundo lugar, *el proceso del 2003, durante la presidencia de Álvaro Uribe*,

el cual no involucró activamente ni a la ciudadanía ni a la clase política. Por el contrario, se realizó a puerta cerrada con la ayuda de pocos “expertos” [...] No obstante, el [G]obierno prefirió desconocer las recomendaciones que buscaban fortalecer el enfoque de seguridad ciudadana, ya que no encajaban dentro de la Política de Seguridad Democrática. (Casas, 2005, p. 5)

Es decir, los más importantes intentos de reforma no han logrado una transformación duradera ni incluyente.

El problema con las propuestas de reforma es que no se construyen en articulación con otras entidades estatales que atienden a la ciudadanía, ni en conjunto ni de acuerdo con esta, cuya protección es la función principal de la Policía. Adicionalmente, la veeduría ciudadana y el monitoreo a la implementación de estas reformas es débil, luego la ausencia de una verdadera reforma solo se vuelve un tema de atención y debate público cuando se presentan casos masivos de violación de derechos como los que tuvieron lugar durante las protestas.

La movilización social en Colombia, que no ha sido demasiado fuerte ni demasiado grande, ni demasiado continua, pero que ha existido desde hace bastante tiempo, ha tendido a ser tratada históricamente en términos de lo que se ha denominado como la *criminalización de la protesta social*. Es decir, se entiende la protesta social como un disturbio o crimen, no como una forma vital del

ejercicio de la democracia o mecanismo que tiene la sociedad civil para hacer incidencia y movilizar acciones políticas y sociales. Es precisamente esta narrativa la que ha moldeado lo que se espera de la actuación de los policías, hasta tal punto que, en la práctica, la violencia y la represión han sido los antídotos por excelencia –una constante que tampoco las anteriores reformas han solucionado—. Por lo tanto, si se quiere realizar un cambio duradero, debemos mirar al pasado y entender dichas dinámicas, para reconfigurar en el presente los papeles de las instituciones policiales y las expectativas que tenemos frente a estas.

A continuación, se recogen varios temas claves que deben ser incorporados al proceso de la reforma a la Policía si se quiere recuperar la confianza de la ciudadanía en la institución y solucionar la crisis policial. Se integran aquí las visiones de diversos sectores que en los últimos años han trabajado en esta dirección.

Legitimidad

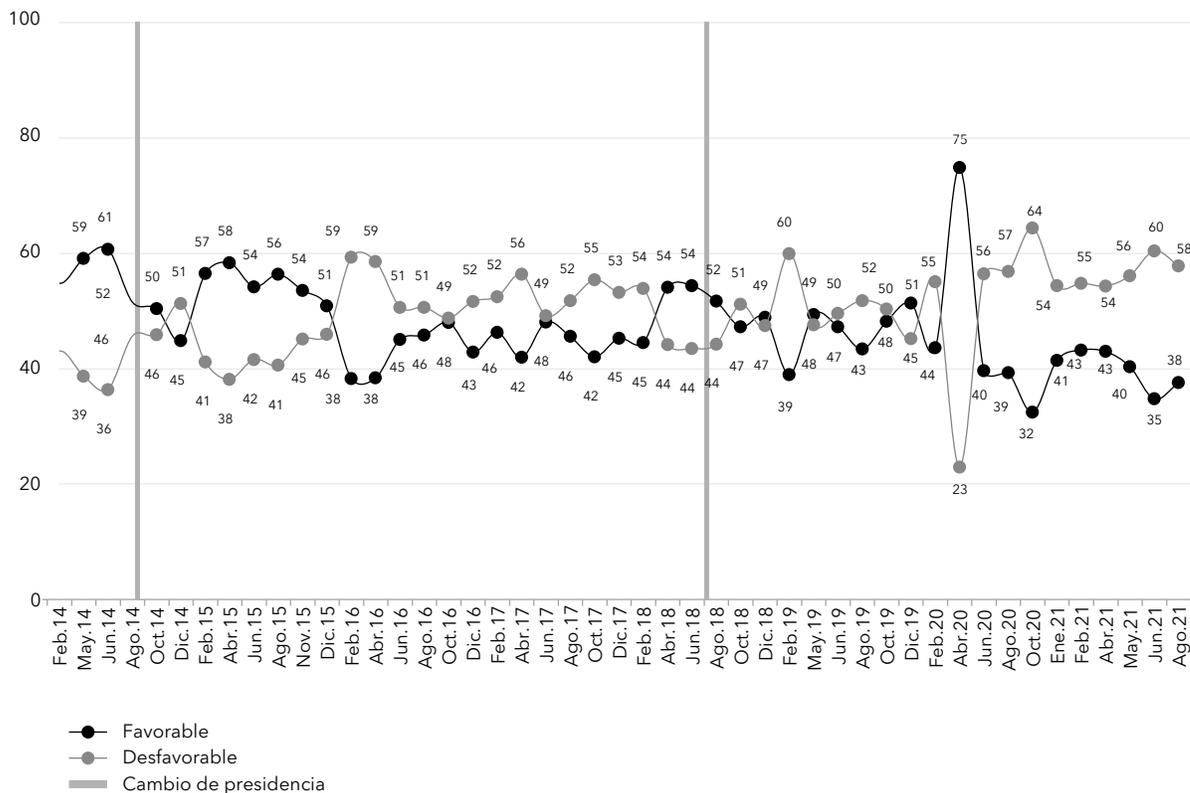
En primera instancia, es fundamental fortalecer la legitimidad de la Policía, la cual está basada en el ideal de que la institución represente a todos y todas, no solamente a un grupo en específico; que tenga un trato justo y digno para toda la ciudadanía y no discrimine por cuestiones de género, raza o clase social. Pero la ciudadanía no percibe a la Policía como una institución en la que pueda confiar. De hecho, las encuestas a nivel nacional de Invamer-Gallup (figura 1) y las de la Cámara de Comercio muestran una caída continua de la favorabilidad de la Policía desde el 2014, que llega a niveles realmente bajos: 43 % (agosto de 2019) y 39 % (agosto 2020) (Bulla y Castillo, 2020).

Por esta razón, es preciso que la Policía trabaje para mejorar la percepción que la ciudadanía tiene de ella: sus resultados son mejores si tiene a las personas de su lado y si no las percibe como sus enemigos ni atenta contra su integridad. La principal herramienta para lograr este objetivo y fortalecer su legitimidad consiste en prevenir y controlar el abuso, la corrupción y la violación de derechos humanos (Bulla y Castillo, 2020).

Adicionalmente, para caminar en esta dirección, también es necesario fortalecer los organismos de control y operadores judiciales, como la Procuraduría y la Contraloría, de manera que cuenten con recursos técnicos y humanos para que ejerzan un



Figura 1. Tiene usted una opinión favorable o desfavorable de la Policía



Fuente: Invamer (2021).

Nota: cifras expresadas en porcentajes, correspondientes al periodo mayo del 2014-agosto de 2021.

control disciplinario, fiscal y penal efectivo sobre la Policía Nacional (Villamizar et ál., 2021). La transformación de la Policía no se puede limitar entonces a transformaciones dentro de la institución únicamente, sino que otros cambios en el Estado, en el ámbito judicial y de control, también son necesarios para gestionar sus responsabilidades en materia de seguridad y protección. Idealmente, se busca que ese control disciplinario de manera paulatina adopte una actuación preventiva, “basado en identificar patrones de conductas ilegales y que se avance decididamente en reducir la impunidad” (Villamizar et ál., 2021, p. 25). Pero en el entretanto, se requiere que, en el corto plazo, los jueces y la Fiscalía prioricen los procesos contra los miembros de la fuerza pública que hayan cometido abusos, y de esta forma evitar el oscurecimiento sistemático de los hechos.

Justicia y rendición de cuentas

El fortalecimiento de los organismos de control implica también garantizar la independencia de la Inspección General de la Policía Nacional, dependencia encargada de velar por el comportamiento ético de sus miembros (Camargo et ál., 2021; Quintero et ál., 2021; Villamizar et ál., 2021). Actualmente, quienes trabajan en esta rama forman parte de la línea de mando tradicional de la Policía Nacional. En consecuencia, es casi natural que existan conflictos de interés y no haya mayor transparencia y rigurosidad a la hora de decidir sobre temas de ascenso o permanencia. Por ende, es imperativo que la Inspección se independice si se quieren procesos disciplinarios acertados y legítimos (Quintero et ál., 2021).

En esta misma dirección, la CIDH junto con otros sectores de la sociedad civil colombiana han propuesto como solución a la impunidad separar la Policía Nacional y el Esmad del Ministerio de Defensa, a fin de garantizar una estructura que consolide y preserve la seguridad con un enfoque ciudadano y de derechos humanos, y evite así que la Policía actúe bajo las lógicas del conflicto armado interno o de defensa nacional. Esta separación limitaría, además, el accionar de la Justicia Penal Militar sobre sus propios miembros, lo que permitiría mayor objetividad y credibilidad a la hora de juzgar las acciones de la policía (Villamizar et ál., 2021). Mientras para algunos la solución pasaría por reubicar la Policía en el Ministerio del Interior —lo que podría eventualmente implicar la politización adicional de este cuerpo—, otros sugieren que la mejor alternativa sería crear un Ministerio de Seguridad Ciudadana que agrupe la Policía y otras entidades civiles encargadas de lidiar con estos temas.

Finalmente, también se considera pertinente avanzar en el establecimiento de un mecanismo civil, externo e independiente encargado del control disciplinario. Aquí es fundamental que la “Defensoría del Pueblo fortalezca sus capacidades en relación con la fuerza pública, en su misión de proteger, defender, promover los derechos humanos y prevenir sus violaciones” (Bulla y Castillo, 2020, p. 1). La Defensoría, adicionalmente, debería garantizar la existencia de herramientas de denuncia efectiva para el ciudadano común. Según Villamizar et ál. (2021), en la actualidad no existen mecanismos de acceso público que permitan controlar ni conocer el comportamiento policial en la aplicación del nuevo Código de Policía. De ahí la importancia de garantizar la labor de los cuerpos externos a la Policía que realicen control y supervisión; las comisiones externas y de quejas; los cuerpos anticorrupción y las comisiones o cuerpos *ad hoc*.

Transformación de la cultura organizacional y formación

Otro punto fundamental consiste en transformar la cultura policial y la profesionalización del personal, para lo cual es imprescindible rediseñar el proceso de incorporación, los indicadores de medición del desempeño y los mecanismos de ascenso y especialización (Quintero et ál., 2021). El proceso de incorporación debe contar con mecanismos

que incentiven la participación del “mejor capital humano posible”, teniendo simultáneamente en cuenta la población objetivo o el grupo de personas que quieren ser policías. Además, es necesario un sistema de planeación que le permita a la institución anticipar sus futuras demandas de personal, para así evitar procesos de incorporación abruptos en un corto periodo de tiempo, en detrimento de la calidad del proceso (Quintero et ál., 2021).

En materia de cultura organizacional, la institución puede transformarse si se modifican los indicadores y requisitos de ascenso. Por ejemplo, se puede pensar en eliminar el número de incautaciones y personas detenidas y capturadas como indicadores de efectividad y excelencia y, seguidamente, replantear los valores que se deberían tener en cuenta a la hora de diseñar los incentivos. Premiar la formación y ejecución en “resolución y manejo de conflictos, trabajo comunitario, relacionamiento con comunidades de especial protección, relacionamiento con autoridades locales, nacionales e internacionales, gestión humana, derechos humanos, entre otros” (Quintero et ál., 2021, p. 3) podría orientar en la dirección correcta. De esta forma, también se empezaría a reconfigurar la concepción que se tiene de seguridad y ello sería una señal alentadora hacia los miembros de la institución y también hacia la comunidad.

El Gobierno radicó los proyectos de ley 032/218 sobre el Estatuto de Carrera y 033/219 sobre el Estatuto Disciplinario de la Policía, los cuales recibieron el primer aval por parte de las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes el 5 de octubre de 2021. Puntualmente, esta ley propone reestructurar el proceso educativo, con nuevos programas académicos enfocados en temas como la protección y el respeto de los derechos humanos, el uso legítimo de la fuerza, los procedimientos policiales y la atención a la ciudadanía, frente a los cuales deberán estar certificadas todas las personas uniformadas de forma gradual y progresiva. Adicionalmente, la ley tiene como objetivo crear un nuevo centro de estándares que vigile y valide las competencias aprendidas en dichos cursos obligatorios, para el óptimo desempeño de quienes integren la institución (Policía Nacional, 2021).

En materia de derechos humanos, el proyecto contempla como novedad que cualquier “uniformado [mujeres y hombres] a quien se le dicte pliego de cargos por faltas gravísimas en derechos humanos sea reubicado y no pueda ascender o recibir distinciones, y pueda recuperar el beneficio



con retroactividad cuando solucione la situación en [sic] forma favorable” (Policía Nacional, 2021, p. 13). Sin embargo, como varias organizaciones civiles han reclamado, debe haber especificidad en lo que se considere una falta y los dictámenes deben ser de conocimiento público, para así evitar caer en tecnicidades y ambigüedades que impidan un debido proceso judicial.

El proyecto de ley presenta cambios en materia del uso de elementos de dotación del Estado y sobre el uso legítimo de las armas y demás medios coercitivos susceptibles de ser empleados en las actuaciones policiales, todo ello bajo un enfoque de respeto y protección de los derechos humanos como principios del uso de la fuerza. También obliga a la Policía Nacional a mantenerse actualizada en capacitación y entrenamiento. Si bien la ley está sujeta a ser aprobada en las respectivas instancias, es necesario que la sociedad civil tenga fácil acceso al conocimiento de estos cambios, para así poder entender qué se está reglamentado y qué no en el marco de las protestas. Se espera que tales cambios estén alineados con las recomendaciones que hizo la CIDH (2021) sobre el empleo de la fuerza letal. Entre estas recomendaciones está la de cesar el uso indiscriminado de gases irritantes vencidos y la utilización del dispositivo lanzagranadas Venom² (p. 11).

Otro mecanismo mediante el cual se puede transformar la cultura policial es garantizar el bienestar físico y mental de quienes integran la Policía. Según los estatutos de la reforma, se busca generar periódicamente estrategias de salud mental para los y las integrantes de la institución, con miras a tomar medidas preventivas y no reactivas para el bienestar de cada policía y propiciar una mejor calidad de vida familiar y laboral, un avance crucial para evitar el uso de la violencia y su escalamiento en las manifestaciones sociales. Ahora bien, cuando se habla del bienestar físico y mental, el tema de la remuneración se convierte en una variable que no puede faltar. Por ello, es imperativo incorporar en la discusión de una reforma policial efectiva e integral el nivel de ingresos que tienen los policías –mujeres y hombres– y analizar qué tan bien están siendo distribuidos los recursos dentro de la misma institución.

Finalmente, si algo es necesario aprender de las anteriores reformas es que la cultura policial y

sus instituciones deben mejorar su relación con la ciudadanía, no solamente en términos de la legitimidad que se mencionó anteriormente, sino también en materia de su apertura, transparencia y accesibilidad. La Policía necesita de manera urgente abrirse a la participación y escrutinio de la sociedad civil: se trata de reconfigurar la mentalidad que impide la receptividad a las críticas externas.

Liderazgo civil y relación con la ciudadanía

En los apartados anteriores se ha enfatizado en la importancia de abrir la discusión a otros sectores, involucrar a otras entidades del Estado y enfocarse en la sociedad civil, no solo como usuarios del servicio policial, sino también como agentes de cambio y vigilancia que pueden aportar a la gestación de una mejor institución. Es importante involucrar a la sociedad y promover un liderazgo civil despojado de disfuncionalidades que le permita a la ciudadanía contar con una institución que la proteja y no que esté a disposición de los intereses políticos del Gobierno.

Justamente, Yanilda González (2020), en su texto sobre las fuerzas policiales en Latinoamérica, indica que la policía tiende a convertirse en una herramienta al servicio de los intereses particulares y políticos de los gobiernos de turno, lo que hace que los dirigentes no respondan a su misión institucional de proteger a la población. Es decir, la policía coopera con los gobernantes a cambio de que estos dirigentes les otorguen autonomía frente a su mando, razón por la cual la institución policial tiene tanto poder estructural. Por consiguiente, sin la participación de la sociedad civil no es posible alcanzar un cambio estructural, pues la voluntad del liderazgo civil y político seguirá siendo débil en la medida en que continúen estos pactos implícitos e intercambios de favores en la agenda política. A manera de ejemplo, el acto del presidente Iván Duque al día siguiente del asesinato de 13 jóvenes en septiembre de 2020, cuando vistió el uniforme de la Policía y salió a felicitar a los miembros de la policía públicamente, a pesar de los abusos cometidos.

Evidentemente, un control desproporcionado y desmedido de la protesta social beneficia a un gobierno con bajos índices de legitimidad, motivo por el cual está dispuesto a pasar por alto los abusos con tal de que la fuerza policial esté de su lado. De esta forma, “las iniciativas que resultan

2 Según Human Rights Watch (2021), el Venom es un sistema de lanzamiento utilizado por la policía colombiana para disparar hasta 30 cartuchos de gas lacrimógeno, humo o granadas a la vez.



incómodas para el mando policial, o poco convenientes para su relación con el poder político, son obstaculizadas por unos y otros” (Villamizar et ál., 2021, p. 8).

En breve, para avanzar con una Policía democrática e incluyente, se requiere que los civiles participen, promulguen sus ideas, y que los partidos políticos y movimientos sociales reconozcan la importancia de estas temáticas y consoliden cuadros técnicos serios y propositivos de política pública basados en evidencia y con el apoyo político de largo plazo (Dammert, 2020, p. 8).

Cuando se habla de la necesidad de vincular de otra manera a la población civil con la Policía, también se hace referencia a un principio de proximidad a la sociedad. Si no hay una cercanía o una confianza en la institución, las personas buscarán otros medios para solucionar sus problemas cotidianos. Además, si se evidencia que los protocolos de captura, por ejemplo, sacan a la luz problemas estructurales como el racismo, la estigmatización y la criminalización, no habrá líneas efectivas de comunicación para que haya mayores índices de denuncia y, en consecuencia, respuestas oportunas a las necesidades de la comunidad. Por consiguiente, se requieren procedimientos rigurosos y éticos para disminuir tensiones entre la Policía Nacional y las comunidades que históricamente han sido discriminadas; esto incluye: rendir cuentas, explicar sus estrategias, hacer públicos sus protocolos y promover veedurías con la comunidad. Se trata de facilitar la labor de los medios de comunicación, universidades, ONG, centros de pensamiento y de la ciudadanía, y para ello es necesario que la información relevante sea pública.

Rediseño institucional

Actualmente, la Policía opera bajo el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC). Si bien este modelo de operación de la Policía ha tenido cambios, se evidencia que aún persisten deficiencias en su enfoque. El objetivo inicial de los cuadrantes consistía en mejorar la calidad de vida de las personas y solucionar sus problemas de convivencia y seguridad, por medio de un servicio prestado cerca de cada comunidad, es decir, en un *cuadrante*, un territorio físico y social reducido y específico, donde se busca que siempre haya dos uniformados patrullando activamente y que el personal mantenga su asignación por un mínimo de dos años. Pero en este esquema no se ha

podido implementar exitosamente el enfoque de prevención. Por el contrario, durante el primer año y medio de implementación del Código de Policía, el 40 % de las medidas correctivas se concentraron en multas, en especial en multas tipo 2 y tipo 4 (8 y 32 salarios mínimos diarios legales vigentes). En contraste, las medidas de naturaleza formativa y educativa –como la participación en programas comunitarios y pedagógicos– concentraron el 17 %, y las amonestaciones fueron tan solo el 0.4 % del total de medidas impuestas (Castillo y Ayala, 2019). Por consiguiente, han surgido preocupaciones en torno a los visibles márgenes de discrecionalidad de las autoridades, la tendencia de los policías a imponer las medidas correctivas más severas en todos los casos y de hacerlo en exceso mediante la figura del “irrespeto a la autoridad”. El riesgo de corrupción en forma de soborno o extorsión ha aumentado y así mismo los obstáculos para hacer reclamaciones y apelaciones de las decisiones tomadas por la Policía (Martínez et ál., 2021).

Exceso de funciones concentradas en la Policía

Si bien la institución de la Policía ha presentado serias falencias en temas de legitimidad, transparencia y manejo ético de las manifestaciones sociales, hay dos problemas estructurales que deben solucionarse paralelamente: el problema del exceso de responsabilidades que debe asumir la Policía Nacional y el problema de que, con recurso humano limitado, prácticamente todas las emergencias son atendidas por la Policía (Villamizar et ál., 2021).

Según un reporte de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el personal uniformado de la Policía desempeña una variedad de tareas excesiva para el tamaño de su recurso humano. Los policías –mujeres y hombres– están encargados de la custodia de personas detenidas en estaciones de policía; la revisión del cumplimiento de las detenciones domiciliarias; el control de eventos con grandes aglomeraciones (conciertos y eventos deportivos); el traslado de niños, niñas y adolescentes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el cuidado de áreas ecológicas protegidas; la regulación de comportamientos que pongan en peligro la salud pública; dedicarse a la limpieza de lugares públicos; y, además, ejercen como policías de turismo (Villamizar et ál., 2021). El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en



el que se especifican las labores de la institución, evidencia esta concentración de funciones que exponen a la policía de manera permanente a errores y oportunidades de corrupción, pues su entrenamiento y formación eventualmente pueden diferir de manera considerable de lo que la ciudadanía espera del personal policial en estas actividades.

La evidencia internacional muestra que no es conveniente depender tanto de la Policía y también que las sociedades estamos esperando demasiado de un cuerpo que no fue pensado ni preparado para que atendiera todas las emergencias de la ciudadanía (Consejo Editorial, 2021; Villamizar et ál., 2021). Por ello, acertadamente, en los últimos años, ha tomado fuerza la tendencia a crear equipos de respuesta ante emergencias, que no involucren riesgos de violencia o delitos, compuestos por personal civil especializado diferente de policías (Villamizar et ál., 2021, p. 22). Consolidar esta tendencia es fundamental y los gobiernos nacionales y locales deben apoyar estos equipos de respuesta.

La Policía no puede reemplazar la labor del Estado

Finalmente, la protesta social no es un capricho: forma parte de un ejercicio legítimo enmarcado en la democracia que implica la reivindicación de unos derechos y la participación política de la ciudadanía. La reforma a la Policía debe garantizar ese derecho. Sin embargo, la realidad es que a través de la protesta hay unas demandas sociales absolutamente trascendentales: las de los campesinos, las de los movimientos feministas, las minorías, los movimientos ambientalistas, entre decenas más. Es decir, las protestas, en su mayoría, tienen que ver con demandas ciudadanas no resueltas por los gobiernos y estas demandas y su satisfacción no forman parte de la competencia de la Policía Nacional. En otras palabras, las demandas están dirigidas a los gobiernos y al Estado y tienen que ver con la falta de legitimidad, la falta de escenarios de participación ampliada, la ineficiente e ineficaz prestación de servicios públicos. Si el Estado no responde, la ciudadanía no va a abandonar la protesta para expresar sus demandas. La solución “fácil” para las élites políticas es reaccionar con represión, haciendo uso ilegítimo de la fuerza policial. Por tanto, una reforma a la policía y a la institución misma podrían servirse bien de un Estado más

tendente a responder con políticas públicas, y no con uso de la fuerza. Especialmente en los tiempos en los que nos encontramos y que se avecinan, dada la aparición de nuevas demandas ocultas o poco visibles por el conflicto armado interno, el cumplimiento del Acuerdo Final de paz y los nuevos grupos de la sociedad civil que defienden y exigen los derechos de la mujer, ambientales, laborales, entre centenares de otros más. En suma, se considera crucial entender que estamos en un periodo de transición, siempre cambiante en el que se deben reconfigurar los papeles de la fuerza pública, cambiar los incentivos e identificar qué es lo que realmente se está protegiendo y a quiénes se les considera el enemigo. Además, ser consciente de los rápidos cambios y de las diversas peticiones le permitirá a la Policía adaptarse para responder acertadamente a los nuevos repertorios de acción colectiva que han configurado las movilizaciones sociales.

Conclusión

Para que una reforma a la Policía sea exitosa, debe ser el producto de un diálogo entre diferentes sectores de la sociedad. Solo desde una discusión entre una sociedad civil activa y organizada, el Gobierno, la academia y demás instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, es posible articular las necesidades globales, el inconformismo, y generar un cambio estructural, y no meramente cosmético. La discusión ya existe, y la misma Policía reconoce que esto es fundamental, así lo afirmó el gerente de la transformación integral de la Policía, el general Luis Ernesto García (Uni-Javerian, 2021, 34 min), pero se teme que aquella inclusión se reduzca a lo que se ha denominado la “mesa externa asesora”. Debe evaluarse quién está siendo incluido en el debate y a qué sectores representa.

Igualmente, se considera fundamental que haya una ruptura del *status quo* y que en verdad se instaure una voluntad política que no solo contribuya desde su posición de poder al cambio, sino que, de igual manera, asegure una continuidad a lo largo de los periodos de gobierno. Se trata de una reforma que requerirá de tiempo para ajustarse correctamente y formularse sin apuros y con la mayor rigurosidad posible.

Ahora, adicional al involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad, urge que el contenido de la reforma esté enfocado en la



transformación de tres grandes ejes. En primer lugar, dados los bajos niveles de legitimidad de la institución y de confianza de los ciudadanos hacia esta por el abuso de poder, violación de derechos humanos y criminalización de la protesta social, el punto de partida ideal es empezar a transformar los órganos de vigilancia, veeduría, dentro y fuera de la Policía Nacional, de tal manera que sean independientes de la línea de mando y que no estén sujetos a la Justicia Penal Militar. En este aspecto, los mensajes por parte del Gobierno han sido limitados. Si bien reconoce que se debe juzgar correctamente a los miembros de la institución, la separación de la Policía del Ministerio de Defensa (Villamizar et ál., 2021) –política recomendada por la CIDH– no ha sido tomada en cuenta.

En segundo lugar, se recibe como un acierto el cambiar, modernizar y adaptar la formación del personal policial. El avance es significativo; la Policía misma ha mostrado los progresos en su escuela de formación, los nuevos cursos obligatorios, el centro de estándares, el observatorio de derechos humanos y, en general, la ley de profesionalización y estatuto de carrera. Lo más importante que hay que tener en cuenta aquí es enfocarse en que los policías –mujeres y hombres–, independientemente de sus rangos jerárquicos, sean evaluados y monitoreados en su entendimiento de los protocolos de acción y toma de decisión en momentos de escalamiento. En ese sentido, se encuentra que la transformación de la cultura policial comienza imperativamente cambiando los incentivos y las mediciones de excelencia, de tal manera que se le pueda dar una nueva dimensión a otros valores desde un enfoque que priorice la prevención y la salud mental.

Por último, es preciso entender y resolver el problema de la sobrecarga de la Policía con actividades y labores que deberían estar bajo la tutela de otras instituciones. Razón por la cual se sugiere reasignar funciones a entidades especializadas y fortalecer la gobernanza de la seguridad a nivel rural, municipal, regional y nacional.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

En un país donde la represión a la protesta social y la violación de los derechos humanos son una constante, no es posible pensar en una transformación de la Policía sin la decisión, el compromiso y el liderazgo de las autoridades tanto políticas como de las fuerzas públicas.

1. El problema con las propuestas de reforma anteriores es que no se construyeron en articulación con otras entidades estatales que atienden a la ciudadanía, en conjunto y de acuerdo con esta. Es decir, la reforma no puede ocurrir a puerta cerrada. Se debe incluir a la población civil, organizaciones y colectivos en la discusión.
2. El involucramiento de distintos sectores de la sociedad en la discusión contribuiría a que la reforma sea legítima, recoja diferentes puntos de vista y ponga verdaderamente en diálogo los intereses de las fuerzas policiales y de la ciudadanía. En últimas, que en realidad sea integral. Se recomienda que esta participación ocurra tanto en espacios informales como en instancias más institucionalizadas. La Mesa Asesora para la Transformación de la Policía es un primer paso positivo en esa dirección.
3. Se deben aprovechar al máximo las perspectivas que pueden ofrecer tanto las organizaciones no gubernamentales, los centros de pensamiento, las universidades, como también la ciudadanía de diferentes sectores, los cuales, desde una óptica particular, han vivido de distintas maneras la actuación de la policía.
4. La reforma debe estar encaminada a fortalecer la legitimidad de la Policía y mejorar los índices de confianza de la ciudadanía. Esto se logra previniendo y controlando el abuso, la corrupción y la violación de derechos humanos.
5. Para mejorar la vigilancia, se recomienda de manera urgente que paralelamente se fortalezcan los organismos de control y operadores judiciales, como la Procuraduría y la Contraloría, con el fin de que cuenten con recursos técnicos y humanos para que ejerzan un control disciplinario, fiscal y penal efectivo sobre la Policía Nacional.
6. Se debe alcanzar un mejor nivel de definición en lo que se considere una “falta” de los miembros de esa institución, y los dictámenes deben ser de conocimiento público, para así evitar caer en tecnicismos y ambigüedades que impidan un debido proceso judicial.
7. Como solución a la impunidad, urge separar la Policía Nacional y el Esmad del Ministerio de Defensa, a fin de garantizar una estructura que consolide y preserve la seguridad con un enfoque ciudadano y de derechos humanos, y evite que la Policía actúe bajo las lógicas



- del conflicto armado interno o de defensa nacional. En esta misma línea, se recomienda también garantizar la independencia de la Inspección General de la Policía Nacional, la cual se encarga de velar por el comportamiento ético de sus integrantes.
8. Se considera pertinente avanzar en el establecimiento de un mecanismo civil, externo e independiente encargado del control disciplinario.
 9. La transformación de la cultura de esta institución comienza prestándole atención al sistema de profesionalización actual. Se recomienda que se modifiquen los indicadores de excelencia, los procesos de incorporación y los mecanismos de ascenso. Esto se lograría mediante la reconfiguración de la concepción que se tiene de seguridad. Por ejemplo, priorizando programas de prevención y trabajo comunitario.
 10. En la actualidad no existen mecanismos de acceso público que permitan controlar ni conocer el comportamiento policial en la aplicación del nuevo Código de Policía, de ahí la importancia de garantizar la labor de los cuerpos externos a la Policía que realicen control y supervisión, de las comisiones externas y de quejas, de los cuerpos anticorrupción y de las comisiones o cuerpos *ad hoc*. Para quienes toman las decisiones, debe ser una prioridad la visibilización de la información y la transparencia en todas las instancias.
 11. Se deben diseñar políticas de atención y prevención en temas de salud mental de quienes integran el cuerpo de policía como una forma de prevención del escalamiento en el uso de la violencia contra la ciudadanía.
 12. Asimismo, la Policía desempeña una variedad de tareas excesiva para el tamaño de su recurso humano actual, lo cual aumenta el riesgo de error, incumplimiento y de impericia. Al reducir su carga y fortalecer otras instancias del Estado, se contribuye a la construcción de una policía especializada más eficaz.
 13. Las protestas, en su mayoría, tienen que ver con demandas ciudadanas no resueltas por los gobiernos. Estas demandas y su satisfacción no forman parte de la competencia de la Policía Nacional. La solución “fácil” para las élites políticas es reaccionar con represión, haciendo uso ilegítimo de la fuerza. Por tanto, una reforma a la policía y a la institución misma podrían servirse bien de un Estado más tendente a responder a la manifestación social con políticas públicas, y no con el uso desproporcionado de la fuerza.
 14. Se recomienda que durante la implementación de la reforma haya continuamente un diagnóstico de los avances alcanzados, para medir el impacto del cambio e identificar falencias a tiempo.
 15. Para realizar una reforma con éxito, es imperativo adoptar una estrategia de gestión del cambio y, durante el proceso, mostrar logros a corto plazo y ofrecer pruebas convincentes de que el cambio es posible y de que funciona. Solo así habrá presión para que haya una continuidad entre gobiernos y se logre un compromiso a nivel estatal.
 16. Es necesario transmitir el sentido de urgencia de una reforma inclusiva, en los discursos políticos, narrativas de prensa y medios de comunicación.
 17. Es fundamental el entendimiento por parte de los líderes y las lideresas de las fuerzas policiales de la urgencia y la necesidad de trabajar con perspectiva de género, raza y condición socioeconómica. Una reforma debe contemplar la interseccionalidad de todas estas categorías.
 18. Se recomienda transversalizar los contenidos de los programas de formación del personal de las fuerzas públicas con bibliografía y otras fuentes de conocimiento actualizadas en temas de derechos humanos y fomentar su constante renovación.

Referencias

- Bulla, P. y Castillo, J. (2020). *10 claves para afrontar la crisis de la Policía*. Fundación Ideas para la Paz (FIP). <https://ideaspaz.org/especiales/infografias/10ideas.html>
- Camargo, V.; Márquez, E.; Lanz, A.; Lanz, S.; Rodríguez, D. y Rodríguez, A. (2021). *Bolillo, Dios y Patria*. Temblores. <https://4ed5c6d6-a3c0-4a68-8191-92ab5d1ca365.filesusr.com/ugd/7bbd97f40a2b21f9074a208575720960581284.pdf>
- Casas, D. (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana. *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia. <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/reformasycontrarreformas.pdf>



- Castillo, J. y Ayala, S. (2019). *El Código de Policía y su impacto en la convivencia*. Fundación Ideas para la Paz (FIP). https://ideaspaz.org/media/website/como_va_implementacion_codigo_policia_pq.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2021). *Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf
- Consejo Editorial. (2021, 16 de marzo). Police reform is not enough. We need to rethink public safety. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/interactive/2021/reimagine-safety/>
- Dammert, L. (2020). *Reforma Policial: Agenda (aún pendiente en América Latina)*. *El Diálogo*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/07/Reforma-Policial-Luci%cc%81a-Dammert-Informe-Julio-2020-1.pdf>
- González, Y. (2020). *Authoritarian Police in democracy: Contested security in Latin America*. Cambridge University Press.
- Human Rights Watch. (2021, 9 de junio). Colombia: brutalidad policial contra manifestantes. Urge una reforma policial para prevenir futuros abusos. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contr-manifestantes>
- Invamer. (2021). Agosto 2021. Medición n.º 144 (Encuesta). <https://img.lalr.co/cms/2021/09/02225313/Resultados-Invamer-Poll-144-3.pdf>
- Martínez, S; Peña, C. y Zarama, Á. (2021, noviembre). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia, 2016-2020. (Informe de resultados)*. *Transparencia por Colombia - Monitor Ciudadano de la Corrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/radiografia-2016-2021-02-11-21.pdf>
- Policía Nacional. (2021). *Carrera policial y profesionalización. Proyecto de ley*. (Cartilla). https://www.policia.gov.co/sites/default/files/cartilla_3_proyecto_de_ley_carrera_y_profesionalizacion_280721.pdf
- Quintero, O.; Gómez, A.; Suárez, D.; Gutiérrez, I. y Tobón, S. (2021). Política criminal y transformación del servicio de policía. *Agenda de Valor Público para Colombia*, 2-5. Universidad EAFIT. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/29928/politica_criminal_transformacion_policia.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- UniJaveriana. (2021, 27 de agosto). *La Policía Nacional y la protesta social en Colombia*. [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=rwxrvw1Bc4>
- Villamizar, A.; Tickner, A.; Burbano, C.; Niño, C.; Gómez, C.; Castillo, J.; Dammert, L.; Iturralde, M.; Llorente, M.; La Rota, M. y Bulla, P. (2021, agosto). *Liderazgo civil y transformación de la Policía: recomendaciones para la gobernanza de la seguridad*. Fundación Ideas para la Paz (FIP). https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Fescol_LiderazgoCivilPolicia.pdf

Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR), desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el SIVJNR, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 Extensión 29982
Carrera 8 No. 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia