

# LIDERAZGO CIVIL Y TRANSFORMACIÓN DE LA POLICÍA

RECOMENDACIONES PARA LA  
GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD

AGOSTO 2021

GRUPO DE TRABAJO  
FIP-FESCOL

# LIDERAZGO CIVIL Y TRANSFORMACIÓN DE LA POLICÍA

RECOMENDACIONES PARA LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD

BOGOTÁ, AGOSTO 2021



## **Autores:**

Andrés Villamizar  
Exsecretario de Seguridad de Cali y experto en seguridad

Arlene B. Tickner PhD  
Profesora de la Facultad de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario

Camilo Burbano  
Abogado y profesor de Derecho Penal

Catalina Niño  
Coordinadora de Proyectos FESCOL

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. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes

María Victoria Llorente  
Directora Ejecutiva de la FIP

Miguel Emilio La Rota  
Laboratorio de Justicia y Política Criminal

Patricia Bulla  
Investigadora de la FIP y secretaria técnica del grupo

## **Asistentes de investigación:**

María Emilia Lleras y Alberto Sánchez

\* Agradecemos los aportes de Elisabeth Ungar y Juan Carlos Garzón en el inicio de esta iniciativa.

## **Edición y corrección de estilo:**

Martín Franco Vélez

## **Diseño y diagramación**

Ladoamable Ltda  
[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

## **ISBN**

978-958-5517-77-6

# CONTENIDO

GRUPO DE TRABAJO  
FIP-FESCOL

4

INTRODUCCIÓN

6

REFORMAS TÉCNICAS

9

DIRECCIONAMIENTO  
DISPERSO E INSUFICIENTE

13

LIDERAZGO CIVIL DEMOCRÁTICO  
VS. POSICIONES IDEOLÓGICAS

15

FALTA DE CLARIDAD INSTITUCIONAL

17

NECESIDAD DE TRANSFORMACIONES  
EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL

20

REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES  
ENTRE DISTINTAS ENTIDADES

EXCESO DE FUNCIONES CONCENTRADAS  
EN LA POLICÍA

ATENCIÓN DE TODAS LAS EMERGENCIAS  
CONCENTRADAS EN LA POLICÍA

23

CONCLUSIONES

29

BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

El debate sobre la reforma del sector seguridad es una de esas discusiones inconclusas y recurrentes que solo los escándalos logran poner en la agenda pública. Tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, resultó evidente que era necesario hacer ajustes para que la Fuerza Pública pudiera adaptarse a un nuevo escenario social, político y de seguridad. Sin embargo, este debate fue nuevamente aplazado por el gobierno firmante del Acuerdo.

Antes y después de la crisis social, económica y política que generó la pandemia, la Fuerza Pública ha estado sujeta a considerables cuestionamientos por las presuntas violaciones a los derechos humanos, su exceso en el uso de la fuerza y la obstrucción al derecho de protesta social. Las autoridades políticas tampoco escapan a las críticas: el manejo del Gobierno Nacional y de los mandatarios locales a la crisis, ha demostrado sus debilidades, dilemas y contradicciones, reflejando así vacíos estratégicos y tácticos en la gestión de la seguridad y la protesta social.

En medio de la crisis y la polarización, diversos sectores reclaman una reforma policial inmediata para solucionar las dificultades de la Policía y la situación de seguridad y convivencia.

Desde agosto del 2020, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL)<sup>1</sup> tuvieron la iniciativa de conformar un grupo de trabajo que, de manera reposada, hiciera un análisis sobre 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.

Para esto, decidimos dejar de lado la discusión de una gran reforma y enfocarnos en un análisis que permitiera graduar y descomponer los diversos retos que afectan al sector seguridad. Por ello, dadas las impli-

**¿POR QUÉ, A PESAR DE LOS MÚLTIPLES CUESTIONAMIENTOS Y ESCÁNDALOS, HA SIDO TAN DIFÍCIL IMPULSAR REFORMAS SIGNIFICATIVAS DE LA FUERZA PÚBLICA?**

• • • • •  
<sup>1</sup> Este proceso ha contado con el apoyo del Gobierno de Suecia a través de la Embajada de Suecia en Bogotá y la Folke Bernadotte Academy-FBA en forma de asesoría técnica en materia de estándares internacionales sobre Reforma al Sector de Seguridad. La Embajada de Suecia y la FBA no se hacen responsables del contenido, opiniones o afirmaciones expresados en este documento, las cuales son propias de quien las emite y no implican aprobación, ni reflejan necesariamente los puntos de vista de las dos organizaciones.

caciones que el poder civil tiene en el contexto de nuestro estado social de derecho, decidimos enfocarnos en un tema central para abordar la discusión: la supervisión democrática/parlamentaria y el control civil de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y sus implicaciones en la gobernanza del sector de seguridad.

Para ello, desarrollamos un análisis sistémico sobre la supervisión democrática y el control civil de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que permitiera identificar los factores que los facilitan u obstruyen, y entender cómo operan las múltiples interrelaciones al interior de la Fuerza Pública y entre las entidades del gobierno (nacional y local), los organismos de control y los operadores judiciales con la Policía y las Fuerzas Militares.

Este análisis nos permitió comprender los patrones, factores y comportamientos que se repiten y que explican por qué, a pesar de que todas las ramas del poder público tienen responsabilidades en materia de direccionamiento y control de la Fuerza Pública, esta enfrenta retos que no han sido del todo atendidos de manera apropiada y que afectan su legitimidad y credibilidad a nivel nacional e internacional.

En este documento presentamos un avance de este trabajo, ya que los resultados finales serán publicados en los próximos meses. Para ello, nos enfocaremos exclusivamente en el rol del liderazgo y direccionamiento civil de la Policía Nacional, y su relación con las dificultades en materia de legitimidad que actualmente afectan a esta institución.

01

REFORMAS  
TÉCNICAS

## 1. REFORMAS TÉCNICAS

A partir de la reforma del 93, producto de un consenso político en el que participaron la sociedad civil, el Congreso, diversas entidades y la misma Fuerza Pública, la Policía ha realizado distintos procesos de modernización y reestructuración por iniciativa propia, muchos de ellos orientados a fortalecerse, actualizarse y mejorar su funcionamiento.

Es necesario reconocer que dichos esfuerzos contribuyeron a los éxitos de esta institución en la contención y represión de los fenómenos criminales de grandes dimensiones, como los carteles de las drogas. Sin embargo, ni la reforma del 93 —cuyos aspectos más importantes fueron obstaculizados por la misma Policía—, ni otros intentos de reforma, han generado transformaciones duraderas que le hayan permitido a la Policía estar preparada para un nuevo escenario de demandas sociales.

Parte del inconveniente es que las propuestas de reforma son endógenas y tienden a ser insuficientes frente a la interdependencia que existe entre la Policía, el resto de la institucionalidad y la comunidad. Es decir, la manera como se organice la Policía debería estar relacionada con el trabajo y capacidades de las otras entidades que atienden a la ciudadanía. Esta brecha institucional profundiza conflictividades que se presentan frente a déficits en materia de salud, educación y empleo que, a su vez, por ejemplo, se traducen en una frustración expresada en movilización social. Al mismo tiempo, estas conflictividades terminan siendo atendidas por la Policía, la cual asume un enorme nivel de exposición con el riesgo de cometer errores, como en efecto ocurre.

Por esto, consideramos que una reforma a la Policía debe entenderse desde una perspectiva amplia e incluyente que tenga en cuenta, por lo menos:

1. Que la reforma policial es un reto que no solo atañe a la Policía, sino al Estado en su conjunto. Esto implica que se requiere una amplia discusión institucional que permita armonizar las responsabilidades y las necesidades de cambio de diversas instituciones estatales en materia de seguridad y la gobernanza del sector seguridad.
2. Que el desafío fundamental es, en esencia, político y no técnico, y que encuentra sus raíces en la relación de las autoridades civiles (que deben direccionar y controlar), y los mandos policiales. Esta relación se da a través de un conjunto de transacciones que tien-

1.

ESTE NO ES UN PROBLEMA DE LA POLICÍA, SINO DEL ESTADO EN SU CONJUNTO

2.

EL PROBLEMA FUNDAMENTAL ES POLÍTICO

3.

EXISTE UN SISTEMA QUE BRINDA LAS CONDICIONES

den a favorecer y responder más a intereses particulares y políticos que a otros estrictamente institucionales. De igual manera, muchas de estas transacciones frecuentemente transcurren por fuera de la estructura institucional y sus debidos cauces y procedimientos. Es decir, entre los diversos actores responsables de la seguridad hay un código de “hacernos pasito” que obstaculiza cualquier reforma de fondo de la Policía y dificulta la transparencia. Así, las incitativas que resultan incómodas para el mando policial, o poco convenientes para su relación con el poder político, son obstaculizadas por unos y otros.

3. Las autoridades nacionales, el Congreso y los partidos políticos no han tenido los incentivos para impulsar un cambio de fondo de la Policía. Por el contrario, las debilidades de esta institución han resultado funcionales para sus propios intereses y la manera en que funciona el sistema político. Un ejemplo claro es la manera como sucesivos gobiernos responden a las crisis, ignorando que muchas veces la fuente de ellas es el Estado, con sus acciones y omisiones. Eso se puede ver, por ejemplo, en la intervención del ESMAD en el desalojo de predios ocupados, que conlleva un alto riesgo de terminar en situaciones violentas.

Esta falta de conexión con la fuente de las crisis explica, en parte, las misiones y comisiones de expertos para reformar la Policía, con limitadas facultades, que generan recomendaciones que quedan en manos de la Policía. En la actualidad, la misma Policía está proponiendo los términos de su reforma, con el riesgo que los asuntos de fondo —que requieren del liderazgo del alto gobierno y el involucramiento de instituciones del Estado— queden aplazados.

4. Que los abusos y errores que comete la Policía no son eventos aislados. Existe un sistema institucional y social, adentro y afuera de la Policía, que ofrece las condiciones para que estos hechos sucedan: mecanismos disciplinarios disfuncionales; organismos de control sin capacidades ni interés; un sistema de hegemonía masculina complejo; procesos formativos deficientes, arcaicos y poco pragmáticos acentuados por la brecha formativa entre oficiales, suboficiales y bachilleres; y una sociedad civil que aplaude la mano dura, entre otros factores.

**ENTRE LOS DIVERSOS  
ACTORES RESPONSABLES  
DE LA SEGURIDAD,  
HAY UN CÓDIGO DE  
“HACERNOS PASITO” QUE  
OBSTACULIZA CUALQUIER  
REFORMA DE FONDO EN  
LA POLICÍA Y DIFICULTA LA  
TRANSPARENCIA**





02

**DIRECCIONAMIENTO  
DISPERSO E  
INSUFICIENTE**

## 2. DIRECCIONAMIENTO DISPERSO E INSUFICIENTE

El rol del poder civil en el direccionamiento de la seguridad ciudadana y de la Policía, como una de sus herramientas, corresponde a diversas autoridades: el Ministerio de Defensa, el del Interior, el de Justicia, las Consejerías Presidenciales, el Departamento Nacional de Planeación y los alcaldes y gobernadores.

El problema surge en la capacidad, efectividad y alineación estratégica de quienes tienen esta responsabilidad. En el nivel nacional, el diseño e implementación de la política pública y el direccionamiento a la Policía aparece disperso entre ministerios y las consejerías, los cuales parecen tener distintas prioridades. Es el caso de las Zonas Futuro, cuya implementación se dispersó en distintas consejerías con diverso nivel de prioridad.

En el nivel local se generan conflictos con el nivel nacional frente a órdenes y estrategias. Por ejemplo, el Gobierno Nacional impulsa estrategias de las que los alcaldes no se enteran y de las que tampoco se les hace partícipes sino hasta cuando su intervención resulta indispensable.

En la práctica, el Gobierno Nacional y los mandatarios locales dependen de la Policía para mostrar resultados en materia de seguridad ciudadana. Con una buena acción policial se logran producir resultados visibles en el corto plazo, camuflando problemas sociales, económicos y políticos de fondo. Además, la disponibilidad de la Policía para atender múltiples problemas anima a algunos funcionarios a delegarle estrategias y decisiones que deberían ser adoptadas por una autoridad política y/o civil, cediendo el liderazgo sobre la seguridad ciudadana y la Policía. *“Ellos son los que saben”* o *“eso no me toca a mí”*, son las consignas de algunos funcionarios que renuncian a ejercer su deber de dirigir la seguridad ciudadana y direccionar la Policía.

Ejemplos de esta situación se evidencian en instancias de coordinación como los Puestos de Mando Unificado, o en la administración de recursos tecnológicos como en el Centro Automático de Despacho (CAD) que, salvo en Bogotá, son liderados o manejados por la Policía. Llama la atención los Centros de Traslado por Protección (CTP) de Bogotá. A estas instalaciones —que deben ser provistas por las alcaldías, tal como lo establece el Código Nacional de Convivencia y Seguridad<sup>2</sup>— la Policía traslada a las personas en circunstancias establecidas

**LA DISPONIBILIDAD DE LA  
POLICÍA PARA ATENDER  
MÚLTIPLES PROBLEMAS  
ANIMA A ALGUNOS  
FUNCIONARIOS A DELEGARLE  
DECISIONES QUE DEBERÍAN  
SER ADOPTADAS POR  
UNA AUTORIDAD POLÍTICA  
Y/O CIVIL**

•••••

<sup>2</sup> Código Nacional de Convivencia y Seguridad, art. 155

de manera taxativa, con el objeto de garantizar su protección o la de terceros. Sin embargo, son lugares manejados por la Policía y no por la alcaldía, cuando el deber de la primera es solamente el traslado. En este caso la alcaldía, responsable de administrar la instalación, cede no solo el manejo del sitio, sino también su obligación de proteger y garantizar los derechos de la ciudadanía. Por eso no basta con expedir protocolos: las alcaldías deben vigilar que se cumplan y que se respeten los derechos de las personas trasladadas.

Durante el último Paro Nacional, hubo repetidas denuncias por presunta violación a los derechos humanos y la no aplicación de protocolos a las personas trasladadas a los CTPs que se dieron durante su traslado, llegada y a lo largo de su permanencia. Esta situación revela importantes retos en temas de liderazgo, toma de decisiones y definición de competencias.

Esta dinámica complaciente entre autoridades civiles y la Policía —que la investigadora Yanilda González<sup>3</sup> profesora asistente del Harvard Kennedy School, denominó poder estructural— promueve una relación transaccional con las autoridades que deberían direccionar la Policía, y lleva a unos y otros a desarrollar su labor con la cautela necesaria para no afectar sus intereses institucionales, políticos o individuales.

Parte del problema es que el Ministerio de Defensa necesita consolidar un equipo técnico sólido y estable, que brinde el apoyo que los ministros de Defensa requieren para liderar transformaciones en materia de transparencia, control de la corrupción, regulaciones del uso de la fuerza, rendición de cuentas, apertura al control y evaluación externa y la educación policial, entre otros temas.

El direccionamiento de la seguridad y de la Policía requiere de equipos civiles preparados con un mandato robusto, con conocimientos y experiencia para dirigir la seguridad y conocimiento específico sobre el funcionamiento del Estado y de la Policía, que legitimen su autoridad frente a la institución.

Reformar a la Policía implica una reestructuración aún mayor del Estado: requiere de voluntad y músculo político y un liderazgo central capaz de movilizar a diversas instituciones claves para fortalecer la seguridad ciudadana.



**REFORMAR A LA  
POLICÍA IMPLICA UNA  
REFORMA MAYOR DEL  
ESTADO. REQUIERE  
VOLUNTAD POLÍTICA Y  
UN LIDERAZGO CENTRAL  
CAPAZ DE MOVILIZAR  
DIVERSAS INSTITUCIONES  
QUE TENDRÍAN QUE  
REESTRUCTURARSE**

• • • • •

<sup>3</sup> González, Y. (2020). *Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press.

Por ejemplo, la idea de sacar a la Policía del Ministerio de Defensa debe estar precedida por una propuesta de arquitectura institucional que armonice la acción de diversas entidades y tenga en cuenta las implicaciones en materia organizacional, estructural y presupuestal, así como garantizar la interoperabilidad de las fuerzas. Además, hay temas como el control de armas, las relaciones con los alcaldes, la vigilancia privada y las múltiples funciones asignadas a la Policía en el Código de Convivencia, que requieren revisarse antes de dar un salto al vacío con profundas implicaciones en materia de gestión de la seguridad ciudadana y del funcionamiento del Estado.

Por ello, consideramos necesario que, desde la Presidencia de la República y el Congreso, se lidere un amplio consenso institucional, político y social en tres sentidos:

- Las transformaciones internas que requiere la Policía en sus aspectos técnicos, operativos y organizacionales esenciales para mejorar el servicio que presta la Policía.
- Los ajustes en la estructura del Estado a nivel nacional y local —necesarios para las instancias que deben ejercer direccionamiento en materia de seguridad ciudadana— cuenten con las capacidades que se requieren. Algunos ejemplos son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, alcaldías y gobernaciones.
- El fortalecimiento de los organismos de control y operadores judiciales de manera que cuenten con recursos técnicos y humanos para que ejerzan un control disciplinario, fiscal y penal efectivo sobre la Policía. Este tránsito requiere del compromiso y liderazgo de calidad del alto gobierno y del mando policial. Es necesario impulsar un proceso de cambio estratégico e integral interno, fundamentado en una visión democrática de la seguridad y un consenso sobre los cambios requeridos que no se logra de un día para otro, ni para el cual tampoco basta una modificación legal, cualquiera que sea. Es un proceso que toma tiempo e implica una inversión considerable que lo acompañe, garantizando una transición que le permita a la institución comprender y ajustar sus prácticas y prioridades.



03

LIDERAZGO CIVIL  
DEMOCRÁTICO VS.  
POSICIONES  
IDEOLÓGICAS

### 3. LIDERAZGO CIVIL DEMOCRÁTICO VS. POSICIONES IDEOLÓGICAS

La agenda de seguridad ha estado sujeta a los vaivenes políticos, a la orientación ideológica de los funcionarios de turno y a los escándalos. Para nadie es un secreto que, tanto en el poder político como en el mando policial, hay posiciones divididas sobre el manejo de la Policía y su ubicación en la estructura del Estado.

Al respecto, se enfrentan dos corrientes marcadas: una que defiende el statu quo y que logra acomodarse a las reglas del sistema político, en la cual prevalecen los favores, las órdenes y los resultados operacionales; y otra que pretende conectarse con las expectativas ciudadanas, que funciona en torno a la planeación, las evidencias, indicadores, el seguimiento y la evaluación.

Mientras que la primera pretende bajarle el tono a la crisis y resolver los problemas de puertas para adentro, la segunda entiende que la institución necesita un impulso modernizador, que abra las puertas al escrutinio de la ciudadanía y que cuente con el apoyo de actores externos en el proceso formativo/educativo.

Si bien se ha avanzado en el esfuerzo de generar política pública<sup>4</sup>, iniciativas integradoras como las Zonas Futuro o la Acción Unificada son víctimas de la falta de gobernanza de la seguridad, reflejada en un liderazgo disperso, bajas capacidades de ejecución y dificultades de articulación interinstitucional. En el nivel local también se identifican avances en la formulación de Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, pero, con contadas excepciones, los alcaldes no logran definir una visión estratégica de la seguridad. Ante cualquier desafío, la respuesta inmediata es *“incrementar el pie de fuerza”* y la solicitud al *“Gobierno Nacional”*, evadiendo el direccionamiento efectivo de la Policía y de las demás entidades con una visión democrática de la seguridad.

Es usual que funcionarios clave se opongan al uso legítimo de la fuerza policial por temor a las implicaciones en materia electoral o que, en el otro extremo, justifiquen actuaciones excesivas o llamen a la intervención militar, en aras de responder con mano dura a sectores de la sociedad que así lo exigen. En cualquier caso, la Policía termina asumiendo la mayoría de las responsabilidades y de la oferta en seguridad, ante la inacción y falta de compromiso de los demás actores institucionales.



<sup>4</sup> Algunos ejemplos de este compromiso son la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) y la Política de Defensa y Seguridad (Ministerio de Defensa Nacional, 2019), expedidas por este gobierno.

04

**FALTA DE CLARIDAD  
INSTITUCIONAL**

## 4. FALTA DE CLARIDAD INSTITUCIONAL

Las barreras que existen para la articulación y coordinación interinstitucional, son determinantes para abordar los problemas complejos de seguridad. Es así como la efectividad del servicio de Policía es interdependiente con el desempeño de otras entidades. La calidad de los procesos de planeación y ejecución de los municipios y de entidades nacionales, en las zonas más afectadas por la violencia y la inseguridad, son esenciales para generar condiciones de seguridad y para la efectividad del servicio policial.

Esta situación también se refleja en la gestión de la seguridad y contribuye a generar confusiones en materia de roles y responsabilidades, que se reflejan en vacíos, redundancias, descoordinación e incluso conflictos entre autoridades responsables. Ejemplos visibles de una deficiente coordinación se presentaron en el manejo del Paro Nacional en Cali.

Por otro lado, no es claro quién direcciona la seguridad ciudadana. El Ministerio de Defensa tiene una autoridad formal, que necesita armonizarse con la autonomía de la Policía y las facultades de los alcaldes y gobernadores. Distintas consejerías presidenciales que se han establecido para el tema de seguridad, diseñan políticas públicas pero no son responsables de su implementación y seguimiento.

Los alcaldes —salvo en las principales ciudades— tienen un mandato constitucional que se ve afectado por limitaciones presupuestales y de capacidades técnicas que dificultan la gestión de seguridad. La mayoría no accede a los mecanismos de soporte que ya existen y, por el contrario, se ven impactados por las estrategias y acciones impulsadas por el Gobierno Nacional y por la centralidad en el manejo de la Policía. En este contexto, la multidimensionalidad de la seguridad es difusa y su liderazgo aun no logra integrar de manera coherente los aspectos territoriales, técnicos y políticos que necesita la gestión de la seguridad.

Esto ha llevado a que problemáticas complejas como economías ilegales, consumo de drogas y restitución de tierras, entre otras, tiendan a manejarse usando la fuerza como la principal respuesta, con el objetivo de apaciguar situaciones inminentes, mientras que las respuestas a las causas generadoras, van a ritmos más lentos o se aplazan en el tiempo. Así, lejos de solucionar un problema, este se agrava.

**NO ES CLARO QUIÉN  
DIRECCIONA LA SEGURIDAD  
CIUDADANA. EL MINISTERIO  
DE DEFENSA TIENE UNA  
AUTORIDAD FORMAL, QUE  
NECESITA ARMONIZARSE  
CON LA AUTONOMÍA DE LA  
POLICÍA Y LAS FACULTADES  
DE LOS ALCALDES Y  
GOBERNADORES**





05

NECESIDAD DE  
TRANSFORMACIONES  
EN LA CULTURA  
ORGANIZACIONAL

## 5. NECESIDAD DE TRANSFORMACIONES EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL

Una respuesta común de la Policía y los gobiernos colombianos frente a escándalos por violaciones de derechos humanos, abuso de la fuerza o casos de corrupción por parte de miembros de la Fuerza Pública, es el endurecimiento de procesos disciplinarios y de sanciones, así como el fortalecimiento de cursos en derechos humanos y uso legítimo de la fuerza. Sin embargo, los resultados obtenidos con estas estrategias son poco palpables y no han logrado transformar de forma estructural la manera en que algunos de los miembros de la Policía se comportan, y por eso dichas conductas ilegales se siguen produciendo de forma recurrente.

Estas aproximaciones estratégicas suelen desconocer que se requiere otro tipo de mecanismos para transformar el comportamiento de los miembros de la Policía y su cultura organizacional, de forma tal que en sus prácticas cotidianas se ciñan a los valores democráticos y constitucionales, no solo frente a los ciudadanos sino entre sus mismos integrantes. La consolidación de una cultura institucional y organizacional comprometida con la Constitución y los derechos humanos es esencial para mejorar el desempeño y rendición de cuentas de la Policía. En este aspecto, juegan un papel fundamental los procesos de selección, ingreso, instrucción, desempeño y ascenso en la institución: estos deben contribuir a que los miembros de la Policía guíen su actuar a partir de la adherencia a las normas, políticas y protocolos institucionales que establecen los comportamientos apropiados y ceñidos a la ley.

Con el fin de lograrlo, se debe fomentar entre los agentes de Policía su sentido de pertenencia a la institución, así como frente a los principios y valores que la rigen, su legitimidad y sus mandos, y la identificación con las normas a las que deben adherirse porque son moralmente correctas. Este proceso formativo resulta más efectivo que obligar a los miembros de la institución a seguir las reglas amenazándolos con sanciones disciplinarias o penales y controles coercitivos externos, lo que genera menos adherencia a dichos valores, principios y normas, y resulta más costoso y complejo de implementar.

**LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON EL ENDURECIMIENTO DE PROCESOS DISCIPLINARIOS Y SANCIONES SON POCO PALPABLES Y NO HAN LOGRADO TRANSFORMAR LA FORMA EN QUE ALGUNOS MIEMBROS DE LA POLICÍA SE COMPORTAN**

Para lograr este objetivo, se debe fortalecer una cultura organizacional que promueva estos valores, no sólo a través de los procesos de selección, formación y ascenso de los agentes de Policía, sino en la forma en que son tratados por sus superiores y la institución en sus actividades formativas y laborales. Con el fin de fortalecer el sentido de pertenencia a la institución y su legitimidad, sus miembros deben percibir que hay coherencia entre los valores, principios y reglas que se les inculcan y la forma en que son tratados en sus prácticas cotidianas.

Que los miembros de una organización, perciban que esta los trata de forma justa y respetuosa, incentiva su legitimidad y adherencia a las reglas y principios que la rigen. Diversos estudios sobre lo que se ha denominado justicia procedimental indican que incentivar la autorregulación de miembros de fuerzas del orden (soldados y policías) apelando a los valores en que se han formado, y que consideran moralmente correctos y legítimos, es una estrategia viable para formar agentes autónomos, éticos y responsables, así como para reducir los casos de faltas de conducta.

06

**REDISTRIBUCIÓN  
DE FUNCIONES  
ENTRE DISTINTAS  
ENTIDADES**

## 6. REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE DISTINTAS ENTIDADES

Los problemas de la Policía van más allá de los asuntos disciplinarios, del cumplimiento de protocolos y del entrenamiento. A pesar de que la Política Pública avanzó hacia una concepción de seguridad multidimensional, las autoridades políticas no logran separar de la Policía las tareas que deben asumir otras instituciones.

Identificamos dos situaciones que deben corregirse: 1) Exceso de funciones concentradas en la Policía; y 2) Atención de todas las emergencias concentradas en la Policía.

### EXCESO DE FUNCIONES CONCENTRADAS EN LA POLICÍA

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), es un ejemplo claro de concentración de funciones que exponen a la Policía de manera permanente a errores y oportunidades de corrupción, frente a tareas que podrían desarrollar con mayor eficacia otras autoridades, y para las cuales los uniformados no tienen el entrenamiento necesario.

Corregir esta situación requiere liderazgo del alto gobierno para desarrollar las capacidades necesarias en entidades de control ambiental y minero, de protección de menores, protección de recursos naturales y ambientales, entre otros, y el compromiso del Congreso para que se concreten y se concerten las reformas.

Algunos de los asuntos del Código de Convivencia a los que nos referimos, son:

- Diversos aspectos de la protección de niños, niñas y adolescentes que podrían ser atendidos por entidades como el ICBF.
- Traslado de ciudadanos habitantes de y en calle que se encuentren bajo el efecto de sustancias psicoactivas, que podrían ser atendidos por entidades municipales de protección o de salud.
- Aplicación de medidas preventivas y correctivas ambientales y mineras y la protección de recursos hídricos, de fauna, flora y aire, así como la protección de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica que, si bien son consideradas de seguridad nacional, no implica que las compe-

**EL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA, ES UN EJEMPLO CLARO DE CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES QUE EXPONEN A LA POLICÍA DE MANERA PERMANENTE A ERRORES Y OPORTUNIDADES DE CORRUPCIÓN**

tencias otorgadas a la Policía tampoco deban revisarse y reasignarse de manera más eficiente.

- Regulación de comportamientos que puedan poner en peligro la salud pública por el consumo de alimentos, que podrían ser atendidos por secretarías de salud.
- Limpieza y recolección de residuos, escombros y malas prácticas habitacionales, podrían ser atendidas por los municipios. Lo mismo ocurre con la protección de los bienes del patrimonio cultural o arqueológico.
- Respeto y cuidado de los animales.
- Protección de la integridad urbanística y del espacio público.
- La Policía de Turismo podría trasladarse a alcaldías o institución civil de turismo descentralizada.

### **ATENCIÓN DE TODAS LAS EMERGENCIAS CONCENTRADAS EN LA POLICÍA**

La evidencia internacional<sup>5</sup> 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. Por ello, ha tomado fuerza la tendencia de crear equipos de respuesta a emergencias que no involucren riesgos de violencia o delitos, compuestos por personal civil especializado diferente de policías (lo que no excluye su apoyo, si fuera necesario).

Esto también implica que se rediseñen los indicadores para medir los resultados de la Policía y los de otras entidades. De esa manera, podrían evaluarse de manera integral los resultados del esfuerzo en materia de seguridad —como la implementación de estrategias integrales, impactos en materia de convivencia y percepción de seguridad—, y no solamente los resultados operativos de la Policía.



<sup>5</sup> Diana Ejaita (Marzo 16 de 2021). Police reform is not enough. We need to rethink public safety. The Washington Post. Consultado en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/interactive/2021/reimagine-safety/>

07

CONCLUSIONES

## 7. CONCLUSIONES

### 01.

#### EL RETO DE REFORMAR A LA POLICÍA ES FUNDAMENTALMENTE POLÍTICO Y NO TÉCNICO

Las iniciativas de reforma policial anunciadas por el Gobierno permiten atender asuntos técnicos y organizacionales que estaban represados. Más que una reforma es un ajuste organizacional —necesario e importante— que, seguramente, pasará en el Congreso sin contratiempos.

Sin embargo, esta iniciativa no basta para superar la crisis de confianza ciudadana que enfrenta la Policía, ni el reconocimiento de legitimidad para el uso de la fuerza. Tampoco el deficiente diseño institucional, la sobrecarga de funciones, la ausencia de supervisión y los incentivos para la falta de transparencia e, incluso, los retos de la Policía en esta materia en su función regulatoria de la convivencia.

Reformar a la Policía implica una cirugía mayor del Estado. Requiere de una gran capacidad y voluntad política del Gobierno Nacional, así como de su decidido liderazgo para movilizar a diversas instituciones que tendrían que ajustarse y, en algunos casos, reestructurarse. Al mismo tiempo, sería fundamental que se abordara en este proceso el fortalecimiento de la gobernanza en el ámbito nacional, regional y local del sector seguridad, así como su supervisión democrática/parlamentaria.

Por eso, debe abordarse desde una perspectiva amplia e incluyente que tenga en cuenta:

- Que la reforma policial es un reto que no solo atañe a la Policía, sino al Estado en su conjunto. Por esa razón, es necesario iniciar una discusión institucional lo antes posible que permita armonizar las responsabilidades y las necesidades de cambio de diversas agencias estatales en materia de seguridad.
- Es necesario que las autoridades civiles asuman y ejerzan la responsabilidad de direc-

**UNA REFORMA AL SECTOR DE SEGURIDAD, Y POR ENDE UNA REFORMA A LA POLICÍA, ES UN CONCEPTO QUE ENMARCA REFORMAS TÉCNICAS, SIEMPRE DENTRO DE UN PROCESO POLÍTICO.**

#### **SE CARACTERIZA POR SER:**

- 1) EFICAZ, 2) FINANCIERAMENTE ASEQUIBLE, 3) GOZAR DE ACCOUNTABILITY (RESPONSABILIDAD RECÍPROCA Y RENDICIÓN DE CUENTAS), Y 4) TRANSPARENTE.

#### **APELA A LOS PRINCIPIOS DE:**

- 1) ADAPTACIÓN AL CONTEXTO
- 2) TENER APROPIACIÓN NACIONAL
- 3) GOZAR DE PERSPECTIVA DE GÉNERO, PARTICULARMENTE IMPORTANTE EN TEMAS DE DERECHOS, PARTICIPACIÓN Y RECURSOS (PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO)



cionar una reforma policial donde primen criterios técnicos y basados en evidencia. Esto implica una estrategia definida en el tiempo, así como equipos humanos preparados y estables con conocimientos especializados en esta materia, que sean capaces de liderar un proceso que involucre acciones de corto, mediano y largo plazo para cambiar la dinámica de la actual relación entre el poder civil y la Policía.

Por ejemplo, en el corto plazo es necesario fortalecer la independencia de la Inspección General y la efectividad de la Justicia Penal Militar o, en su defecto, la limitación de su competencia al personal militar, así como avanzar en procesos de supervisión y control independientes —y en lo posible externos— que generen credibilidad. En el mediano, se requiere impulsar un proceso de cambio y adaptación cultural, incluyendo la transversalización del enfoque de género en la Policía para generar mayor igualdad y horizontalidad institucional; y finalmente, en el largo plazo, el ajuste del Estado necesario para que la Policía tenga un lugar en la arquitectura institucional que garantice su civilidad.

- Los abusos policiales se producen dentro de un sistema normativo que ha definido los controles que las autoridades civiles deben ejercer sobre la Policía. Los organismos judiciales y de control civil (Procuraduría y Contraloría) necesitan fortalecerse para investigar y sancionar de manera oportuna y eficaz las actuaciones ilegales de la Policía. Es clave que se adopte una perspectiva preventiva basada en identificar patrones de conductas ilegales y que se avance decididamente en reducir la impunidad de modo que se aborde la percepción de este tema y se logre reestablecer la confianza ciudadana. Además, el Congreso requiere desarrollar mayores competencias y compromiso para ejercer un control político más estratégico, que induzca transformaciones con el fin de fortalecer el liderazgo civil democrático.

## 02.

### EL DIRECCIONAMIENTO CIVIL NO SOLAMENTE ES DISPERSO Y DESALINEADO, SINO DE BAJA CALIDAD

Por ello, es necesario que lleguen a las instancias de dirección de la seguridad funcionarios preparados en estos temas. Civiles que no solo asuman una representación política, sino que estén en capacidad de ejercer una dirección técnica que impulse transformaciones en

**HAY QUE FORTALECER LA INDEPENDENCIA DE LA INSPECCIÓN GENERAL Y LA EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR O, EN SU DEFECTO, LIMITAR SU COMPETENCIA AL PERSONAL MILITAR**

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 lideren el cambio cultural requerido para afianzar cualquier propuesta de reforma.

Es necesario también impulsar procesos de formación desde las universidades para generar mayor masa crítica de civiles con conocimiento especializado en temas de seguridad y de Fuerza Pública que, a su vez, les permita manejar los principios y la operación del sector. Es importante que tengan una visión democrática y de promover los derechos humanos, y que valoren en forma inmediata la inclusión de la academia y la formación por parte de civiles en los procesos de educación policial.

El direccionamiento civil también debe, razonablemente, derivar en una Policía que, en mayor grado, se rija por instrucciones y no por órdenes, pues la instrucción tiene una connotación formativa cotidiana y eso fortalece el carácter pedagógico que debe tener una Policía moderna.

### 03.

#### LAS POSICIONES IDEOLÓGICAS Y POLÍTICAS HAN DETERMINADO LA AGENDA DE SEGURIDAD Y EL TIPO DE RELACIÓN ENTRE LA AUTORIDAD CIVIL Y LA POLICÍA

Escoger bien y mejorar las competencias de los funcionarios civiles en el Gobierno, facilita la implementación de la política pública. También requiere apoyar la formación de los alcaldes en materia de seguridad, de forma que ellos la dirijan en sus respectivos municipios y privilegien visiones estratégicas y civilistas que integren esfuerzos institucionales multidisciplinares.

### 04.

#### LA INICIATIVA DE SACAR A LA POLICÍA DEL MINISTERIO DE DEFENSA DEBE RESPONDER A UNA ESTRATEGIA CON DISTINTAS FASES

Esta estrategia debe prever asuntos constitucionales, legales, presupuestales, de manejo de personal, organizacionales, disciplinarios, judiciales y de interoperabilidad entre fuerzas. Es un proceso que debe iniciarse pronto y contar con una ventana amplia de tiempo, de manera que se vayan abordando y solucionando diversos asuntos en el corto, mediano y largo plazo.

**EL DIRECCIONAMIENTO CIVIL  
TAMBIÉN DEBE DERIVAR  
EN UNA POLICÍA QUE, EN  
MAYOR GRADO, SE RIJA POR  
INSTRUCCIONES Y NO POR  
ÓRDENES**

Por ello, consideramos necesario que, desde la Presidencia de la República y el Congreso, se lidere la construcción de un amplio consenso institucional, político y social en cuatro niveles:

- **Dentro de la Policía.** Impulsar las transformaciones internas que requiere la Policía en sus aspectos técnicos, operativos y organizacionales, y que se identifiquen los procesos legales y financieros necesarios para llevarlos a cabo (parte de este proceso está ya en marcha).
- **Ajustes en otras instituciones del Estado.** Liderar los ajustes en la estructura del Estado, a nivel nacional y local, necesarios para las instancias que deben ejercer direccionamiento en materia de seguridad ciudadana. Algunos ejemplos son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, alcaldías, gobernaciones y hasta el equipo técnico del Ministerio de Defensa.
- **Fortalecer los organismos de control y judiciales.** Impulsar el fortalecimiento de los organismos de control y operadores judiciales de manera que cuenten con recursos técnicos y humanos para que ejerzan un control disciplinario, fiscal y penal efectivo sobre la Policía con autonomía y transparencia. Este tránsito requiere de un compromiso y liderazgo de calidad del alto gobierno y del mando policial.
- **Fortalecimiento del Congreso.** Hay que asegurar que el Congreso cuente con las capacidades internas y los procesos que le garanticen un ejercicio efectivo del control político sobre la Policía y la seguridad ciudadana.

## 05.

### SE REQUIERE QUE EL LIDERAZGO CIVIL FORTALEZCA LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD

Esto significa darle mayor claridad en materia de roles, responsabilidades, competencias, regímenes legales y garantías para el accionar de la Policía, de manera que se eviten vacíos, redundancias, descoordinación y conflictos entre autoridades responsables. Eso contribuye a fortalecer la confianza y legitimidad de la labor policial. Es necesario definir mecanismos efectivos que garanticen un direccionamiento general y coherente.

HAY QUE APOYAR LA FORMACIÓN DE LOS ALCALDES EN MATERIA DE SEGURIDAD, PARA QUE PRIVILEGIEN VISIONES ESTRATÉGICAS Y CIVILISTAS QUE INTEGREN ESFUERZOS INSTITUCIONALES MULTIDISCIPLINARIOS

## 06.

### **PARA CONSOLIDAR CUALQUIER TIPO DE REFORMA, SE REQUIERE UN CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL COMPORTAMIENTO DE LA POLICÍA NO SOLO EN SU RELACIONAMIENTO CON LA CIUDADANÍA, SINO ENTRE SUS MIEMBROS**

Este cambio debe consolidar una cultura y compromiso de adherencia a la Constitución y los derechos humanos, así como a las políticas y protocolos que regulan la actuación de la Policía. Lo anterior se logra desarrollando pertenencia y apoyando un proceso de cambio hacia principios y valores, fundamentado en la coherencia entre lo que se enseña, el trato que reciben de sus superiores y el comportamiento del mando, en un esfuerzo por incentivar su propia autorregulación.

## 07.

### **LA POLICÍA CONCENTRA MUCHAS FUNCIONES Y, ADEMÁS, ATIENDE TODAS LAS EMERGENCIAS DE LA CIUDADANÍA**

Por ello, es necesario que desde el Gobierno Nacional se impulsen propuestas de las funciones y las emergencias que pueden ser atendidas por otras instituciones, de manera que la carga de trabajo y los servicios estatales de atención de emergencias de 24 horas, se distribuyan entre entidades que puedan prestar servicios especializados. Iniciativas de crear equipos de respuesta a emergencias que no involucren riesgos de violencia o delitos, compuestos por personal especializado, no uniformado, han tenido éxitos en otros contextos y podrían ensayarse en algunas ciudades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bulla, P., Ramírez, B., Acosta Vélez, M., Rodríguez, D., García, J.F. y Caicedo, R. (2014).** Focalizar el trabajo policial sí reduce el crimen. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Consultado en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1072>
- Castillo, J., & Acosta Vélez, M. (2019).** Civilizar la seguridad ciudadana. Seis recomendaciones de política pública. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Consultado en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1787>
- Castillo, J. y Bulla, P. (2020).** “10 claves para afrontar la crisis de la Policía”. Consultado en: <https://ideaspaz.org/especiales/infografias/10ideas.html>
- Dammert, L. (2019)** ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina. Revista IUS 13 (44) Consultado en: <https://revistaius.com/index.php/ius/rt/printerFriendly/444/0>
- Dammert, L. (2019)** Police reform in Latin America? Handbook of Law and Society in Latin America. Sieder, R. K. Ansolabehre (edits). Routledge
- Garzón, J.C. (2015).** Duros contra los débiles, débiles contra los duros. Las leyes de drogas y el accionar policial. Washington DC: Woodrow Wilson Center.
- González, Fernán E. (2014).** Poder y violencia en Colombia. Bogotá, Colombia: Odecofi-Cinep.
- Guarín, S, Meza, M.C, Tovar, P, Torres, J.M. y Duque, J.D. (2015).** Capacidades locales para la paz. Resultados y recomendaciones nacionales. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Heifetz, R. A. Grashow, A. y Linsky, M. (2009)** The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Heifetz, R. A., Grashow, A. y Linsky, M. (2009)** The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World. Boston, MA: Harvard Business Review Press.

**Leal, Francisco (2016)** ¿Y quién vigila a la Policía? En Razón Pública. Consultado en: <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9217-y-quien-vigila-a-la-policia>

**Llorente, M.V. Bulla, P. y Gómez, C. (2016)** De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Tomado de Retos y desafíos de la Policía en contextos de transición hacia la paz. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol).

**Llorente, M.V. (2014b)**. “Vicisitudes de las políticas de seguridad en un escenario cambiante. El caso de Colombia (2002-2014)”. Estudio de caso, programa de Alta Dirección Pública en Seguridad Ciudadana, Gobierna América Latina. Instituto Ortega y Gasset.

**Llorente, M.V. (2020)** “No están dadas las condiciones políticas para una reforma a la Policía”. Consultado en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1900>

**Ministerio de Defensa Nacional (2019)**. Política de Defensa y Seguridad PDS. Consultado en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf)

**Stein, A. (2009)** El concepto de seguridad multidimensional. Centrales, pp. 31-37.

**Tres ideas para afrontar la crisis de la Policía (2021)**. [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_3\\_IDEASPOL\\_Infografia\\_V2.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_3_IDEASPOL_Infografia_V2.pdf)

**Velásquez, C.A. (2015)**. “La Fuerza Pública que requiere el postconflicto”. Working Papers. 13. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.

# LIDERAZGO CIVIL Y TRANSFORMACIÓN DE LA POLICÍA

RECOMENDACIONES PARA LA  
GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD

