

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA POLICIAL EN COLOMBIA (2022 - 2024)



Con el apoyo de



Mesa por la
REFORMA POLICIAL





ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA POLICIAL EN COLOMBIA (2022 - 2024)

Este documento fue elaborado por la mesa de trabajo por la reforma policial que está compuesta por las siguientes organizaciones:

- **Comité de Solidaridad por los Presos Políticos (CSPP)**
- **Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas (CDLAT)**
- **Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)**
- **Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR)**
- **Coordinación Colombia - Europa - EEUU (CCEEU)**
- **Corporación Jurídica Libertad (CJL)**
- **Corporación Justicia y Democracia (CJyD)**
- **Fundación Karisma**
- **Fundación Lazos de Dignidad**
- **Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL)**
- **Ilex Acción Jurídica**
- **Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)**
- **Asociación Minga**
- **Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad**
- **Temblores ONG**
- **Movimiento en Resistencia contra las Lesiones Oculares (MOCAO)**



Con el apoyo de



FONDO NORUEGO PARA LOS
DERECHOS HUMANOS



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Col·lectiu
MAIOKA
Solidaritat amb els nens i nenes de Colòmbia



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

MISEREOR
IHR HILFSWERK

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA POLICIAL EN COLOMBIA (2022 - 2024)

Elaboración

Mesa de Trabajo por la Reforma Policial

Ilustración

Miguel Moreno León

Diseño y diagramación

Miguel Moreno León

Impresión

Orlando Vaca

Primera edición, 2024
Bogotá D.C., Colombia



Con el apoyo de



FONDO NORUEGO PARA LOS
DERECHOS HUMANOS



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Col·lectiu
MAIÒKA
Solidaritat amb els moviments socials a Catalunya



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad exclusiva de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial, y en ningún caso refleja la posición de las agencias cooperantes. La difusión de este documento es libre, siempre y cuando se cite la fuente.

CONTENIDO

Introducción

1. Reforma policial del Gobierno Duque

- 1.1. La creación del grado de patrullero.
- 1.2. El Estatuto Disciplinario Policial.

2. Seguridad, convivencia y orden público: Desafíos de la política de seguridad y defensa en el Gobierno Petro

- 2.1. La transformación policial en el marco de la política de seguridad y defensa del Gobierno Petro.
- 2.2. La falta de distinción entre funciones militares y civiles y la creación de “Frentes de Seguridad”.
- 2.3. La ausencia del reconocimiento de la sustitución voluntaria como mecanismo prioritario de abordaje a los cultivos ilícitos y de una estrategia de garantía a los derechos humanos en materia de inteligencia.
- 2.4. Estudio de caso: La reciente política de seguridad en el departamento del Cauca.

3. Aportes, retos y dificultades de los lineamientos de una reforma policial

- 3.1. Sobre la transformación de la doctrina policial.
- 3.2. Lineamientos de la transformación policial: Directiva 09 de 2023.

4. La incidencia de actores internacionales en la reforma policial

- 4.1. El papel de otros países en el proceso de reforma policial.
- 4.2. El papel de la CIDH (seguimiento a las recomendaciones).
- 4.3. OACNUDH en la reforma policial.

5. Uso de la fuerza y desmonte del ESMAD

- 5.1. La transformación del ESMAD a la UNDMO.
- 5.2. Las vulneraciones de DDHH en protestas continúan.
- 5.3. La violencia policial también ocurre en contextos cotidianos.
- 5.4. Sobre el uso de Armas de Menor Letalidad por parte de la UNDMO.
- 5.5. ¿Qué sigue ahora en el uso de la fuerza?

6. El enfoque de género en la reforma policial

- 6.1. Las VBG como parte de la reproducción de violencias en la doctrina policial.
- 6.2. ¿Basta con incluir mujeres en la institución policial?
- 6.3. ¿En qué va la estrategia “patrulla púrpura”?
- 6.4. Algunos cuestionamientos a las transformaciones estructurales referidas por la Policía Nacional para atención de VBG.

7. El enfoque étnico-racial en la reforma policial

- 7.1. Análisis ley 2196 de 2022. Estatuto Disciplinario Policial.
- 7.2. Proceso de transformación integral de la Policía.
- 7.3. El enfoque en la Directiva Permanente 009 de 2023.
- 7.4. Otros documentos.

8. ¿Y las víctimas de la violencia policial?

- 8.1. Elementos clave en la construcción de una propuesta de ruta de atención integral.
- 8.2. Rutas y Acciones de acompañamiento a víctimas.
- 8.3. Daños, afectaciones psicológicas, psicosociales y medidas de reparación y justicia.
- 8.4. Justicia Penal Militar.

9. Transparencia y contratación

- 9.1. Transparencia en la adquisición de nuevas tecnologías.

Conclusiones y recomendaciones

¿Hacia dónde creemos que puede/debe ir la reforma policial?



INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez puso como centro de sus propuestas de campaña y en su programa de gobierno en materia de seguridad, la transformación estructural de la Policía Nacional, el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ES-MAD) y el traslado de la Policía Nacional de Colombia a un Ministerio de carácter civil, propuestas que fueron bien acogidas en el movimiento social y popular, y en la población en general, luego de las múltiples vulneraciones a los Derechos Humanos atribuidas principalmente a la Policía Nacional en el marco de las movilizaciones sociales de los años 2019 al 2021, bajo el entonces Gobierno de Iván Duque.

Sin embargo, con el pasar de los meses estas propuestas fueron modificándose o adoptando plazos largos de implementación. Teniendo en cuenta este cambio de perspectiva, como Mesa de Trabajo por la Reforma Policial se plantea la necesidad de realizar un balance del proceso de transformación policial, e identificar avances y elementos pendientes para profundizar, esto con la perspectiva de generar aportes e insumos como organizaciones sociales, de víctimas de la violencia policial y defensoras de derechos humanos.

Es por ello que, el presente documento cuenta con nueve apartados que permiten realizar un abordaje integral desde la reforma policial impulsada por el gobierno Duque, la política de seguridad y defensa y la transformación policial impulsada por el gobierno Petro, la incidencia de actores internacionales, un análisis del uso de la fuerza dentro y fuera de los escenarios de protesta social, la implementación de los enfoques étnicorracial y de género, una perspectiva de algunas organizaciones de víctimas de la violencia policial, y un apartado que pone en cuestión la transparencia y contratación de nuevas tecnologías por parte de la institución policial.

A modo de cierre, abordamos algunas conclusiones y propuestas encaminadas a una reforma policial que sea garantista de la vida, y a la no repetición de casos de violencia policial en el país.

1. REFORMA POLICIAL DEL GOBIERNO DE IVÁN DUQUE

Una de las principales consecuencias del desarrollo de los ciclos de manifestación pública y masiva en el periodo 2019-2021, tiene que ver con la reacción institucional que buscó abordar las exigencias de reformar a la Policía Nacional y cesar el abuso de autoridad. Los graves hechos de arbitrariedad policial evidenciados por la Corte Suprema de Justicia¹ en 2020 y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita a Colombia de 2021, llevaron a que los ministros del Interior y Defensa del gobierno de Iván Duque, con el apoyo de la bancada oficialista en el Congreso, iniciaran un Proceso de Transformación Policial Integral² que incluía un listado de diez pilares³ que buscaban dar respuesta, bajo el diagnóstico de aquel gobierno, a las falencias en el actuar institucional.

Es importante precisar que el informe de observaciones y recomendaciones que la CIDH dirigió al Estado colombiano⁴, reconoció la reforma policial como un asunto clave en las discusiones públicas para dotar de garantías a la protesta social en Colombia. En su informe, la CIDH tomó nota de las propuestas del gobierno en torno a la transformación policial que se inició el 20 de julio de 2021 con varios proyectos de Ley en la materia, y recomendó distintas transformaciones normativas sobre la policía, como la gestión del uso de la fuerza y de distintos medios de policía en contextos de protesta, la necesidad de una rendición de cuentas imparcial, exhaustiva y expedita, la reestructuración de los procesos de formación, la separación del mando institucional del Ministerio de Defensa para la garantía de una desmilitarización y una normativa más restrictiva para el uso de distintos medios de policía como el traslado por protección, las aprehensiones con fines judiciales y la asistencia militar.⁵

Este proceso de transformación fue anunciado públicamente por el Gobierno Nacional pocos días antes de la materialización de la visita de trabajo de la CIDH, entre el 8 y 11 de junio de 2021. De este proceso de transformación institucional derivaron:

1. La **Ley 2179** del 30 de diciembre de 2021, que modifica el régimen de carrera creando el grado de patrullero y una modificación en las normas sobre formación policial;
2. La **Ley 2196 de 2022**, que actualiza el régimen disciplinario de la institución;

Si bien cada una de estas disposiciones se aplica a distintos aspectos del servicio policial, coinciden en que han sido puestas a consideración de la CIDH como avances en el cumplimiento de las recomendaciones ya mencionadas, pero ninguno de ellos busca efectivamente cambiar los problemas estructurales que dieron origen a las recomendaciones de la CIDH, o a lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia en su decisión de la tutela STC 7641-2020 que ampara el derecho a protestar. Tan sólo la exposición de motivos del proyecto de Ley 266 de 2021 en el Senado⁶, mencionó los hechos del estallido social del 2021, pero bajo la óptica de graves alteraciones al orden público que justificarían la perspectiva punitiva de la aplicación del derecho en torno a procesos penales contra la ciudadanía que protesta, presentándose como el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana.

A continuación, haremos una breve mención al contenido de las dos normativas derivadas del proceso de transformación policial.

1 Corte Suprema de Justicia; Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona; STC 7641-2020.

2 Presidencia de la República. Presidente Duque lanza proceso de transformación integral de la policía. Publicado el 6 de junio de 2021. Disponible en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Duque-lanza-proceso-de-transformacion-integral-de-la-Policia-210606.aspx>

3 1. Modernización del Ministerio de Defensa. 2. Creación de una Dirección de Derechos Humanos dentro de la Policía Nacional 3. Un nuevo Estatuto Disciplinario, 4. Profesionalización y desarrollo policial con la puesta en marcha de un Centro Policial de Estándares y una nueva Universidad Policial. 5. Uso legal y legítimo de la fuerza, con la incorporación de prácticas y estándares internacionales. 6. Participación ciudadana para la transformación integral de la Policía, a partir de un diálogo constante sobre servicio y la creación de una comisión para la transformación integral. 7. Tecnología para la efectividad y transparencia policial, aumentando la capacidad de respuesta frente al delito, una mejor y mayor analítica de datos para la planeación y prestación del servicio y desplegando instrumentos de vigilancia aérea no tripulada. 8. Nueva identidad para un mayor relacionamiento con el ciudadano. Habrá nuevos uniformes y nuevas patrullas para una mayor visibilidad y nueva imagen para proteger y servir al ciudadano, acompañados de una aceleración en la instalación y uso de las bodycams para documentar los distintos procedimientos de Policía. 9. Desarrollo personal y profesional con enfoque humano: más y mejores condiciones de carrera, nuevos incentivos y reconocimiento a la profesionalización, trayectoria y buen desempeño. 10. Nuevo modelo de vigilancia policial con cuadrantes de vecindario.

4 CIDH. Visita de trabajo a Colombia. 8 a 10 de junio de 2023. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf.

5 CIDH. Visita de trabajo a Colombia. 8 a 10 de junio de 2023. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf. Recomendación 15.

6 Imprenta Nacional. Gaceta del Congreso. Gaceta 1725 del 29 de noviembre de 2021. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/>

1.1 La creación del grado de patrullero

La Ley 2179 de 2021, incluye dentro del escalafón jerárquico de la institución el grado de patrullero, el más bajo de todos y modifica el régimen de pensiones y de acceso a indemnizaciones en caso de muerte o lesión. Igualmente, crea una serie de distinciones, unos cursos mandatorios que buscan cualificar la formación del personal, un Centro de Estándares para el diseño y evaluación de tales cursos y modifica las normas sobre las distintas situaciones administrativas, particularmente los retiros.

En la exposición de motivos no se relacionan los graves hechos de violencia policial que han sido evidenciados por las instancias en mención. En la construcción diagnóstica del proyecto de ley, se invoca un informe de 2016 sobre la baja expectativa en los ascensos que incide en la calidad de vida, con incidencia en la pérdida de autoridad y figura de mando, desmotivación e insatisfacción laboral, inconvenientes económicos y posibles actos de corrupción o delitos. Esta es la razón, para ampliar el escalafón, lo que tiene como requisito la certificación de los cursos mandatorios⁷ creados por esta nueva disposición.

Resulta de particular relevancia la modificación a las reglas sobre formación y educación policial. La creación del denominado Centro de Estándares resulta insatisfactoria por dos razones. La primera, porque su conformación depende directamente de la Dirección General, y no existe posibilidad de construcción de los contenidos programáticos de estos temas con personas externas con experiencia y experticia, lo cual podría fortalecer el carácter civil de la institución en detrimento de lógicas militaristas basadas en la reserva por asuntos de seguridad nacional⁸.

La segunda, tiene que ver con la concepción cerrada que inspira el centro de estándares de Policía, la cual está mediada por la definición que dispone la ley que crea dicho centro, esto es que la policía es una profesión, **“caracterizada por una disciplina profesional, un campo de conocimiento especializado, una unidad doctrinal y de lenguaje”**, bajo lo cual contempla un sistema educativo policial propio, unos niveles de educación técnica, tecnológica y profesional que determinan también el ascenso dentro del escalafón.

Esta concepción, resulta cuestionable, porque al plantear una formación para la Policía basada en su propia ciencia y doctrina, desconoce que la seguridad y la convivencia ciudadana son asuntos públicos que exigen un abordaje interdisciplinar de la conflictividad social. La unidad doctrinal implica que la única fuente documental y académica son las directrices institucionales, dejando de lado abordajes desde la antropología, la sociología, la psicología y la ciencia política, entre otras ciencias humanas y sociales. Una concepción plural y abierta a la ciudadanía de los procesos de instrucción y evaluación, contribuye a amplificar las herramientas analíticas con que debe contar cualquier servidor público en el ejercicio de sus funciones.

1.2. El Estatuto Disciplinario Policial

La Ley 2196 de 2022, se expidió para actualizar el régimen disciplinario de la Policía Nacional dispuesto en la Ley 1015 de 2006, en atención a que ***“ciertas faltas disciplinarias (...), no se ajustan a las actuales tendencias sociales e institucionales del año 2021, como consecuencia de los nuevos comportamientos que han surgido y que involucran la realización de actos provistos de reproche disciplinario”***⁹, como las graves violaciones al DIDH y el DIH, el uso de elementos no reglamentarios del servicio de policía, el ocultamiento de la identificación policial, fuga de información, mal uso de TIC's, impedir la grabación de procedimientos policiales, entre otras temáticas que, conforme su exposición de motivos, aborda el articulado.

Este nuevo Estatuto Disciplinario Policial no constituye una reforma estructural o de considerable transformación del régimen disciplinario especial de estos funcionarios públicos, sino de lo que se trata es de adecuar la normativa sustancial disciplinaria al nuevo escalafón policial que propone la ley 2179 de 2021, así como de incluir nuevos principios, mecanismos de participación, faltas y autoridades disciplinarias, sin modificar estructuralmente lo que ya el Legislador previó en el actual Código Disciplinario Policial.

[documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1725.pdf](#)

7 Ley 2179. Artículo 26.

8 La Resolución 02287 del 1 de agosto de 2022, expedida por el Director General de la Policía en desarrollo del parágrafo del artículo 96 de la Ley 2179.

9 Gaceta del Congreso. Número 897 del 30 de julio de 2021. Exposición de motivos del proyecto de Ley 033 de 2021 en el Senado de la República.

La primera novedad de esta nueva legislación es la inclusión de dos nuevas normas rectoras: la finalidad en materia disciplinaria, que es regular el comportamiento de los uniformados y aplicar el régimen disciplinario cuando se transgredan los derechos fundamentales reconocidos convencional y constitucionalmente; y la Disciplina Policial, que engloba el conjunto de disposiciones éticas y principistas que regulan el buen comportamiento de todos los uniformados, ya sea en el nivel operativo o administrativo. A pesar de su novedad, estas descripciones normativas no van más allá de lo ya decantado por la jurisprudencia y los casos particulares, que dan cuenta de la naturaleza del control disciplinario.

Asimismo, una novedad es la garantía de distinción entre el funcionario instructor y juzgador. Otra introducción es la creación del Sistema de Garantías para la Formulación, Consulta y Seguimiento Ciudadano en Materia Disciplinaria. A pesar de que se busca que el Legislador lo contemple, se delega en el Director de la Policía Nacional la reglamentación del sistema en torno a los mecanismos concretos y reales de petición y queja, así como la definición de la instancia que tome decisiones para darle trámite a cada intervención ciudadana y mecanismos que faciliten el diálogo social. Contrario a la visión institucional, la retroalimentación debe ser un proceso abierto, pluralista e independiente de la dirección institucional, que tenga en cuenta la responsabilidad de mando y la solidaridad de cuerpos como elementos que distorsionan una adecuada disciplina policial. Es preciso entonces que la Ley defina de manera completa, sin posibilidad de que la Policía tenga competencia para reglamentar este tema, con el fin de garantizar autonomía e independencia de estos mecanismos de veeduría.

Por otro lado, esta ley propone varios cambios dentro del catálogo de faltas disciplinarias, entre las que se destacan: i) la supresión de la comisión dolosa de conductas punibles en relación con el servicio como falta gravísima, en comparación con la Ley 1015 en los artículos 34.9 y 34.10 que sí la contemplaba, incluso cuando el punible se cometiera en situaciones administrativas como descanso, permiso u otros; lo cual resulta grave en el sentido de que no se podría reprochar disciplinariamente a los uniformados que probablemente hayan cometido homicidios o lesiones personales, tornando más compleja la adecuación del tipo disciplinario en las demás faltas; así como ii) la inclusión de faltas gravísimas como actos de discriminación, violencia sexual y maltrato animal, que la legislación precedente no contemplaba expresamente; y iii) la inclusión como faltas graves impedir la grabación ciudadana de los procedimientos de policía, la realización de actos para ocultar la identificación institucional y el uso del uniforme por redes en actividades fuera del servicio. Estas inclusiones resultan positivas, pues explicitan faltas de gran significación para la valoración de una buena conducta policial.

Por otro lado, el artículo 82 que hace remisión normativa al régimen disciplinario de todos los servidores públicos, bajo la salvedad de que, en caso de graves violaciones a los Derechos Humanos, deberá conocer la Procuraduría General de la Nación como autoridad disciplinaria. Si bien esto resulta una prescripción novedosa, que garantiza la imparcialidad del funcionario instructor en este tipo de faltas, es preciso recordar que, por un lado, el catálogo de faltas deja de lado la posible comisión de conductas punibles como faltas gravísimas, lo cual dificultaría el establecimiento de este criterio de asignación de competencias sino se reconoce la comisión de delitos graves contra bienes jurídicos como una transgresión expresa.

Finalmente, la categoría 'violaciones a Derechos Humanos' es muy abstracta en relación a categorías normativas del derecho interno que faciliten la aplicación en casos concretos. Resulta viable aterrizar graves violaciones a Derechos Humanos como agresiones a la vida, integridad personal, existencia de un grupo determinado, así como otras conductas concretas que ofrezcan mejores criterios de asignación de competencia a la Procuraduría, para así garantizar determinada independencia de los funcionarios instructor y juzgador en el proceso disciplinario.

2. SEGURIDAD, CONVIVENCIA, Y ORDEN PÚBLICO: DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL GOBIERNO PETRO.

La preocupación por la seguridad no es nueva y no se limita a la dinámica nacional. La pregunta por la seguridad y su relación con el Estado también es de orden regional y en los años recientes ha adquirido cada vez más relevancia. Los desafíos en materia de seguridad exceden progresivamente las fronteras nacionales y, a su vez, los Estados de la región no han podido dar respuesta a esta problemática a través de sus políticas hasta ahora, ni a nivel interno ni a través de una articulación regional. La situación de violencia e inseguridad continúa siendo una realidad en América Latina y que ha tenido como consecuencia el ascenso de gobiernos con tendencias autoritarias o políticas de “mano dura” en varios países, gobiernos que no parecen tener resultados efectivos a pesar de ser ampliamente populares¹⁰.

En ese sentido, los conceptos de seguridad, orden público y convivencia ciudadana han sido objeto de discusión y análisis desde hace varias décadas en diversos contextos a nivel mundial. No obstante, en Colombia, particularmente, dichas nociones han sido desarrolladas a través de la jurisprudencia constitucional, pasando inicialmente por una idea de seguridad asociada al mantenimiento del orden público y, más recientemente, a la convivencia ciudadana. De igual manera, la seguridad, el orden público y la convivencia ciudadana están intrínsecamente relacionadas con las competencias, funciones y tareas que desempeña la policía.

Respecto a la seguridad, la Corte Constitucional ha establecido que esta es un fin del Estado y un servicio público primario en los siguientes términos: *“La seguridad de la sociedad, entendida como el mantenimiento del orden, la paz y el disfrute de los derechos, es un fin del Estado (art. 2 C.Pol.) y su prestación es inherente a su finalidad social. La Corte Constitucional ha reconocido que la seguridad es un servicio público primario, cuya prestación está a cargo de la fuerza pública”* (C-128/18). En el mismo sentido se han pronunciado las sentencias C-123 de 2011, C-199 de 2001 y C-572 de 1997.

En materia de orden público, seguridad y finalidad de la policía, este mismo Tribunal en la sentencia C-024 de 1994 estableció que *“[l]a policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”*. Esto ha sido mencionado por la Corte, de manera consistente, en otras sentencias como la C-813 de 2014, C-889 de 2012, C-179 de 2007, C-825 de

2004, C-251 de 2002, SU-476 de 1997, entre otras. En la C-225 de 2017, particularmente, cambia el concepto de salubridad por sanidad medioambiental, aclarando que este último integra la salubridad pública pero es más amplio.

Siguiendo lo mencionado, el orden público que la policía está llamada a preservar se explica en la medida en que esté orientado a la garantía del ejercicio de los derechos y libertades de las personas. En la misma sentencia, la Corte continúa desarrollando el concepto de orden público, con base en las garantías que proporciona la democracia y el Estado social de derecho:

“El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público.” (C-128/18)

De modo que la preservación del orden público es el fundamento, pero, al mismo tiempo, el límite de las competencias de la policía.

Con el paso del tiempo, esta noción de seguridad en relación con el orden público y las competencias de la policía ha cambiado, dando lugar a la seguridad humana. De acuerdo con la sentencia C-134 de 2021, la idea de seguridad *“debe, sin embargo, ser precisada en la actualidad, a la luz de la denominada seguridad humana. Este concepto subraya la importancia de garantizar, de modo articulado, la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, de un modo eficazmente orientado a la prevención”*. Además, con la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, se incorpora, justamente, la noción de **convivencia ciudadana**. Siguiendo la misma sentencia de la Corte, *“debe tenerse en cuenta que la Ley 1801 de 2016 introdujo una nueva concepción sobre la actividad de policía, de tal manera que aquello que le confiere sentido y, al propio tiempo, demarca sus límites, ya no es tanto el concepto tradicional de orden público, sino una noción más anclada en los derechos, de **convivencia ciudadana**”*. Esto implica que dicho Código, *“además de ajustar estas normas al marco constitucional, busca establecer un nuevo paradigma de la actividad de policía, en el cual el concepto de referencia de esta actividad ya no es el antiguo **orden público** sino la **convivencia ciudadana**”*.

10 Rodríguez, T. y Rodríguez, E. (2020). «Mano dura» y Democracia en América Latina: Seguridad Pública, Violencia y Estado de Derecho, América Latina Hoy, Ediciones Universidad Salamanca, 84, 89-113, en: <https://doi.org/10.14201/alh.21156>

El giro lingüístico indica un cambio sustancial en la forma de concebir la relación entre la ciudadanía y las autoridades de policía, donde la imposición de órdenes da lugar a la mediación, a la conciliación y a mecanismos dirigidos a mantener y restablecer el tejido social. A este cambio en la concepción de la actividad de policía lo acompañan cambios en el lenguaje legislativo que se utiliza para regularla. Así, el Código de Policía ya no habla de *contravenciones* y *sanciones*, sino de *comportamientos contrarios a la convivencia* y *medidas correctivas*. Este lenguaje legislativo enfatiza que las autoridades de policía dirigen su actuación a restablecer la convivencia y, ante todo, a prevenir el escalamiento de los conflictos sociales a escenarios judiciales e incluso a la violencia” (C-281/17). De modo que la seguridad y la preservación del orden público está intrínsecamente relacionado con el mantenimiento de la convivencia y la garantía de derechos.

2.1. La transformación policial en el marco de la política de seguridad y defensa del Gobierno Petro.

El diseño de una ruta de acción del sector defensa para el cuatrienio 2022-2026 tuvo como principal propósito un cambio en el enfoque de seguridad a partir de la concepción de seguridad humana. Un primer paso se dio en la promulgación de la Ley 2272 de 2022, que incorporó esta categoría por primera vez en el ordenamiento legal colombiano, con el fin de otorgarle un rango normativo concreto que posibilitara su exigencia a todas las autoridades del Estado colombiano.

En un segundo nivel, la Política de Seguridad y Defensa “Garantías para la vida”, pretendió materializar en la acción institucional del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la transformación del enfoque de seguridad con el fin de asegurar que el cumplimiento de sus funciones constitucionales se alinee con la garantía real y efectiva de la vida, la paz y el ambiente, y así lograr una ruptura en la histórica actuación de la Fuerza Pública, caracterizada por el **uso desproporcionado de la fuerza contra la población civil, la cooptación y tolerancia frente al actuar de organizaciones criminales, así como la ineficacia de los esfuerzos armados en el fin del conflicto armado**.

Esta nueva política plantea un amplio conjunto de estrategias de acción enmarcadas en cuatro objetivos específicos: i) la promoción de condiciones de seguridad y protección a la vida y la integridad frente al actuar de los grupos armados organizados (GAO) y grupos de delincuencia organizada (GDO), ii) la contención de la deforestación y la protección de la biodiversidad y el agua, iii) la salvaguarda de la integridad, la soberanía, la independencia y el orden constitucional, y iv) el

fortalecimiento del talento humano, la legitimidad y las capacidades de la Fuerza Pública.

Si bien las estrategias de acción buscan responder al logro de los cuatro objetivos formulados, es dentro del marco del primer objetivo que se recogen la gran mayoría de líneas de acción de la política. Entre otras, se busca aportar a la paz total a partir de acciones para preservar la seguridad territorial y el fortalecimiento de la inteligencia, la desarticulación de los GAO y GDO a través de un Sistema de Coordinación para la Desarticulación del Multicrimen donde se busca la confluencia de la policía judicial y la comunidad de inteligencia, la priorización del territorio para la coordinación entre los niveles civiles, militares y policiales de la institucionalidad, el combate al problema mundial de las drogas a través del fortalecimiento de la interdicción, el desmantelamiento de infraestructuras físicas y el lavado de activos, el avance en la seguridad humana y en un nuevo modelo de articulación Nación - territorios, así como el fortalecimiento de la seguridad para los grupos vulnerables.

El diagnóstico de la política de seguridad, el cual es un elemento central en la identificación de las problemáticas que serán objeto de abordaje y solución en el planteamiento de las estrategias, los lineamientos y las acciones, omite casi que por completo el **carácter sistemático y arbitrario de las agresiones de la Fuerza Pública contra la población civil**, y en particular de integrantes de la Policía Nacional contra ciudadanos y ciudadanas en contextos de protesta social y en su actividad cotidiana. Se limita a hacer menciones a la necesidad de fortalecer la **“moral de la Fuerza Pública como factor fundamental, además del tema de derechos humanos”**¹¹, así como a **“establecer un pacto entre la Policía y la ciudadanía, que permita cerrar las brechas que dejó el estallido social”**¹².

Estas menciones no constituyen un reconocimiento claro y real del uso arbitrario de la fuerza cometida por la Policía Nacional, que incide en una ausencia de lineamientos de acción claros que pretendan garantizar la no repetición de las agresiones a la vida e integridad personal cometidas por agentes del Estado. Llama la atención que el diagnóstico no incluye, por lo menos, tres elementos ineludibles para dar cuenta de las problemáticas relacionadas con el funcionamiento de esta entidad:

11 Página 21.

12 Página 22.

- a. El Informe de Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad CEV, que analiza con amplitud la militarización de las funciones de policía y cómo ello ha significado una distorsión grave en su actuación¹³,
- b. La sentencia STC-7641 de 2020 proferida por la Corte Suprema de Justicia, en la que se evidenció el comportamiento de la Policía en las jornadas del Paro Nacional del 2019 y ordenó al Gobierno una reestructuración de las normativas que regulan el uso de la fuerza de esta institución, y
- c. El informe de la visita de trabajo realizada por la CIDH al país en junio de 2021, que contienen un amplio conjunto de observaciones y recomendaciones que el Estado colombiano se comprometió a cumplir con la instalación de un Mecanismo Conjunto de Seguimiento¹⁴, y dentro de las que se encuentran amplios aspectos de transformación institucional como la desmilitarización, la regulación adecuada del uso de la fuerza y de medios de policía como el traslado por protección.

de las recomendaciones internacionales dirigidas a solventar la necesidad de regular la asistencia militar, medio de policía previsto en la Ley 1801 de 2016 y, que hasta el momento, adolece de una reglamentación clara y estricta que cumpla con los estándares en materia de derechos humanos. Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que, en virtud del principio de colaboración armónica, es plausible la participación de las Fuerzas Militares en tareas de seguridad y convivencia ciudadana, sin que esto constituya el desarrollo de facto de un estado de excepción, siempre que se trate de medidas: i) **extraordinarias**, temporales y restringidas a lo estrictamente necesario en relación con las situaciones de seguridad invocadas, ii) **subordinadas** y complementarias a las labores de las instituciones civiles, iii) **regladas estrictamente** bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, garantizando una adecuada capacitación en la materia, y iv) **fiscalizadas** de manera efectiva por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces¹⁵.

Actualmente el Gobierno Nacional no ha establecido una disposición reglamentaria que desarrolle estos criterios y delimite de manera estricta las competencias de las autoridades militares en materia de seguridad y convivencia ciudadana, que garantice la adecuada distinción de las funciones militares y policiales al interior de la política de seguridad que aquí se analiza. La experiencia más próxima en la materia, que fue el **Decreto 575 de 2021**, emitido por el Presidente de la República en el marco del estallido social, ordenó una coordinación entre autoridades militares con alcaldías y gobernaciones sin establecer mecanismos claros de excepcionalidad, temporalidad y control especializado.

Como parte de la territorialización de la Política de seguridad, se han implementado acciones que involucran a la sociedad civil en las labores de la Policía Nacional, como lo expresó el Director de la Policía Nacional, General William Salamanca:

“Este nuevo modelo consiste en que el comandante de la Policía se sienta con el alcalde y la comunidad y analizan qué está ocurriendo en ese territorio para, así, tomar decisiones y atender las preocupaciones específicas de seguridad. Eso nos ha permitido presentar un escenario positivo en reducción de delitos. Claro, hay debilidades y una de ellas es la violencia intrafamiliar”¹⁶.

La falta de una inclusión de todos los aspectos que estos tres insumos de gran relevancia para una política de seguridad y convivencia, genera a su vez ausencias claras en lo que respecta a acciones de suma relevancia para el establecimiento de un servicio público para la paz y las garantías de no repetición, al hacer una revisión del amplio conjunto de estrategias que se plantean para el cumplimiento de los objetivos específicos.

2.2. La falta de distinción entre funciones militares y civiles y la creación de “Frentes de Seguridad”.

En primer lugar, es importante mencionar que el primer error metodológico que reproduce este documento de política pública es confundir las funciones militares de las funciones civiles en materia de seguridad, las cuales están a cargo de la Policía Nacional. En sus estrategias para aportar a la paz total, para priorizar el territorio y para avanzar en la seguridad humana, prevé la coordinación permanente de la institución con las Fuerzas Militares, así como la institucionalización de un proceso articulación de alto nivel civil, militar y policial, con el fin de recuperar el control del Estado en los territorios.

Al respecto, es importante llamar la atención acerca

De esta manera, han vuelto a posicionarse en varios

13 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Hay futuro si hay verdad. Informe de hallazgos y recomendaciones. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones> El capítulo sobre el Modelo de Seguridad hace un análisis de la visión y estructura de la Fuerza Pública en el contexto de la guerra fría

14 Ver: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2023/MESEGColombia/plan-trabajo-MESEG-Colombia.pdf>

15 Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2022.

16 Revista Cambio. (28 de julio, 2024). “La mano no nos va a temblar porque esta institución requiere policías honestos”, dice el director de la Policía, en: <https://cambio colombia.com/poder/entrevista-al-director-de-la-policia>



departamentos un discurso de seguridad que ha incentivado la creación de **frentes de seguridad** liderados por la Policía Nacional, e integrados por ciudadanos, policías retirados, y empresas privadas de seguridad, para hacerle frente a diversos fenómenos de inseguridad. Pero ésta no es una estrategia nueva, en el Instructivo 005 del 31 de julio de 2018, de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, se crearon los “Frentes de Seguridad: Ciudadanos en Red” como herramienta de articulación entre la comunidad y la Policía, buscando **“optimizar la cobertura y capacidad de respuesta frente a un hecho que afecte la seguridad y tranquilidad”**.

La constitución de frentes de seguridad de la sociedad civil genera profundas preocupaciones debido a que: i) Este grupo de personas pasa a tener roles de Policía en su comunidad sin unos límites claros establecidos. ii) Genera el empoderamiento de civiles desde una perspectiva de doctrina policial, donde se reproducen violencias estructurales desde el uso de la fuerza, abriendo la puerta al aumento de casos de abuso de autoridad. iii) Falta de veeduría y control externo y ciudadano a las actuaciones de las redes. iv) Falta de información frente al posible uso de armas menos letales y su regulación (como tonfas, tambos, dispositivos de descarga eléctrica, entre otros). v) Posibles actos de corrupción y vi) Falta en la rendición de cuentas a la población. vi) Además, es necesario problematizar las razones que llevan a la institución hacia la tercerización del manejo de la seguridad con empresas privadas.

Algunos territorios donde se están impulsando los frentes de seguridad mediante estrategias que llevan nuevos nombres son:

1. Bogotá: El Concejo de Bogotá aprobó en mayo de 2024 el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Camina Segura”, donde se establece la creación y fortalecimiento de la estrategia de “Redes de Cuidado”, que en la práctica recogen el funcionamiento de los mismos frentes de seguridad ya existentes.
2. Antioquia: el Gobernador Andrés Julián Rendón ha manifestado abiertamente que uno de sus objetivos en materia de seguridad en su Plan de Desarrollo es la creación de 10.000 Frentes de Seguridad en todo el departamento¹⁷.

3. Santander: el Gobernador Juvenal Díaz Mateus, General en retiro de las Fuerzas Militares, y señalado por implicación en encubrimiento de ejecución extrajudicial de un integrante de las AGC¹⁸, y el Alcalde de Bucaramanga Jaime Andrés Beltrán, han venido impulsando la creación de Frentes de Seguridad o “Redes de Informantes” en el departamento.
4. Uno de los ejemplos más problemáticos de esta estrategia lo encabeza el gremio ganadero FEDEGAN, que ha venido impulsando la creación de 30.000 “Frentes Solidarios de Seguridad Ganadera y Paz” en todo el país, que cuentan con el apoyo de la Policía Nacional¹⁹, como estrategia para enfrentar las violencias y hechos delictivos que se presentan en la ruralidad, y en especial, poner freno a la invasión de tierras de ganaderos y el robo.

2.3. La ausencia del reconocimiento de la sustitución voluntaria como mecanismo prioritario de abordaje a los cultivos ilícitos y de una estrategia de garantía a los derechos humanos en materia de inteligencia.

Por su parte, otras acciones de gran relevancia para la actuación policial en materia de derechos humanos, y donde la militarización de las funciones de policía ha sido más patente, es la estrategia para abordar el problema mundial de las drogas ilícitas. Allí el Gobierno ha previsto el empleo estratégico la erradicación forzada con plena observancia de los derechos humanos²⁰, así como el apoyo a las labores de erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito, y la utilización de métodos suficientes y necesarios para la erradicación de los mismos, con plena observancia de los derechos humanos.

Sobre este punto, persiste el error metodológico de la política pública de no reconocer que el abordaje del problema de la producción de coca, marihuana y amapola, entre otros cultivos ilícitos, está atravesado por la ausencia de una estrategia institucional integral que **reconozca al campesinado** involucrado en estas acciones como un sujeto de especial protección que exige una transición en sus economías. Más allá de prever métodos suficientes, la política no establece acciones reales para que la Policía Nacional, a través de su Dirección Antinarcoóticos, transforme de manera sustancial los planes de erradicación manual y aérea a través del glifosato.

17 El Colombiano. (18 de julio, 2024). Polémica por propuesta de nuevo impuesto de seguridad para Antioquia: gobernador tuvo que retirar proyecto de la Asamblea, en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/gobernador-antioquia-andres-julian-rendon-retira-proyecto-impuesto-de-seguridad-KE25032844>

18 Voragine. (4 de febrero, 2024). Gobernador de Santander, investigado por presunta ejecución extrajudicial, en: <https://voragine.co/historias/investigacion/gobernador-de-santander-investigado-por-presunta-ejecucion-extrajudicial/>

19 Infobae. (15 de febrero, 2024). Director de la Policía se refirió a los polémicos ‘frentes solidarios de seguridad ganadera’ que propuso Fedegan: “Si hay una vocación de ayudar, bienvenidos”, en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/02/15/director-de-la-policia-estudia-los-frentes-solidarios-de-seguridad-ganadera-que-propuso-fedegan/>

20 Acción 4.1. de las Estrategias para las condiciones de seguridad y protección.

La Corte Constitucional ha sido enfática en reiterar que, si bien estos planes establecidos por la Fuerza Pública son legítimos y se adecúan a sus funciones constitucionales, estos deben ser excepcionales o subordinados a los planes de **sustitución voluntaria** de cultivos, que establezca mecanismos de tránsito a la legalidad de las comunidades campesinas dedicadas a estas labores con ocasión de su condición de marginalidad, y prevengan de manera eficaz la reincidencia. Por un lado, desde la orden de suspensión del programa de erradicación con glifosato²¹ hasta tanto no existiera certeza técnica de los riesgos a la salud y el medio ambiente y su correspondiente prevención, este Tribunal ha insistido en que existe una jerarquía en la utilización de los medios dispuestos por el Estado para solucionar esta problemática, dentro de los cuales se encuentran los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional con más de 99 mil familias campesinas en cumplimiento del Punto 4 del Acuerdo Final de Paz²².

Recientemente la Corte evidenció un incumplimiento de los planes de sustitución²³, ordenando de manera general a las agencias del Gobierno Nacional, reconocer la vinculatoriedad de los acuerdos de sustitución y acelerar su implementación, y en específico al Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, articulación y consulta con la Dirección de Cultivos de Uso Ilícito previo a posibles intervenciones de erradicación forzada, la **ponderación en el uso de la fuerza y las técnicas de erradicación** bajo la supervisión de la Procuraduría y la Defensoría, la implementación de un programa de formación dirigido a los uniformados sobre los alcances del Punto 4 del AFP, los usos ancestrales de la coca y su importancia para las comunidades étnicas y, de manera expresa, la **priorización de la sustitución voluntaria y la excepcionalidad de la erradicación forzada**, la cual procedería sólo ante el fracaso de la primera y en atención al principio de precaución.

2.4. Estudio de caso: La reciente política de seguridad en el departamento del Cauca

El 20 de abril de 2024, la Procuraduría General de la Nación alertó sobre una escalada de violencia en Cauca y solicitó una intervención inmediata del Gobierno Nacional debido a la crisis humanitaria en el departamento²⁴. Esta escalada se produjo después de que el Gobierno suspendió el cese al fuego bilateral y temporal con el Estado Mayor Central de las FARC y reanudó las operaciones militares ofensivas y operativos policiales, debido a incumplimientos del grupo armado durante las negociaciones de paz. Como resultado, se han registrado hostigamientos armados contra la población civil y las fuerzas militares por parte las disidencias de las FARC, ataques directos contra cabildos indígenas, explosión de carros y motos bomba, incluso han resurgido retenes ilegales²⁵.

Estas tensiones entre actores armados aumentan los riesgos para el ejercicio del derecho a la participación, el control del poder y promoción de derechos. Según el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en su boletín de Derechos Humanos de julio, **“a medida que incrementan las confrontaciones entre distintos grupos, incrementa directamente las vulneraciones de derechos de comuneros y comuneras que siguen estando expuestos a la violencia armada”**²⁶. Este contexto acentúa los riesgos para las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes de la región. Según la Comisión Colombiana de Juristas, en junio se registraron cinco asesinatos de defensores de derechos humanos en Cauca, dos de ellos con pertenencia étnica indígena²⁷.

A la luz de lo anterior, a continuación, se analizarán dos elementos relacionados con las medidas recientes de seguridad y orden público en Cauca: Visión de las últimas estrategias de seguridad en el departamento desde marzo de 2024 y las garantías para el ejercicio de derechos políticos, particularmente el derecho a la

21 Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2017.

22 Corte Constitucional. Auto A-387 de 2017. Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-236 de 2017.

23 Corte Constitucional. Sentencia SU-545 de 2023. Comunicado de prensa 52. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2052%20-%20Diciembre%206%20de%202023.pdf>

24 Procuraduría General de la Nación. Procuraduría alerta sobre escalada de violencia en Cauca y pide soluciones urgentes al Gobierno. 20 de abril de 2024. Ver en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/lideres.php

25 El Nuevo Siglo. Vuelven retenes ilegales en Cauca tras suspensión del cese al fuego. 21 de marzo de 2021, en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/vuelven-retenes-ilegales-en-cauca-tras-suspension-del-cese-al-fuego>

26 Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (CRIC). Boletín DDHH: Escalada de violencia en el norte del Cauca. 01 de agosto de 2024. Ver en: <https://www.cric-colombia.org/portal/boletin-ddhh-escalada-violencia-norte-cauca/>

27 Comisión Colombiana de Juristas. Violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, líderes y lideresas. 18 de julio de 2024. Ver en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/lideres.php

protesta y manifestación pública.

a) Visión en la estrategia de seguridad

Simultáneamente a la suspensión del cese al fuego bilateral, en el mismo mes de marzo, el Gobierno lanzó la “Operación Cauca”, una estrategia para combatir el crimen en el departamento, en concreto retomar el control y disuadir la actividad insurgente de las disidencias de las Farc, a través de medidas como operaciones militares, llegada de nuevos uniformados, creación de comandos policiales, vigilancia de la vía Panamericana y otros corredores estratégicos para frenar el tráfico de drogas. Desde enero del 2024, el director de la Policía, William Salamanca, anunciaba la puesta en marcha de esta estrategia militar, en la cual fortalecería el servicio de policía con el propósito de dismantelar las estructuras criminales e incautar sus finanzas ilícitas. Esto da cuenta del **papel protagónico que tiene la Policía en las estrategias militares**.

Esta estrategia no es novedosa para gestionar los problemas de seguridad en el Cauca, de hecho, es similar a las medidas tomadas bajo la política de seguridad del Gobierno de Iván Duque. Por ejemplo, en su administración se implementó “Plan 30 Días para el Cauca”, que fortaleció la presencia militar y la coordinación con la Policía y la Fiscalía, con el fin de controlar territorios estratégicos y corredores de movilidad, así como en áreas con alta incidencia de actividades delictivas como el narcotráfico y la minería ilegal²⁸. Lo anterior sin que se abordará de manera integral las causas subyacentes de la violencia y la pobreza en la región.

En junio de 2024, se introdujo la “Misión Cauca”, una iniciativa para la transformación integral del departamento. Según el Ministerio de Defensa, esta misión no solo se enfoca en la ofensiva militar y policial contra los grupos armados, sino que también promueve la oferta institucional para lograr transformaciones económicas, productivas, culturales y sociales²⁹. Las principales iniciativas incluyen mejorar el acceso a agua potable, alcantarillado y saneamiento básico, así como proyectos productivos, garantizar el derecho a la salud, mejorar vías terciarias y la educación. Una de las prioridades de la Misión Cauca es reemplazar los cultivos ilícitos, como la coca, por nuevas cadenas agrícolas. Por ejemplo, en el marco de esta estrategia, se entregaron las primeras 200 hectáreas de frijol, be-

neficiando a 900 personas del municipio de Argelia³⁰.

Esta apuesta de una transformación territorial a partir de una campaña militar y policial se alinea discursivamente con el principio de seguridad humana, el cual se enfoca en proteger a las personas, por medio de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública. Es decir, se busca dejar atrás una visión meramente militar, y profundizar en el cambio socioeconómico y el fortalecimiento institucional.

Sin embargo, la propuesta de “Misión Cauca” no ha estado exenta de interrogantes sobre su funcionamiento. El presidente de la República, en el lanzamiento de la estrategia, afirmó que el Estado mismo llevaría a cabo las obras necesarias en las zonas de conflicto, en concreto las fuerzas militares, mientras los recursos estarían bajo la supervisión del Ejército, argumentando que “los militares cuidan más la plata que los políticos”. Propuso entonces un “departamento social de las Fuerzas Militares”. De manera que el poder de los militares no se limitaría al papel de seguridad, también tendría a cargo obras públicas sin licitación, la administración de dineros y programas sociales, lo cual resulta cuestionable pues el rol del Ejército y la Policía ha sido el de actores armados que también han victimizado a población y pueden, en ese sentido, carecer de legitimidad. Además, la doctrina militar es insuficiente para generar las transformaciones sociales y culturales que se pretenden implementar para superar la guerra.

El politólogo Jorge Mantilla señala que este nuevo plan es una reedición del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (Pcim), la estrategia contrainsurgente diseñada en 2007 por el segundo gobierno de Uribe para intervenir la serranía de la Macarena. Esta estrategia se desarrolló después de la paz fallida del Caguán y la zona de despeje, y el consiguiente fortalecimiento militar y económico de las FARC³¹.

Otra crítica fuerte a esta estrategia ha sido la falta de diálogo real con las comunidades afectadas sobre sus necesidades socioeconómicas y su visión propia de desarrollo territorial. Los críticos sostienen que el presidente debe escuchar y construir soluciones junto con la región, en lugar de imponer políticas desde el gobierno central³².

28 Ejército Nacional de Colombia. Fuerzas Militares fortalecen dispositivo de seguridad con el Plan 30 días para el Cauca. 28 de junio de 2021. Ver en: <https://www.ejercito.mil.co/fuerzas-militares-fortalecen-dispositivo-de-seguridad-con-el-plan-30-dias-para-el-cauca/>

29 Departamento Nacional de Planeación. (2024). Misión Cauca: La punta de lanza para transformar los territorios y consolidar la paz total. 21 de junio de 2024. Ver en: <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/mision-cauca-la-punta-de-lanza-para-transformar-los-territorios-y-consolidar-la-paz-total.aspx>

30 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Avanza Misión Cauca. 27 de julio de 2024. Ver en: <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sito-Web-Ministerio-Defensa/prensa/noticia-visualizacion/avanza-mision-cauca#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20viceministra,nuevas%20oportunidades%20para%20los%20campesinos>

31 La Silla Vacía. Misión Cauca: Petro abraza 20 años de contrainsurgencia. 24 de junio de 2024. Ver en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/mision-cauca-petro-abraza-20-anos-de-contrainsurgencia/>

32 Infobae. Lluven críticas a Gustavo Petro por ‘desplante’ a líderes del Cauca: “Da impotencia”. Por Daniella Mazo. 21 de junio de 2024. Ver en:



b) Ausencia de directrices para atención de protestas y manifestaciones ciudadanas

En el departamento del Cauca, la política de seguridad enfrenta desafíos significativos debido al contexto de militarización y conflicto, así como a las frecuentes protestas y manifestaciones sociales. Ejemplo de lo último son los bloqueos constantes de la vía Panamericana, los cuales, según el representante a la Cámara Óscar Campos, han alcanzado 25 incidentes en lo que va de 2024. Estos bloqueos, llevados a cabo por comunidades indígenas, campesinas, afrodescendientes y damnificados por desastres naturales, entre otras, reflejan las constantes tensiones sociales en el departamento y cómo la protesta social es una herramienta clave de participación ciudadana para la exigencia de respuestas institucionales.

A pesar de la alta frecuencia de estos bloqueos, no se hallaron directrices o procedimientos concretos que orienten la actuación de las fuerzas policiales ni que garanticen la protección efectiva del derecho a la protesta. Las lógicas de alta militarización y el enfoque de la Policía Nacional para actuar en asuntos del conflicto armado en la región pueden tener un impacto negativo en las garantías de las comunidades para ejercer su derecho a la protesta de manera segura y efectiva. Concretamente, no existe una visión garante con los derechos humanos de los manifestantes según el contexto territorial. En contraste, el Decreto 053 de 2023 en Bogotá establece directrices claras para el manejo de protestas de acuerdo al escenario urbano, incluyendo principios como el uso proporcional de la fuerza y la no estigmatización de los manifestantes.

A propósito de estas necesidades de territorialización de garantías, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior adelanta un proyecto destinado a la elaboración de protocolos territoriales que aseguren una respuesta interinstitucional respetuosa de los derechos humanos durante las protestas sociales. En Cauca, estas mesas de trabajo se desarrollaron el 16 y 17 de agosto de 2024. El abordaje de dichos protocolos territoriales se abordará en el capítulo 5. Uso de la fuerza y desmonte del ESMAD.

3. APORTES, RETOS Y DIFICULTADES DE LOS LINEAMIENTOS DE UNA REFORMA POLICIAL

3.1 Sobre la transformación de la doctrina policial

Según la Constitución Política de Colombia en su artículo 218, la Policía Nacional es un cuerpo armado que tiene como fin “... *el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*”, para ello, su razón de ser principal debe estar fundamentada en la garantía de los derechos humanos y la dignidad humana por medio de la resolución pacífica de los conflictos, y no en perspectivas vaporosas sobre el orden público y la seguridad nacional. Es por ello que las organizaciones de la sociedad civil han sido tan insistentes en la exigencia de la desmilitarización de la Policía Nacional, teniendo en cuenta sus funciones constitucionales como institución civil que ejerce su actuación en una sociedad plural y diversa.

Un primer paso en el proceso de desmilitarización, pasa por el reconocimiento de que la Policía es una institución permeada por las violencias y las formas de discriminación que ya se encuentran inmersas en la sociedad, pero esta institución al poder hacer uso de la fuerza legítima del Estado, las reproduce con un nivel de violencia mayor a pesar de que debería por el contrario ser garante de derechos y de la vida misma. Más bien, se posiciona desde un lugar de autoridad otorgada que se ha venido mal formando desde una perspectiva patriarcal profunda, que al parecer ha generalizado un pensamiento de “se puede agredir desde un lugar de autoridad”, que es reforzado con dinámicas como la del mantenimiento de la impunidad ante situaciones de abuso de la fuerza. Es así que el racismo, el clasismo, la aporofobia, el machismo, la homofobia, la transfobia, la doctrina del enemigo interno, y el favorecimiento a intereses privados, se ha venido consolidando en las últimas décadas en una institución creada sobre bases totalmente contrarias.

Teniendo en cuenta que la institución contiene y reproduce dichos imaginarios sociales, las organizaciones sociales y de DDHH han generado propuestas en torno al impulso de un modelo policial que esté abierto a la participación y veeduría de la sociedad, dejando de lado la doctrina del enemigo interno y la estigmatización hacia ciertos grupos de la población que opinan y se expresan de formas diversas y alternativas. La discusión sobre el cambio de doctrina policial implica abordar también la inteligencia estatal que se encuentra abocada a una idea de seguridad y defensa que no siempre responde a las necesidades de la población, y a la revisión de la propia misión institucional hacia la garantía de derechos como elemento central de la actividad policial.

Aportes, retos y dificultades de los lineamientos de una reforma policial

Un aspecto central en la transformación de la doctrina, es el impulso de escenarios de diálogo directo entre la Policía y la población para la identificación de necesidades y expectativas frente a la labor policial. En este punto, se reconoce que desde el Gobierno Nacional y el Ministerio de Defensa se ha venido impulsando un Nuevo Modelo Policial basado en las personas y con un fuerte componente de diálogo para la transformación de los conflictos sociales; sin embargo, continúan existiendo retos enormes sobre su implementación y procesos de territorialización para que tenga impactos en la cotidianidad del accionar de los agentes de Policía, puesto que como se abordará más adelante, continúan presentándose vulneraciones de derechos humanos por parte de la institución.

3.2. Lineamientos de la transformación policial: Directiva 09 de 2023

Como parte del proceso impulsado por el Gobierno Nacional para la Reforma Policial, el Ministerio de Defensa Nacional emitió la Directiva 009 del 15 de junio de 2023, para el Direccionamiento e implementación de los Lineamientos de la Transformación Policial + Humana de la Policía Nacional de Colombia. Esta Directiva tiene como objetivo fortalecer el carácter civil de la Policía y profesionalizar el servicio a través de un nuevo modelo del servicio de policía enfocado en las personas. La emisión de dicha directiva, según el propio Ministerio, toma como punto de partida la integración de las recomendaciones emitidas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizadas luego de las vulneraciones de derechos humanos cometidas en el marco de las movilizaciones del Paro Nacional de 2021, en gran medida, derivadas del uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía.

Dentro de la Directiva 009 el Ministerio creó cuatro instancias de impulso y seguimiento del proceso de transformación policial: i) la Mesa Directiva que lidera el proceso, actividades y estrategias; ii) la Mesa técnica que supervisa el cumplimiento de compromisos y actividades, además de realizar informes trimestrales del proceso; iii) el Equipo de Transformación de la Policía Nacional; y iv) la Mesa Asesora Externa (MAE). La última mesa es la única que dentro de su composición tiene participación de la sociedad civil, la cual se da en dos vías, la primera, con 3 representantes del sector académico, compuesto por grupos de investigación de tres universidades nacionales, y la segunda, 3 representantes de las organizaciones de derechos humanos.



La **Mesa Asesora Externa (MAE)** tiene como objetivo generar aportes en la construcción de documentos que aporten valor técnico al proceso de transformación, esto deriva en una de las principales críticas al escenario, puesto que no contiene ninguna función decisoria, sino que se plantea como un espacio consultivo y de elaboración de propuestas que pueden o no ser tomadas en cuenta en la transformación policial. En la representación para las organizaciones de derechos humanos, el Ministerio de Defensa definió convocar a tres grandes plataformas nacionales que reúnen una buena cantidad de organizaciones de DDHH, las cuales han sido la Coordinación Colombia - Europa - EEUU (CCEEU), la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, y la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia; de cada una de ellas existiría una vocería a la Mesa.

Esta Mesa Asesora Externa fue convocada por primera vez el 26 de octubre de 2023, donde se realizó la instalación oficial de la misma, y el Ministerio de Defensa presentó un borrador del reglamento para su funcionamiento que se discutirá con las participantes de la Mesa. En días posteriores a dicha sesión inicial, las organizaciones de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial solicitaron participar con una persona delegada, debido a su destacado papel en la generación de propuestas y aportes al proceso de transformación policial en meses anteriores (parte de ello se abordará en futuros capítulos), lo que se tuvo en cuenta para la segunda sesión de trabajo de la Mesa Asesora, la cual se llevó a cabo el 23 de noviembre de 2023, ocasión en la que la agenda se centró en la exposición de las actividades de consultoría del Ministerio con organizaciones de derechos humanos, expertos nacionales e internacionales.

A pesar de la gran potencialidad que podría representar la Mesa Asesora Externa para el Gobierno Nacional, la Policía y la sociedad civil, en el año 2024 fue convocada por tercera vez el 20 de septiembre, sesión en la que se conocieron los avances que ha realizado el Ministerio de Defensa y la propia policía en la reforma policial durante lo corrido del año. Sigue pendiente la tarea conjunta de los integrantes de la MAE consolidar un reglamento interno para su funcionamiento, y la definición de las temáticas a abordar para la preparación y elaboración de los documentos técnicos que aporten al proceso de transformación policial.

Como parte de la actualización sobre los avances del proceso de reforma policial y dentro de los acuerdos en la MAE, se realizó un espacio donde se conoció el **Centro de Estándares de la Policía Nacional**, el cual fue creado con los objetivos de mejorar el desempeño de la Policía en el servicio a partir de los estándares profesionales, validar competencias funcionales que incluye pruebas de conocimiento de habilidad, y brindar lineamientos para la educación policial de calidad. Como parte del proceso de profesionalización de la Policía, y por medio de la Resolución 2374 de 2023, la Policía estableció 9 estándares que son la base para la formación, el conocimiento y el desempeño policial: 1. Comunicación asertiva, 2. Portafolio de servicios, 3. Derechos humanos, 4. Uso de la fuerza, 5. Diálogo y mediación policial, 6. Documentos y formatos, 7. Procedimientos de policía, 8. Porte de uniforme y elementos de servicio, y 9. Condición física.

Hasta octubre de 2024, 1.621 agentes de policía han sido validados por medio de exámen estandarizado de 320 preguntas (el cual ha sido establecido con apoyo del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). En el examen son evaluadas 5 competencias según la Resolución 1524 de mayo de 2024: 1. Derechos humanos, 2. Atención al ciudadano, 3. Uso de la fuerza, 4. Procedimientos de policía, y 5. Acondicionamiento físico atlética. Las competencias 2 y 4 son las más reprobadas por los uniformados, por lo que, en esos casos, los agentes deberán repetir la validación (si las reprobaban por segunda vez son retirados de la institución)³³.

Para la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial ha resultado de gran interés en los últimos meses (septiembre y octubre) conocer a profundidad los cursos mandatorios de la Policía y el procedimiento de validación del Centro de Estándares, los cuales se consideran elementos valiosos en el marco de una reforma estructural que implica la transformación cultural y doctrinaria de la institución. Sin embargo, continúa siendo una preocupación que los contenidos de los cursos, los procesos de profesionalización (en gran medida) y la validación de conocimientos y habilidades siguen estando en manos de la misma Policía Nacional, por lo que se considera indispensable que sea un elemento que tenga un gran nivel de apertura a la sociedad civil para su revisión y discusión.

La incidencia de los actores internacionales en la reforma policial
sadas en género³⁶.

4. LA INCIDENCIA DE ACTORES INTERNACIONALES EN LA REFORMA POLICIAL

4.1. El papel de otros países en el proceso de reforma policial

Hasta el momento se tiene conocimiento de la incidencia de los siguientes países en el proceso de reforma policial: Estados Unidos, Alemania y Suecia, en temas de aportes económicos, y en capacitaciones en estándares de derechos humanos, uso de la fuerza y actuaciones en contextos de protestas sociales, para el fortalecimiento de la Policía Nacional y de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden. Como sociedad civil, se desconoce la existencia de acuerdos por escrito entre los gobiernos y las policías de dichos países con el Gobierno Nacional y la Policía colombiana, lo que ha dificultado el seguimiento y veeduría de este proceso.

a). El apoyo de Estados Unidos

El 8 de febrero de 2022, la Subsecretaria de Estado para Asuntos Políticos, Victoria Nuland, anunció un apoyo a la Policía colombiana de 8 millones de dólares (ó \$33.469.600.000). éstos recursos serían destinados a la oficina del Comisionado de Derechos humanos en la realización de consultas nacionales con la sociedad civil y el apoyo al observatorio de derechos humanos de la Policía Nacional, la creación de un Centro de Estándares, entrenamiento para la implementación de estrategias de diálogo y uso apropiado de la fuerza, ampliación de infraestructuras en territorios rurales, y la implementación de un sistema para el abordaje de casos por la inspección de Policía que acelere los procesos disciplinarios³⁴.

Posteriormente, y en el marco del fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre EEUU y Colombia, el 22 de agosto del mismo año, en un evento al cual varias organizaciones de la sociedad civil fueron invitadas, el subsecretario de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley INL, Todd Robinson, anunció el aumento de la donación de ese país a 10 millones de dólares (ó \$41.810.000.000)³⁵. Según lo anunciado, este recurso se destinó al Plan Cuatrienal de Derechos Humanos, que sumado a los puntos que se enrutaron en febrero, se indicó que también se destinarían para la creación de cursos mandatorios con apoyo técnico de OACNUDH y el PNUD, la creación de un programa radial en DDHH con RCN Radio, y la realización de acciones de prevención, formación, capacitación, instrucción y entrenamiento sobre DDHH y violencias ba-

sión de la Mesa Asesora Externa (MAE).

34 Embajada de EEUU en Colombia (2022). EE.UU anuncia donación de USD 8 millones para apoyar la transformación de la Policía Nacional, en: <https://co.usembassy.gov/es/ee-uu-anuncia-donacion-de-usd-8-millones-para-apoyar-la-transformacion-de-la-policia-nacional/>

35 Caracol Radio. (2022). Gobierno Biden dona 10 millones de dólares a la Policía Nacional, en: https://caracol.com.co/radio/2022/08/23/judicial/1661211364_029747.html

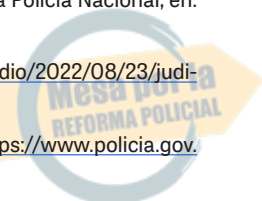
36 Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional. (2022). "Diálogo con Café". Rendición de Cuentas 2022, en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/informe_previo_dialogo_con_cafe_2023.pdf

Es importante mencionar que se desconoce algún documento que pueda dar cuenta de la existencia de asesoramientos del Gobierno de EEUU y la policía de dicho país, con el Gobierno colombiano y la Policía Nacional, que vayan más allá de las donaciones económicas para su fortalecimiento en los aspectos mencionados.

b) El apoyo de Alemania

Durante 2023, la policía alemana en Colombia, convocó a organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil, a varias reuniones donde solicitó conocer las perspectivas en torno a la creación de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden UNDMO, y su uso de la fuerza en el marco de protestas sociales, este interés según fue comentado, surge de acuerdos entre la policía alemana y la policía colombiana en torno a capacitaciones en derechos humanos y sobre la actuación de los agentes en manifestaciones públicas.

En diciembre de 2023 se llevó a cabo la última reunión a la que fue convocada la sociedad civil, allí se consultó sobre el registro por escrito de los acuerdos entre ambos países, pero el delegado de la policía alemana manifestó no tener un documento de acuerdo que recoja el proyecto de cooperación, y que éste surgió sin objetivos, metodología y formas de medición de impacto claras. Lo han construido sobre la marcha con la policía colombiana. Esto ha sido materia de preocupación porque dificulta el seguimiento y la veeduría de dichas acciones. En varios escenarios se ha conocido que agentes del ESMAD fueron a Alemania en 2022, para conocer la manera en la cual la policía alemana responde a escenarios de protesta social y poder aplicar procedimientos similares en Colombia.





Reunión entre policía alemana y organizaciones de la sociedad civil colombiana, con el acompañamiento de Peace Brigade International Colombia, 13 de diciembre de 2023.

En la misma fecha, el delegado de la policía alemana asumió el compromiso de que, para el año 2024, se convocaría una mesa en la cual la policía colombiana, la alemana y la sociedad civil podamos conversar sobre el proyecto, pero ese escenario no se ha presentado. También, se anunció que se estaba valorando la apertura de una oficina de la policía alemana en Colombia, afianzando así el proyecto de cooperación entre Alemania-Chile-Perú-Colombia, pero sobre ello no se cuenta con más información. Es importante mencionar que, la policía alemana tiene la perspectiva de que la policía colombiana tiene una clara disposición de cambio, pero son conscientes de que éste hasta ahora inicia y será un proceso de largo aliento.

c) El apoyo de Suecia

En noviembre de 2022, gerente del proyecto bilateral de apoyo a la Policía colombiana, en representación de la Embajada Sueca en Colombia y la Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación Internacional, convocaron a la Personería de Bogotá y a la Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas (red nacional de organizaciones de la sociedad civil), a realizar una sesión de capacitación a agentes del ESMAD (que llegarían a ser parte de los Equipos de Diálogo de la UNDMO) sobre la actuación de las Comisiones de Verificación e Intervención (CVI) que acompañan las movilizaciones en terreno, en el marco de la realización de un proyecto con la Policía Colombiana llamado “Fortalecimiento del servicio de la Policía para alcanzar una paz estable y duradera”.

En dicho proceso, se conoció que agentes del ESMAD fueron a Suecia en 2021, con el fin de conocer la manera en la cual la policía sueca responde a escenarios de protesta social, aprendieran sobre teorías de masas, doctrina, y pudieran implementar esos aprendizajes en Colombia.

4.2. El papel de la CIDH (seguimiento a las recomendaciones)

El sistema internacional de Derechos Humanos ha tenido un rol importante a la hora de materializar la reforma a la Policía Nacional en Colombia. Además de hacer constantes llamados para que las transformaciones a la Policía sean en el marco de los derechos humanos, sus aportes han sido de utilidad para la sociedad civil a la hora de hacer exigencias puntuales y pedir ciertos mínimos. Como se ha dicho a lo largo del documento, el estallido social en el año 2021 evidenció la urgencia de impulsar profundas transformaciones a la Policía pues los constantes hechos de violaciones a los derechos humanos pusieron los ojos internacionales sobre la situación en Colombia. Uno de los mecanismos de mayor relevancia al momento de hacer recomendaciones al Estado colombiano en materia de reforma policial fue la CIDH que, tras su visita de trabajo en el 2021, hizo una serie de recomendaciones.

Las recomendaciones de la CIDH³⁷ estuvieron divididas en seis ejes temáticos que corresponden a: asuntos generales de la protesta social, procesos de transformación de la cultura institucional de las fuerzas de seguridad y Policía Nacional, Investigación y acceso a la justicia respecto a hechos de uso abusivo de la fuerza y otros en el marco de la protesta social, así como acceso a reparaciones, Uso de la figura de traslado de protección y desaparición de personas, libertad de expresión y discriminación.

Las recomendaciones tenían el objetivo de impulsar la transformación policial a través de un cambio en la cultura institucional que diera garantía al ejercicio del derecho a la protesta social. Sin embargo, las recomendaciones no van dirigidas únicamente a la Policía Nacional sino que estas incluyen, por ejemplo, al poder legislativo, para que avance en la construcción de un proyecto de ley que regule y reglamente el ejercicio de la protesta social.

De igual manera ocurre con el llamado a que funcionarios públicos se abstengan de realizar comentarios que estigmaticen o promuevan violencia contra los y las manifestantes. Sobre esto, es importante mencionar que la reforma policial es una serie de transformaciones institucionales que no le competen únicamente a la Policía Nacional y que un involucramiento interinstitucional es fundamental para lograr una reforma efectiva. Por lo tanto, es acertado que la CIDH haya incluido en sus recomendaciones a instituciones más allá de la Policía ya que el poder civil es fundamental al momento de interlocutar con la Policía Nacional y de garantizar los derechos humanos en su accionar.

37 CIDH. (Junio de 2021). Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia, en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf

4.2.1 Estado de implementación de las recomendaciones

Sobre el estado de la implementación de las recomendaciones de la CIDH Temblores Ong, organización perteneciente a la Mesa por la Reforma policial realizó un diagnóstico del estado de implementación de las 31 recomendaciones priorizadas por el mecanismo de seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Para esto se utilizaron los criterios de evaluación definidos por la CIDH en los que se categoriza el estado de implementación en Cumplimiento Parcial, Pendiente de Cumplimiento, Cumplimiento Parcial Sustancial, e incumplimiento. En el cuadro 1 se indica el significado de cada uno de los grados de implementación.

Cumplimiento total	El Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente las medidas para el cumplimiento de las recomendaciones en esta categoría.
Cumplimiento parcial sustancial	El Estado ha adoptado medidas relevantes para el cumplimiento de las recomendaciones en esta categoría y ha aportado pruebas de dichas medidas. Sin embargo, estas no han sido concluidas.
Cumplimiento parcial	Si bien el Estado ha adoptado algunas medidas para el cumplimiento de las recomendaciones en esta categoría, la adopción de medidas adicionales sigue siendo necesaria.
Pendiente de cumplimiento	El Estado no ha adoptado ninguna medida para cumplir con las recomendaciones en esta categoría; o las gestiones iniciadas son incipientes o aún no han producido resultados concretos; o las medidas adoptadas no corresponden a la situación que se examina.
Incumplimiento	Como consecuencia de la conducta del Estado, las recomendaciones en esta categoría resultaron de imposible cumplimiento; o el Estado ha indicado explícitamente que no las cumplirá.

Cuadro 1. CIDH Definición de estados de cumplimiento.

Según dicha investigación, para el mes de diciembre de 2023 el estado de cumplimiento de las 31 recomendaciones priorizadas era el que se evidencia en el cuadro 2. Sobre el estado de implementación hay tres preocupaciones principales por resaltar:

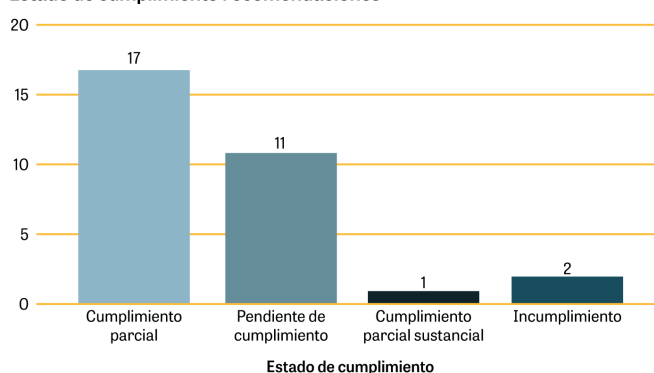
1. Por un lado, solo hay una recomendación que está en un nivel avanzado de cumplimiento, es decir, cumplimiento parcial sustancial, que corresponde a la prohibición del uso de la fuerza letal en escenarios de protesta social. Esta prohibición está en la resolución 1091 en la que se reglamenta el nuevo UNDMO y se prohíbe el uso de armas de fuego. Sin embargo, preocupan los posibles retrocesos en esta prohibición, particularmente por los hechos ocurri-

La incidencia de los actores internacionales en la reforma policial

dos el día 25 de julio de 2024 en inmediaciones de la Universidad Nacional cuando se registró que un policía patrullero activó su arma de fuego en un contexto de protesta social.

2. Ninguna recomendación está en un estado de cumplimiento total. Lo anterior es preocupante debido a que para el momento de publicación del informe ya habían pasado dos años y medio desde el momento de la visita de trabajo de la CIDH en 2021.
3. El eje temático del acceso a la justicia es el que tiene más recomendaciones en estado de pendiente cumplimiento. Lo anterior es especialmente preocupante porque significa que el estado no ha sido efectivo en dar garantías de reparación y de acceso a la justicia.

Estado de cumplimiento recomendaciones



Cuadro 2: Estado de cumplimiento. Tomado de No Basta, Temblores Ong.

4.2.2. Dificultades de la implementación

Sobre las principales dificultades para el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH relacionados con reforma policial se resaltan tres:

- A. Voluntad política para el cumplimiento de las recomendaciones:** Las principales dificultades para el cumplimiento de la implementación de las recomendaciones de la CIDH es la voluntad política de los líderes que ocupan cargos de poder. Esto se evidencia con las dos respuestas recibidas por la Cancillería para el reporte No Basta en la que durante el Gobierno de Iván Duque respondió que las recomendaciones no eran de carácter vinculatorio y que el seguimiento de estas debían ser a través de los organismos multilaterales a través de los canales institucionales dispuestos. A diferencia de las respuestas del Gobierno de Gustavo Petro que manifestó que su Gobierno tenía la voluntad de implementar las recomendaciones³⁸. Así mismo, esta falta de voluntad política también ocurre en el Congreso de la

38 Temblores Ong y Fundación Alfredo Molano (2023). No Basta: Seguimiento a las recomendaciones de la CIDH frente al estallido social. p. 82, en: <https://tembloresong.gumroad.com/l/no-basta?layout=profile>.

República que no ha llevado iniciativas para regular aspectos de la Policía Nacional que se relacionan con derechos fundamentales.

B. Dificultad en la implementación de actos administrativos: Varios aspectos de la reforma policial relacionados con la implementación de las recomendaciones de la CIDH se ha adelantado a partir de actos administrativos. Sin embargo, al realizar la verificación de la implementación de estos decretos suele haber una gran dificultad al momento de implementarlos. Por ejemplo, el decreto de protesta social 053 de 2023 de la Alcaldía de Bogotá ha tenido dificultades en su implementación debido a los empalmes incompletos entre funcionarios responsables de implementarlo lo cuál impide una atención debida a la protesta social y a las posibles violaciones a los DDHH que puedan ocurrir en dicho contexto.

C. La poca iniciativa para consolidar transformaciones estructurales institucionales: El actual Gobierno incluyó en su plan de gobierno un plan de transformación policial en el que se compromete a separar a la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y reorganizarla en otro ministerio o crear un nuevo sector destinado a la convivencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, tras dos años de gobierno no ha habido ninguna iniciativa para impulsar dicha promesa que es fundamental para la transformación policial. Sacar a la Policía del Ministerio de Defensa es una recomendación realizada por la CIDH pero también por las Naciones Unidas y por la Comisión de la Verdad en el marco del post-conflicto. Sobre esto, el Ministerio de Defensa ha respondido que debido a los demás avances que se han hecho en términos de reforma policial, no es necesario dicho cambio en la arquitectura institucional y, a la vez, afirma que la coyuntura de seguridad pública del país no es apropiada para esta transformación.

4.3. OACNUDH en la reforma policial

Uno de los actores fundamentales que ha estado presente de manera constante en el proceso de reforma policial, es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), quien ha tenido un papel de dinamización, mediación y promoción de diálogos entre actores institucionales y de la sociedad civil, apoyo financiero en jornadas de discusión entre Policía y sociedad civil, veeduría y seguimiento a situaciones y casos de vulneraciones de derechos humanos, incidencia para la implementación de estándares internacionales para el uso de la fuerza y garantías para el ejercicio del derecho a la manifestación, entre otras.

Como Mesa de Trabajo, compartimos con Naciones Unidas el escenario de diálogo con el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la UNDMO durante la segunda mitad del año 2023 e inicios de 2024, sobre limitaciones al uso de la fuerza por parte de la Policía y al uso de armas menos letales en el marco de las protestas sociales e intervenciones de la UNDMO. El papel de ONU fue imprescindible en dicho diálogo, ya que fungieron como dinamizadores y mediadores en las discusiones para llegar a acuerdos sobre estándares internacionales, uso de cada grupo de armas menos letales, impactos del uso de las armas, propuestas encaminadas a la rendición de cuentas y veeduría ciudadana al papel de la policía e implementación de enfoques diferenciales. (El resultado de dicho diálogo se profundizará en el próximo capítulo).

También, se reconoce su papel en el impulso de escenarios regionales de diálogo y concertación entre la policía y la sociedad civil, llevados a cabo por Naciones Unidas, en los cuales se ha podido avanzar en acciones articuladas como: sensibilización con organizaciones que realizan Comisiones de Verificación e Intervención, población migrante visitas a Estaciones de Policía para la verificación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y espacios de diálogo constantes con las autoridades.

También, la OACNUDH participó de manera activa y como mediador en la construcción e impulso del Proyecto de Ley Estatutaria 270 de 2023 sobre Garantías a la Protesta Social, radicado en la Cámara de Representantes con apoyo de la bancada del Pacto Histórico. A partir de una audiencia pública donde entraron en debate dos proyectos de ley sobre protesta social (el proyecto 270 y uno de carácter regresivo propuesto por una UTL del Partido Conservador) las UTL ponentes decidieron iniciar un proceso de diálogo entre ambas perspectivas para llegar a un sólo documento, lo cual se llevó a cabo también con el acompañamiento de Naciones Unidas. Varias organizaciones que participaron de la construcción del proyecto de ley 270 manifestaron tener discrepancias con el nuevo documento, que se espera solventar en los próximos escenarios legislativos. El nuevo documento fue radicado en agosto, siendo el Proyecto de Ley Estatutaria 166 de 2024. Aparte de dichos escenarios, la OACNUDH ha venido acompañando mesas distritales y nacionales de seguimiento a la protesta social.

Finalmente, es de resaltar que, la Oficina ha tenido un papel fundamental, activo y constante en los escenarios a disposición en el marco del proceso de reforma policial, y ha sido un actor que ha permitido la facilitación de escenarios de diálogo y generación de acuerdos entre organizaciones de la sociedad civil, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional.

5. USO DE LA FUERZA Y DESMONTE DEL ESMAD

5.1. La transformación del ESMAD a la UNDMO

A inicios del mes de febrero de 2023, el Ministerio de Defensa convocó junto a la Policía Nacional, a varias organizaciones de DDHH para dialogar sobre la creación de un manual de actuación para la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO). En su momento, dichas organizaciones realizaron observaciones a un documento borrador propuesto por la Policía y el Ministerio, encontrando allí algunas necesidades de transformación estructural que fueron expuestas a ambas instituciones, y que contemplaba aspectos como el uso de la fuerza, el mantenimiento del diálogo, las funciones de los nuevos Equipos de Diálogo, los riesgos e impactos del uso de armas de menor letalidad en protestas sociales, entre otros. Posteriormente, el Ministerio de Defensa convocó a las organizaciones para informar cuáles de las observaciones habían sido consideradas; pero no se continuó en la tarea de llegar a acuerdos frente a las sugerencias que no fueron tenidas en cuenta. En marzo de 2023, el Ministerio de Defensa emitió la Resolución 1091 *“Por el cual se expide el Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia”*.

Con la expedición de la Resolución 1091, se mantuvo la preocupación sobre el sostenimiento de una línea de autorregulación por parte de la Policía Nacional, evadiendo el carácter deliberativo y democrático, ya que la posibilidad de incidencia fue bastante limitada. La creación de una nueva fuerza antidisturbios debe pasar por un diálogo social con diversos sectores de la sociedad, en particular con aquellos que han sido vulnerables al uso de la fuerza por parte del Estado Colombiano.

Entre los elementos que las organizaciones de DDHH plantearon que debían profundizar en su discusión con participación de la sociedad civil, se encuentran los siguientes:

- a. El uso de armas de impacto indiscriminado, uso de las armas de letalidad reducida y sus impactos físicos, psicosociales, médicos y ambientales, y la revisión de normativas actuales al respecto.
- b. El despliegue de dispositivos de la UNDMO en escenarios de sustitución de cultivos de uso ilícito, frente al Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC en 2016, y su reglamentación, en especial el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
- c. La actuación de la Unidad de Diálogo en asuntos de riñas y minería ilegal.
- d. La inclusión de enfoques diferenciales en el uso

de la fuerza en territorios rurales.

- e. El uso de la fuerza por parte de la UNDMO en centros penitenciarios y carcelarios, contando con la participación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
- f. El desarrollo de acciones de inteligencia y perfilamiento de líderes de las movilizaciones, la habilitación del uso de nuevos dispositivos tecnológicos con este propósito, como drones, y su direccionamiento en contra del ejercicio legítimo del derecho a protestar.
- g. El diseño e implementación de mecanismos de control y verificación del uso de información recolectada por medios de investigación criminal y productos de inteligencia, para garantizar la debida utilización frente a los ciudadanos y los integrantes de la institución en escenario de protestas; con la participación, coordinación y dirección de la Fiscalía General de la Nacional.
- h. La adopción de recomendaciones de Naciones Unidas en relación a la focalización de las acciones en respuesta a “brotes violentos” dentro de las manifestaciones, que permitan la identificación y enfrentamiento de estos focos de manera puntual y no generalizada a la totalidad de la manifestación.

Es importante aclarar que, aunque el manual de funciones de la UNDMO fue expedido en marzo de 2023, la creación de la UNDMO se realizó en noviembre de 2022, por lo que algunos de los elementos de funcionamiento ya venían siendo implementados meses atrás.

La Resolución 1091 de 2023 representó un cambio sustancial a la atención de situaciones de violencia en protestas sociales, al darle un papel central al componente de diálogo, por lo que creó Equipos de Diálogo (EDI) en cada uno de los dispositivos (Dispositivos Mínimos de Atención -DMA- y Dispositivos Especializados de Intervención -DEI-), lo que ha impuesto nuevos retos en la interlocución y articulación de la Policía con otras instituciones gubernamentales que acompañan las protestas sociales, y con las organizaciones de la sociedad civil (de derechos humanos y manifestantes). Si bien, insistimos que es un cambio de gran relevancia para prevenir intervenciones y posibles vulneraciones de DDHH, es un hecho que se siguen presentando arbitrariedades en el acompañamiento de protestas como se mostrará a continuación.

5.2. Las vulneraciones de DDHH en protestas continúan

Durante 2022 y 2023, las vulneraciones de derechos humanos se presentaron en menor intensidad en el marco de las protestas y manifestaciones sociales; esto puede deberse a la disminución de movilizaciones, al cambio de Gobierno Nacional a mediados de 2022, y cambios tácticos por parte de las autoridades, pero la continuación de vulneraciones aún representa desa-

fíos en cuanto a la garantía del derecho a protestar. La Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas³⁹, red de organizaciones que hace parte de la Mesa de Trabajo, registró un total de 703 agresiones desde el 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre de 2023, entre las cuales se encuentran:

Tipo de agresión	2022	2023
Lesiones oculares	7	3
Homicidios	1	2
Heridos	113	21
Judicializados	66	10
Detenidos	236	81
Violencias basadas en género	2	2
Agresiones a defensores de DDHH	19	26
Violencia étnicorracial	44	3
Desalojos	7	10
Dispersiones indiscriminadas	6	44
Total anual	501	202

Tabla 1. CDLAT. Vulneraciones de derechos humanos en protestas sociales (2022 - 2023)⁴⁰

Debe aclararse que estas cifras son un subregistro de hechos sobre los cuales se alcanza a tener conocimiento por medio de defensores de derechos humanos, redes sociales y medios de comunicación, pero muchas de estas situaciones quedan en la invisibilidad e impunidad. Es preocupante el aumento de agresiones a personas defensoras de derechos humanos que hacían parte de Comisiones de Verificación e Intervención (CVI) y la ocurrencia de las dispersiones indiscriminadas por parte de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO). Así mismo, hay una disminución importante en las detenciones y judicializaciones, y en los registros de personas heridas, lo que evidencia posibles cambios en las intervenciones de la UNDMO, pero sigue siendo una alarma roja la continuación de casos de homicidios presentados en zonas predominantemente rurales del país, y los casos de lesiones oculares que persisten en las universidades de Bogotá.

En el Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP)⁴¹ Se registraron 3 homicidios de personas manifestantes en el marco de las protestas, uno en 2022 y dos en 2023. El primero ocurrió el 1 de mayo de 2022 en la estación de Policía de Miranda, Cauca, donde el líder indígena Luis Tombé, fue asesinado por un agente cuando se llevaba a cabo la exigencia de liberación de personas detenidas en el marco de un proceso de liberación de tierras en zona agroindustrial⁴². El segundo caso de homicidio, tuvo lugar el 2 de marzo de 2023 en San Vicente del Caguán. En medio de la movilización en contra de la empresa “Emerald Energy”, se produjo un enfrentamiento entre la guardia campesina, UNDMO y la Fuerza Pública en el que fueron asesinados el campesino Reinel Arévalo y el policía Ricardo Monroy⁴³. El tercer homicidio documentado en 2023 ocurrió el 12 de marzo de 2023, en el municipio de Cáceres, Antioquia, donde un minero fue asesinado por impacto de arma de fuego en la pierna, fue trasladado al Hospital Cesar Uribe Piedrahita para ser atendido, pero falleció a causa de la pérdida de sangre⁴⁴.

5.3. La violencia policial también ocurre en contextos cotidianos

Año	Número de casos de violencia policial a nivel nacional	Porcentaje de casos ocurridos en contextos cotidianos
2021	5808 casos	8,12%
2022	341 casos	40,7%
2023	187 casos	40%
2024 (Ene 01 - Jun 30)	78 casos	32,8%

Tabla 2. Casos de violencia policial en contextos cotidianos registrados por la Plataforma GRITA de Temblores Ong⁴⁵

Es importante resaltar que la violencia policial no solo ocurre en escenarios de protesta social. Estas prácticas de violencia institucional también ocurren en distintos contextos cotidianos en los que tienen lugar diversas formas de interacción de la ciudadana con la Policía. Entre enero 1 de 2021 y el primer semestre del 2024, en promedio, el 30,1% de los casos de violencia policial registrados por la plataforma GRITA de Temblores Ong ocurrieron en contextos cotidianos.

39 Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas. (2024). Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social -SIAP-.

40 Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas. (2024). Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social -SIAP-.

41 Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas. (2024). Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social -SIAP-.

42 CRIC (1 de mayo de 2022). Boletín DDHH: Un muerto, dos heridos y tres capturados en liberación de la Madre Tierra en Miranda, en: <https://www.cric-colombia.org/portal/boletin-ddhh-un-muerto-dos-heridos-y-tres-capturados-en-liberacion-de-la-madre-tierra-en-miranda/>

43 El País. (2 de marzo de 2023). Un policía y un campesino murieron en enfrentamientos en San Vicente del Caguán, Caquetá, en: <https://www.elpais.com.co/judicial/un-policia-y-un-campesino-murieron-en-enfrentamientos-en-san-vicente-del-caguan-caqueta.html>

44 Comisión de Verificación e Intervención

45 Temblores Ong (2024). Plataforma GRITA.



En 2022⁴⁶, se registró un 21,9% de los casos en medio de actividades de ocio en el espacio público, 7,6% en medio de actividades de trabajo en el espacio público y 6,7% en actividades de transporte. De igual manera, en 2023⁴⁷, el 17,6% de los casos ocurrieron en actividades de tránsito, 15,5% en contextos de ocio y 7% en contextos de trabajo en el espacio público. Para el primer semestre de 2024⁴⁸, GRITA registró 21,4% de los casos en actividades de tránsito y 11,4% de los casos en escenarios de ocio en el espacio público. Estas cifras dilucidan cómo la ciudadanía resulta siendo violentada por miembros de la Policía, mientras realiza actividades comunes y esenciales en el espacio público, tales como el tránsito, el ocio y el trabajo. En ese sentido, aquellas ciudadanías que más ocupan el espacio público, como las juventudes y las personas que hacen parte de economías informales, son más propensas a ser víctima de estas violencias.

5.4. Sobre el uso de la fuerza y uso de Armas de Menor Letalidad por parte de la UNDMO

La continuación de vulneraciones de derechos humanos por parte de la Policía sigue poniendo en cuestión el uso de armas de menor letalidad (AML), en escenarios como desalojos e intervenciones a protestas, pero también en situaciones más cotidianas como requisas, riñas, discusiones, robos, entre otros, donde se han presentado situaciones de abuso de autoridad apoyadas en el uso de estas armas.

En agosto de 2023, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional convocaron nuevamente a las organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos que hacen parte de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial, a participar en un escenario de diálogo sobre uso de la fuerza y uso de armas menos letales por parte de la UNDMO, en un ejercicio que tenía como objetivo el reemplazo de la Resolución 02903 de 2017 y la Resolución 01716 de 2021, por medio de la emisión de un decreto sobre uso de la fuerza, aplicado a toda la institución policial, y una resolución sobre uso de AML por la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden.

Producto de dicho diálogo, el Ministerio de Defensa emitió el **Decreto 1231 del 3 de octubre de 2024, por medio del cual reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza para la Policía Nacional**. La Mesa por la Reforma Policial reconoce la relevancia de este nuevo decreto en la regulación del actuar policial y la disposición del Ministerio de Defensa para discutir estos temas y asumir de manera más decidida su función de policía, como dicta la Constitución y la Ley.

Es la primera vez que la Policía Nacional dialoga sobre su actuación con las víctimas de abuso de autoridad y organizaciones de derechos humanos, bajo una metodología amplia de discusión, por lo cual, este decreto es resultado de las demandas de la ciudadanía y de la receptividad de iniciativas, ofreciendo la oportunidad de replantear y supervisar el accionar policial en consonancia con las garantías de los derechos humanos.

Esta nueva regulación pone como eje central la primacía del diálogo en la actuación policial, y hace énfasis en el uso de la fuerza como último recurso ante situaciones que afectan la convivencia y la seguridad, al tiempo que reconoce que la fuerza debe ser usada de manera gradual, acorde a determinados niveles de resistencia de la persona. Por otro lado, en términos de responsabilidad de mando, establece de manera clara las responsabilidades de los superiores en materia de planeación, verificación y evaluación del servicio; precisa la actuación bajo el principio de mínima intervención posible del Estado, lo cual, sin duda, es un avance central en la materialización de la estricta necesidad y la proporcionalidad.

Es importante resaltar que existen áreas temáticas con una resistencia institucional al proceso de transformación policial y que son indispensables para garantizar la no repetición de graves violaciones a los derechos humanos en la actividad de policía. Consideramos necesario que en la legislación nacional esté explícita la prohibición del uso de la fuerza con intención letal en cualquier circunstancia y profundizar el concepto de resistencia activa, ya que sigue siendo problemático en el marco del ejercicio de la protesta social, derechos que necesariamente implican una resistencia pasiva o activa, y del debido proceso en el procedimiento de policía.

Teniendo este contexto presente, se abordan a continuación algunos de los elementos generales propuestos por la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial frente al uso de la fuerza y uso de las armas de menor letalidad.

- a. Uso del marco jurídico a partir de los instrumentos internacionales de los derechos humanos para la reglamentación del uso de la fuerza y uso de armas menos letales.
- b. La Mesa presentó los siguientes principios para ser incorporados en la reglamentación: necesidad, legalidad, proporcionalidad, precaución, no discriminación, exclusividad, protección de

46 Temblores Ong (2023). Reporte de hechos de violencia policial 2022, en: https://www.temblores.org/_files/ugd/7bbd97_30ad459668de41b9a-635f83b709fd116.pdf.

47 Temblores Ong (2024). Reporte de hechos de violencia policial en Colombia durante 2023, en: <https://www.temblores.org/post/reporte-grita-2023#:~:text=Durante%20el%202023%2C%20la%20plataforma,y%206%20a%20violencia%20sexual>.

48 Temblores Ong (2024). Reporte de casos de violencia policial en Colombia entre enero 1 y junio 30 de 2024, en: <https://www.temblores.org/post/reporte-de-casos-de-violencia-policial-1er-semester-2024-en-colombia>

- la vida, transparencia, diferenciación y prohibición de tortura.
- c. A partir de la resolución 1091 del 2023, el uso de la fuerza se utilizará como último recurso para proteger la vida y la integridad de las personas. En ese sentido, las armas menos letales se utilizarán de acuerdo a las funciones y objetivos que cada una tenga para la prevención de acciones violentas.
 - d. La incorporación de aspectos de no discriminación y lucha contra los estereotipos en la reforma de la doctrina profesional. Además, los mecanismos de rendición de cuentas que se relacionen con captar información deben recoger, de manera obligatoria la variable étnico-racial de las personas víctimas del uso de armas menos letales, para determinar impactos diferenciales.
 - e. Se solicitó una evaluación de riesgo de cada una de las armas de menor letalidad, sobre la cual Mindefensa y la Policía estuvieron de acuerdo.
 - f. Se solicitó tener cámaras en los vehículos de la UNDMO y cualquier vehículo que va a transportar a personas detenidas en el marco de las protestas y disturbios.
 - g. Garantías de formación y capacitación de los agentes de la UNDMO sobre el uso de AML, aplicando enfoques diferenciales, desde una visión interseccional, con el fin de erradicar comportamientos discriminatorios y reconocer las potenciales amenazas que pueden afrontar grupos históricamente discriminados.
 - h. Incluir en la normativa un apartado sobre el deber de respetar y proteger la labor de personas defensoras de derechos humanos, periodistas/comunicadores sociales y auxiliares/profesionales de salud. También se acordó que la reglamentación contemplaría el deber de la Policía Nacional de permitir y garantizar la documentación y verificación de derechos humanos por parte de la sociedad civil.
 - i. Garantizar el acceso a la asistencia médica para personas heridas
 - j. Además de los acuerdos a incluir en la normativa, se consensuó adelantar espacios entre la Policía y la sociedad civil para exponer los protocolos de actuación internos para el monitoreo realizado por Comisiones de Verificación e Intervención.

En torno al uso de las armas de menor letalidad según su clasificación, se llegó a los siguientes acuerdos con Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y mandos de la UNDMO:



1. Armas mecánicas y cinéticas	2. Agentes químicos
<ul style="list-style-type: none"> • Se usan en casos de riesgo grave e inminente a la vida e integridad, no para la dispersión de reuniones. • No se debe disparar contra aglomeraciones de manada indiscriminada. • No se utilizará munición metálica. • No se debe utilizar contra la cabeza, cuello, órganos vitales y genitales. En caso de la munición de goma debe dispararse a miembros inferiores. • Está prohibido su uso en automático. • Sólo podrán disparar al piso municiones CS y Oc. • Se suspenderá el uso de la munición de goma, más conocidas como balas de goma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen la función de dispersión y no generar con ello un golpe, por lo que no deben lanzarse directo al cuerpo de las personas, y en ángulo parabólico. • Los cartuchos impulsores tampoco se lanzan contra el cuerpo. • No se utilizará en lugares cerrados. • Sólo se utiliza donde existan rutas de evacuación claras. • Debe realizarse un análisis de contexto previo a su uso para la posible identificación de grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad. • No usar agentes químicos vencidos. • Se considerará el uso de agentes químicos repetidamente en un mismo escenario.
3. Acústicas y lumínicas	4. Dispositivos de control eléctrico y auxiliares
<ul style="list-style-type: none"> • No deberán utilizarse municiones de fragmentación. • No se disparan directamente al cuerpo de las personas. • Debe realizarse un análisis de contexto previo a su uso para la posible identificación de grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad. • Sólo se utiliza donde existan rutas de evacuación claras. 	<p>Lanzadores múltiples eléctricos (o Venom)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar como último recurso cuando hay violencia y un riesgo alto. • Sólo usar encima de la tanqueta antidisturbios. • Sólo el comandante autoriza su uso. <p>Dispositivos de control eléctrico (o “taser”)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo se usa en situaciones de resistencia activa y no de resistencia pasiva. • No se logra consenso sobre evitar su uso en partes sensibles del cuerpo. <p>Bastón policial (o “tonfa”)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo se utiliza en casos de resistencia activa. • No usar contra la cara, cuello, tórax y genitales. <p>Vehículos lanza agua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está prohibido combinar el agua con agentes químicos. • No utilizar cuando las personas corran riesgo de caída o golpes graves.

Cuadro 2. Acuerdos sobre uso de las AML por clasificación de armas.



Dentro de los elementos propuestos por la Mesa de Trabajo que no fueron adoptados por el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, estuvo la creación de un mecanismo de seguimiento y veeduría del uso de armas menos letales, que se propuso como un mecanismo independiente con participación de la sociedad civil, expertos nacionales e internacionales, Ministerios de Salud, Ambiente, Interior, Defensa, Justicia, la Defensoría, Personería y Procuraduría, Medicina Legal, y Naciones Unidas, que se articule con protocolos y mesas que hacen seguimiento a contextos de protesta social ya existentes, y que permita abordar el uso de armas menos letales en específico.

Este comité además de realizar el seguimiento al uso de las AML, solicitará a instituciones y organizaciones competentes, la realización de estudios de impacto del uso de AML médico, social y ambiental, que permita tomar definiciones con el mayor nivel de conocimiento, sobre la continuación o suspensión de las armas que se emplean actualmente, y que se integren en un futuro. Aunado a ello, es necesario seguir indagando y generando espacios de incidencia sobre el aspecto de contratación para la adquisición de las AML.

Otro aspecto importante sobre el que no se logró consenso, fue la clasificación de los niveles de resistencia contenidos en la Resolución 2903 de 2017 en su artículo 10:

1. Resistencia pasiva:
Riesgo latente: Es la amenaza permanente no visible presente en todo procedimiento policial.
Cooperador: Persona que acata todas las indicaciones del efectivo policial, sin resistencia manifiesta durante la intervención.
No cooperador: No acata las indicaciones. No reacciona ni agrade.
2. Resistencia activa:
Resistencia física: Se opone a su reducción, inmovilización y/o conducción, llegando a un nivel de desafío físico contra el personal policial.
Agresión no letal: Agresión física al personal policial o personas involucradas en el procedimiento, pudiendo utilizar objetos que atentan contra la integridad física.
Agresión letal: Acción que pone en peligro inminente de muerte o lesiones graves al funcionario policial o a terceras personas involucradas en el procedimiento. (Res. 2903 de 2017).

Según la Resolución 2903, existe un riesgo latente de manera permanente frente a cualquier escenario, dando a entender que frente a cualquier situación

existe una predisposición del uso de la fuerza, y por otro lado, el ítem de “No cooperador” podría referir a cualquier situación de protesta social, que en su naturaleza es disruptiva del espacio público, y puede incluir acciones de bloqueo de vías y la interrupción del “orden público”. Aunque no se llegó a consenso sobre una nueva clasificación de los niveles de resistencia, se hizo énfasis en el uso de las AML que la resistencia pasiva no es causal de su uso.

5.5. ¿Qué sigue ahora en el uso de la fuerza?

Desde junio de 2024, el Ministerio del Interior ha trabajado en la generación y/o actualización de 64 protocolos municipales, distritales y departamentales, con especial atención en las ciudades capitales sobre atención y acompañamiento a las protestas sociales, existe una gran ventana de oportunidad para contar con el compromiso de las autoridades locales en la garantía del derecho a manifestarse, pero es clave que este proceso se dé de manera participativa y concertada con la sociedad civil, por lo que la capacidad del Ministerio del Interior y el factor temporal, serán aspectos clave a considerar para su trámite. En la actualidad se han desarrollado por lo menos la mitad de los encuentros sobre los cuales se han generado las siguientes preocupaciones:

- A. El carácter de dichos encuentros, ya que en sí mismos no son vinculantes para la generación de compromisos que se cumplan por parte de las autoridades locales (alcaldías y gobernaciones). Esto es especialmente preocupante en algunos casos, ya que se ha evidenciado desconocimiento, desinterés y posturas que van en contravía de la garantía del derecho a la protesta social por parte de los gobiernos locales, lo que podría generar retrocesos en la garantía de DDHH. (Poner casos Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga)
- B. La falta en la asistencia de instituciones del Ministerio Público (Fiscalía, Procuraduría y Defensoría), o en caso de que asistan, no generan aportes o compromisos.
- C. La falta de concertación con las comunidades étnicas. La falta de garantías de participación para población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, en especial poblaciones rurales.
- D. La falta de articulación interna de la Policía Nacional, entre funcionarios que hacen parte de las metropolitanas, con funcionarios de la UNDMO, frente a las actuaciones de la policía en escenarios de protesta social.
- E. Los protocolos también pueden abrir una puerta para que las garantías de la protesta se reduzcan según la visión política de cada territorio o que sean temporales mientras dure la administración municipal o gubernamental.

Además de estos escenarios, el Ministerio del Interior ha mencionado en varios escenarios su compromiso para la actualización del Decreto 003 de 2021, ***“Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA”***, pero esto aún no ha sido llevado a cabo. También, existen compromisos del Ministerio de Defensa frente a la revisión de la medida del Traslado por protección que ha sido utilizada para castigar el ejercicio de la protesta, pero no se tiene conocimiento de que esta revisión haya sido llevada a cabo.

Como se mencionó más arriba, es necesario seguir profundizando el tema de contratación para la provisión de las armas de menor letalidad y el uso de la fuerza por parte de la Policía, a la vez que seguimos generando escenarios de incidencia que nos permitan tener una participación real y vinculante en estos asuntos que hacen parte de ese proceso de transformación policial.



6. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REFORMA POLICIAL

LIMPAL⁴⁹, como una de las organizaciones que componen la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial, ha trabajado en la promoción de una mirada de la realidad institucional y la problematización de diversos asuntos con una perspectiva de género, la cual ha llevado a la inclusión en la agenda de discusiones sobre las violencias contra las mujeres y VBG (Violencias Basadas en Género) en el marco de la actuación policial. En el presente análisis se abordan cuatro ejes: (1) una mirada a la relación entre las VBG como parte de la reproducción de violencias en la doctrina policial, (2) la problematización sobre la inclusión de las mujeres a la institución y la cooptación de discursos sobre igualdad y equidad, (3) una mirada a la estrategia “patrulla púrpura” y, (4) algunos cuestionamientos a las transformaciones estructurales de la Policía Nacional para atención de VBG.

6.1. Las VBG como parte de la reproducción de violencias en la doctrina policial.

La VBG como parte de la reproducción de violencias en la doctrina policial es un fenómeno complejo y sistemático que refleja las desigualdades estructurales presentes en la sociedad. Este problema va más allá de incidentes aislados, tienen relación directa con la cultura institucional y en las prácticas cotidianas de la fuerza policial como queda registrado en diversas indagaciones realizadas. Por ejemplo, *“entre el 2020 y 2022, según Medicina Legal, se presentaron 352 casos de violencia homicida, 20.895 casos de violencia física y 95 casos de violencia sexual presuntamente cometidos por miembros de la Policía Nacional”*⁵⁰.

Asimismo, el informe sobre violencia policial del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos⁵¹ proporciona datos que respaldan esta perspectiva. Entre 2020 y 2023, se registraron **143 casos de delitos sexuales** y **4 procesos por feminicidios** en los que estaban involucrados miembros de la policía.

Además, la organización Amnistía internacional, documentó **28 casos de VBG ocurrida durante el Paro Nacional** en Colombia: insultos sexistas y amenazas, casos de violencia sexual en medio de la dispersión de manifestaciones; violencias en el marco de detenciones a personas manifestantes incluida la violencia sexual, agravadas por la especial vulnerabilidad en que se encuentran las personas luego de ser privadas de su libertad y quedar a cargo del Estado, así sea transitoriamente⁵².

Por su parte, la Defensoría del Pueblo en el 2021⁵³ afirmó que, uno de cada cuatro casos de VBG en el marco de la protesta social tienen que ver con violencia sexual, en la que los agresores instrumentalizan los cuerpos de las mujeres y de las personas LGBTI como una estrategia de poder y de control frente a su participación en las protestas.

Estas cifras demuestran que la VBG no es un problema aislado cuya responsabilidad deba ser desplazada al ejercicio o desempeño del rol de un agente, sino que constituye una manifestación de problemas estructurales más profundos y cuya ocurrencia se da de manera sistemática, en donde las instituciones estatales, incluida la policía, reproducen un sistema violento y misógino. Esta complicidad, estaría ligada a la doctrina policial cuando ésta no reconoce explícitamente las desigualdades de género, ni proporciona herramientas adecuadas para combatir la violencia contra las mujeres.

49 Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad

50 Temblores Ong. (2024). Bolillo, Dios y Patria II, en: <https://tembloresong.gumroad.com/l/bolillo-dios-y-patria-2>

51 CSPP. (2023). La violencia uniformada. Una radiografía del abuso policial en Colombia (2019-2023), en: <https://co.boell.org/sites/default/files/2023-10/informe-violencia-policia.pdf>

52 Amnistía internacional. (2021). Colombia: La policía no me cuida: violencia sexual y otras violencias basadas en género en el Paro Nacional de 2021.

53 Defensoría del Pueblo de Colombia (2021). Boletín N°3 Violencias Basadas en Género en el marco de la protesta social, delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

El estudio de La Rota y Bernal para DeJusticia⁵⁴, revela que la actuación policial en Colombia muestra indicios de prácticas discriminatorias y trato diferencial hacia ciertos grupos, incluyendo a las mujeres. Esto sugiere que la VBG en la policía es parte de un patrón más amplio de discriminación y abuso de poder, enraizado en la doctrina y prácticas institucionales. La alta cantidad de procesos judiciales contra miembros de la policía (7.528 entre 2020 y 2023) indica que estos problemas son sistémicos y no pueden atribuirse a “manzanas podridas” en la institución. La VBG, tanto contra ciudadanas como contra mujeres policías, parece ser parte de una dinámica institucional amplia, que tolera y perpetúa diferentes formas de violencia.

Este tipo de vulneraciones también se presentan de manera frecuente al interior de la Institución contra mujeres agentes, que por lo general tienen cargos de menor rango que el agresor, demostrando una vez más el uso de una situación de poder. Una de las denuncias ocurrió en Córdoba, donde una patrullera denunció por presunto acoso laboral y sexual por parte del mayor del Distrito de Policía de Cereté en octubre de 2023. Otro ejemplo de ello se presentó en septiembre de 2023, donde un grupo de mujeres denunció al comandante de la Estación de Policía de Villa del Rosario, Norte de Santander, por presuntos tocamientos indebidos, sucedidos en el marco del desempeño de sus funciones como patrulleras.⁵⁵

Por otra parte, se han registrado investigaciones sobre la relación entre la doctrina policial, la instrucción, la producción de masculinidades y las violencias en ámbitos privados, como por ejemplo la violencia intrafamiliar. Como LIMPAL, y en alianza con la Acción Colectiva de Objetoras y Objetores de Conciencia -ACOOO- se adelantó la indagación titulada Violencias Invisibles II, donde se encontró que las VBG que ejercen los hombres de la fuerza pública, incluidos hombres policías, hacia las mujeres y hacia la población LGTBIQ+ se han ejercido en diferentes ámbitos y temporalidades:

Ámbito	Temporalidad	VBG	Población afectada	Agresores
Familiar y sexo afectivo	n/a	Psicología Física Sexual Económica Digital Feminicidio VIF	Mujeres Parejas Madres	Policías y militares
Protesta social	2019 y 2021	2019 y 2021	Mujeres	Policías
Conflicto armado	1955 - 2016	1955 - 2016	Mujeres, niñas y LGTBIQ+	Militares
Pandemia	2020 - 2021	2020 - 2021	Personas Trans	Policías
En el ejercicio de su trabajo	n/a	n/a	Mujeres, niños, niñas y LGTBIQ+	Policías y militares
Intrafamilias	n/a	n/a	Mujeres policías Mujeres militares	Policías y militares

Tabla 3. Ámbitos y temporalidades de las VBG y violencias contra las mujeres por parte de integrantes de la Fuerza Pública.

Como se puede evidenciar, en las relaciones familiares y sexo-afectivas se reproducen todas las violencias posibles: psicológica, física, sexual, económica, digital y feminicidio. Las principales afectadas son las parejas sentimentales, seguidas de las madres. En las noticias recabadas, así como en diferentes informes y documentos jurídicos, se lograron entretejer una serie de **patrones de violencia** que son sistemáticos, comunes, naturalizados por la propia institución.

Asimismo, Camargo⁵⁶ plantea que el resultado final del proceso de formación militar y policial es una vida altamente militarizada que enfrenta una enorme dificultad para separar la vida personal, íntima y familiar de los principios enseñados por la formación castrense. Su manera de ser padres, esposos, parejas se encuentra atravesada por los aprendizajes de la formación militar y policial. Así, el paso por las instituciones militares los coloca en un lugar de privilegio y de supuesta “superioridad” frente al resto de masculinidades y de lo femenino, lo cual hace que quitarse el uniforme y volver a ser civil implique despojarse parcialmente de esa masculinidad y de esos privilegios.

54 La Rota, M. E., & Bernal Uribe, C. (2013). Seguridad, policía y desigualdad. Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

55 CSPP. (2023). La violencia uniformada. Una radiografía del abuso policial en Colombia (2019-2023), en: <https://co.boell.org/sites/default/files/2023-10/informe-violencia-policia.pdf>

56 Camargo Mendoza, D. K. (2021). Destejiendo violencias de género: Casos en familias de militares y policías colombianos [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Estudios de Género]. Repositorio Institucional UNAL, en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/82526>

Frente a la ocurrencia de casos de violencia intrafamiliar cometidos por agentes de la Policía, en el año 2018 la institución expidió la **Guía de orientación frente a casos de violencia a mujer, familia y género**, la cual

“...surge de la necesidad de abordar de manera eficaz la prevención y disminución de la violencia; está diseñada como herramienta técnica para los responsables de los cargos descritos en el alcance, su finalidad es dar a conocer el proceso a seguir cuando se presente un caso de violencia física, patrimonial, psicológica y sexual que comprometa a un funcionario de la institución o su núcleo familiar”⁵⁷

Cabe mencionar que, en las indagaciones realizadas para el presente informe no se encontraron resultados de la implementación de dicha guía, ni los casos atendidos.

6.2. ¿Basta con incluir mujeres en la institución policial?

En 2023 se presentó un plan en Colombia para la inclusión de más de 5.000 mujeres al ejército a través de la prestación del servicio militar voluntario. Pero, ¿Realmente es voluntario? En un país en el que por cada 100 hombres hay sólo 63 mujeres ocupadas y 120 desempleadas, una oferta con todos los beneficios publicitados, como una carrera, sueldo y prestigio, resulta para muchas la única opción en medio de tanta pobreza y falta de oportunidades.

Pese a que en la institución policial no se fija una cuota obligatoria para el reclutamiento de mujeres, en los últimos años han aumentado los ingresos, gracias a las campañas que ponen como bandera (de manera cooptada) la equidad de género. La institución cuenta con aproximadamente 160,000 miembros en total, y se calcula que, de estos, más de 15.000 son mujeres, según el informe **Mujer Policía “Pasado, Presente y Futuro”⁵⁸**. En este documento, llaman la atención dos asuntos, la reproducción de esencialismos de género al considerar que la mujer está abocada a desempeñar un papel humanista y conciliador, y que las condiciones de seguridad y convivencia demandan mayor presencia de la mujer en la actividad misional de policía; estos argumentos se refuerzan como parte del proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI).

De otro lado, llama la atención como en el documento de la propia Policía, se plantean posibles “prejuicios” que las mujeres experimentan en sus diversos roles, derivados de estereotipos del ser o no ser para pertenecer, el cual se refuerza con apreciaciones como **“es mejor que un grupo operativo esté integrado solo por hombres, allí se requiere ser fuerte”**; prejuicios de sobreprotección derivados de estereotipos invalidantes e incapacitantes, arraigados a la creencia que **“las mujeres son un problema en el servicio y toca cuidarlas”**; prejuicios de suposición errónea derivados de estereotipos culturales exagerados, deformados o decadentes como por ejemplo **“las mujeres son el sexo débil”**.

El acoso laboral experimentado por las mujeres al interior de la Policía, ha sido documentado por diversas investigaciones tanto académicas como periodísticas, al respecto Molina y Fajardo⁵⁹, mencionan que el acoso laboral hacia las mujeres que hacen parte de la Policía:

Se ha convertido en un tema de mayor controversia, teniendo en cuenta que distintos medios de comunicación han sacado a la luz pública que en esta institución se presentan actos de hostigamiento, maltrato y comportamientos destructivos en materia laboral, sin embargo, al tratar de esclarecer este tipo de conductas, por quienes las ejercen, estos argumentan que en ningún momento se está ejerciendo acoso laboral, al personal femenino, y que, por el contrario, se trata de la exigencia de órdenes.

Entonces, ¿Qué es lo que cuestionamos? Primero, que la inclusión de las mujeres se da porque no han logrado la cuota total de reclutamiento que se debe alcanzar cada año en el país. Y segundo, la presencia de mujeres en instituciones militares y policiales no sólo refuerza la militarización de la sociedad, sino que recarga a las mujeres de responsabilidad, como si su presencia fuera a transformar las violencias que son base de su estructura como institución de poder y control.

57 Policía Nacional de Colombia. (2018). Guía de orientación frente a casos de violencia a mujer, familia y género al interior de la institución.

58 Policía Nacional de Colombia. (2020). Mujer Policía “Pasado, Presente y Futuro

59 Molina, D. & Fajardo, L. (2022). Acoso laboral a las mujeres uniformadas, que conforman la policía nacional. Universidad Libre Bogotá: Bogotá. Pág. 9.

Frente a este panorama, es necesario el cuestionamiento sobre si las instituciones policiales son realmente lugares seguros para las mujeres, se asume que NO, este tipo de instituciones no son seguras para las mujeres y su incursión no es una opción realmente voluntaria si no hay otras opciones garantizadas como educación superior, acceso a salud, a la vivienda y trabajo digno y bien remunerado. Asimismo, se problematiza la cooptación de los discursos sobre la igualdad y la equidad de las mujeres como argumento para la “inclusión” de mujeres o el ascenso a cargos y rangos que históricamente han sido ocupados por hombres.

Además, la incorporación de mujeres en la Policía se ha presentado como una solución para mejorar la respuesta a las VBG y para transformar la cultura policial. Sin embargo, se considera que ésta puede ser una perspectiva simple que ignora las complejidades inherentes a la estructura y cultura institucional de la policía, así como los desafíos sistémicos que enfrentan las mujeres en estos entornos tradicionalmente masculinos. De hecho, la inclusión de mujeres sin el abordaje de los problemas estructurales en la doctrina policial, puede perpetuar y, en algunos casos, exacerbar las desigualdades y violencias de género existentes.

Betancur⁶⁰ ofrece una perspectiva crítica sobre este tema. Su investigación reveló que las mujeres estudiantes de policía enfrentan múltiples formas de violencia de género dentro de la institución, desde acoso sexual hasta discriminación sistemática. Esto sugiere que la inclusión de mujeres, sin un cambio fundamental en la cultura institucional, puede exponer a las mujeres a nuevas formas de vulnerabilidad y violencia. Otros estudios, encontraron que, a pesar del aumento en el reclutamiento de mujeres policías en Australia, persistían problemas de discriminación y acoso. Esto indica que los cambios numéricos no se traducen en transformaciones culturales profundas, y pueden, de hecho, generar resistencia y resentimiento entre algunos miembros masculinos de la fuerza⁶¹.

En el contexto colombiano, a pesar de los esfuerzos por incluir mujeres e implementar políticas de género en la Policía Nacional, el enfoque de género en la educación policial aún no es sólido ni transversal. Este hallazgo subraya que la inclusión de mujeres, sin un cambio fundamental en la formación y la doctrina policial, resulta ser insuficiente e incluso contraproducente para abordar efectivamente las VBG⁶². Es crucial reconocer que la inclusión de mujeres en la policía, sin un cambio sistemático, puede servir como una forma de “pinkwashing” institucional, utilizado para dar una apariencia de progreso y equidad, mientras que las estructuras de desigualdad y violencia permanecen intactas⁶³.

El proceso de incorporación de mujeres en las fuerzas armadas y policiales en Latinoamérica ha sido gradual y complejo, permitiendo que las estructuras patriarcales se adapten y resistan el cambio real, en lugar de transformarse⁶⁴. Asimismo, se destaca que la incorporación plena de las mujeres implica **“la asunción de funciones y roles jerárquicos y de mando dentro de la estructura militar, así como el ejercicio pleno de las prerrogativas profesionales”**⁶⁵. Sin embargo, la realidad es que muchas mujeres en la policía siguen confinadas a roles estereotípicamente “femeninos” o de bajo rango, perpetuando así las jerarquías de género existentes.

A pesar de los esfuerzos para aumentar la participación femenina en la fuerza pública colombiana, como la Política Pública Sectorial de Transversalización del Enfoque de Género, estos no son suficientes en la práctica. Persisten numerosos obstáculos que impiden la igualdad, como infraestructuras no adaptadas, falta de medidas para facilitar el desempeño laboral durante el embarazo, ausencia de políticas de conciliación entre vida laboral y familiar, y la falta de aceptación de las mujeres en roles policiales o de mando.

60 Betancur Giraldo, H. (2021). Análisis de la violencia de género y su impacto en la mujer estudiante de Policía de la Escuela Carlos Eugenio Restrepo. Análisis. Revista Colombiana de Humanidades, 53(99). <https://doi.org/10.15332/21459169.6805>

61 Prenzler, T. (et. al) (2010). Gender equity in Australian and New Zealand policing: a five-year review, en: https://www.researchgate.net/publication/314475076_Gender_equity_in_Australian_and_New_Zealand_policing_a_five_year_review

62 Melo Puerto, R. M. (2022). Estrategia integral de protección a la mujer, familia y género de la Policía Nacional: Análisis del componente de educación policial con enfoque de género [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Universidad de los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/67869>

63 Camacho, A., & Mejía, D. (2022). The Reproduction of Violence through Police Training. American Economic Review: Insights, 4(3), 293-308.

64 Lucero, M. R. (2008). Las mujeres en las fuerzas armadas argentinas. Un análisis desde la perspectiva de género y la seguridad internacional. Security and Defense Studies Review, 8(1), 120-130.

65 Bobea, L. (2008). Mujeres en uniforme: la feminización de las fuerzas armadas. Un estudio del caso dominicano. Nueva Sociedad, 213, 64-79.

Entonces, en este punto podemos concluir que no solo es insuficiente incluir mujeres en la institución policial para abordar efectivamente las VBG y transformar la cultura institucional, sino que este enfoque puede ser contraproducente si no se aborda de manera crítica y holística. Se requiere un replanteamiento fundamental de la estructura, cultura y prácticas policiales, que vaya más allá de la mera inclusión numérica de mujeres, con lo cual, además se corre el riesgo de instrumentalizar y continuar con una mirada “accesoria” de las mujeres, bajo un falso discurso de inclusión.

6.3. ¿En qué va la estrategia “patrulla púrpura”?

La más reciente estrategia lanzada en la capital durante el inicio del segundo semestre del año, con el lema ‘*Bogotá Ciudad Púrpura, no estás sola mujer*’, se enfoca en la ‘atención a la mujer, familia y género’, la cual tiene como objetivo realizar actividades de prevención de las VBG. Esta reciente estrategia fue lanzada teniendo como argumento la efectividad alcanzada por las intervenciones de las patrullas púrpuras. Esta iniciativa busca fortalecer los esfuerzos entre las instituciones nacionales, distritales, la Policía y la comunidad para prevenir y contrarrestar toda forma de violencia hacia la mujer⁶⁶. Sin embargo, este propósito resulta problemático cuando se analizan los niveles de confiabilidad de la población en la institución policial.

Durante el mes de mayo, frente a los lamentables hechos de feminicidios en el país, fue cuestionada la intervención en medios de la mayor Viviana Alvarado, comandante de la Patrulla Púrpura de la Policía Metropolitana de Bogotá, al referirse a los casos de feminicidio como “*crímenes pasionales*”. Esto deja en evidencia los vacíos en la formación a las patrulleras que hacen parte de la estrategia. Si bien, en medios circuló la cifra de 93.000 medidas de protección para las mujeres como parte de la estrategia de las patrullas púrpura⁶⁷, estas no parecen significativas frente a los 69 feminicidios que ocurren al mes, reportados por el Observatorio Colombiano de Feminicidios⁶⁸.

Para Bogotá al año 2023, se contaba con 4000 mujeres policías y 20 patrullas para atender las violencias contra la mujer en toda la ciudad. Según las autoridades, la estrategia ha resultado efectiva en sus cuatro líneas de atención: i) educación y prevención, ii) disuasión de la violencia, iii) reacción y respuesta rápida, y iv) plan cazador. Además, se muestra como valor agregado la posibilidad de trabajo en red al establecer diálogos con la Fiscalía, los comisarios de familia y autoridades gubernamentales encargadas de desplegar políticas de protección a las mujeres⁶⁹. Esto, contrasta con los índices de impunidad reportados en la atención a casos de violencias contra la mujer y VBG, por ejemplo “*desde 2015, cuando el feminicidio se incluyó en el Código Penal, la Fiscalía ha iniciado 3.845 procesos por este delito, pero, hasta inicios de 2023, en el 64,7 % aún no había decisión de un juez*”⁷⁰.

Lo que desde los informes institucionales se posiciona como una estrategia con resultados sobresalientes, es contrastado por algunos estudios explorados en la revisión documental realizada sobre la implementación y efectividad de las Patrullas Púrpura. Al respecto, se analizó un informe de actuación policial de la Región de policía No. 1, de la unidad de Topaipí⁷¹, que reveló varias deficiencias de la estrategia de las patrullas púrpuras. Al menos en esta unidad se observó una ausencia significativa de intervenciones directas: “*por parte de la estación no se ha atendido casos de violencia de género, se han dirigido a la comisaría de familia*” (P.4), lo que se refleja en los consolidados numéricos, donde se reporta la recepción de cero casos en los formatos y la ausencia de capturas relacionadas a delitos de VBG.

Este caso evidencia que la articulación interinstitucional, un componente crucial para el éxito de esta iniciativa, parece limitarse a una reunión con la Comisaría de familia, sin evidencia de acciones concretas o protocolos de atención compartidos. Es importante señalar que este informe se centra en una unidad policial, lo que limita la capacidad de evaluar la incidencia general de la estrategia a nivel nacional. Sin embargo, los hallazgos sugieren que, al menos en esta instancia, las Patrullas Púrpura no están cumpliendo con su labor de atención directa y efectiva a casos de VBG, centrándose más en actividades preventivas que en intervenciones concretas.

66 El Tiempo, (2023). Comando Púrpura ha realizado 1.333 capturas, destacándose 4 por feminicidio. Nota de prensa Sección Bogotá.

67 La W Radio. (30 de mayo, 2024). Tenemos más de 93.000 medidas de protección a mujeres: Patrulla Púrpura en Bogotá, en: <https://www.wradio.com.co/2024/05/30/tenemos-mas-93000-medidas-de-proteccion-a-mujeres-comandante-de-patrulla-purpura-bogota/>

68 Observatorio Feminicidios Colombia. (2024). VIVAS NOS QUEREMOS: Boletín mensual sobre feminicidios en Colombia. julio 2024

69 Policía Nacional de Colombia. (2023). Derechos humanos: Transformación policial más humana. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Derechos-Humanos-Transformacion-policial-mas-humana.pdf>

70 Díaz & Calderón, (2024). Expertas sobre la violencia machista: “En Colombia hay una guerra contra las mujeres”. El país. Sección América Colombia.

71 Policía Nacional de Colombia. (2023). “Informe de Actuación Policial para la Planeación, Implementación y Operacionalización de la Patrulla Púrpura en Marco de la Estrategia de Atención a Mujer, Familia y Género ‘EMFAG’.

6.4. Algunos cuestionamientos a las transformaciones estructurales referidas por la Policía Nacional para atención de VBG.

El proyecto “Enfoque de Género en el Servicio de Policía”⁷², es presentado como una iniciativa colaborativa entre la Policía Nacional de Colombia, Alianza para la Paz ONG, Interpeace y Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en Colombia. Aunque se enmarca en el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional y la Estrategia Integral de Protección a la Mujer, Familia y Género (EMFAG), surge la pregunta sobre la profundidad y efectividad de estos esfuerzos en un contexto histórico de prácticas institucionales arraigadas.

El proyecto se desarrolló en los municipios de La Paz (Cesar), San Vicente del Caguán (Caquetá), Vista Hermosa (Meta), Caldon (Cauca), Planadas (Tolima), Anorí (Antioquia) y Fonseca (La Guajira). Sin embargo, es crucial examinar hasta qué punto estas intervenciones temporales han logrado cambios sostenibles en la equidad de género y la percepción pública de la Policía Nacional en estas regiones. Desde este proyecto, la transformación estructural al interior de la Policía con miras a la atención efectiva de VBG consiste en un proceso integral en el que se reseñan acciones enfocadas en la formación para el mejoramiento de capacidades en aspectos relacionados a género.

Sin embargo, los resultados de los procesos formativos resultan cuestionables: de los 645 policías que iniciaron la formación, un 9,4% de los uniformados no logró aprobar los diplomados, dejando interrogantes sobre la continuidad en el servicio de agentes sin las competencias para abordar casos de VBG. Además, hubo muy baja participación de mujeres policía en los primeros tres diplomados propuestos, la cual no superan el 6%⁷³, reflejando una profunda brecha de género institucional que contradice los objetivos del programa.

Además, el alcance del programa puede representar avances, pero es muy limitado. Aunque se superó la meta inicial al formar a 585 policías, esta cifra representa apenas una fracción minúscula del total de la Policía Nacional. Para lograr una transformación institucional sería necesario implementar este tipo de formación a escala nacional y con números que superen la media de los trabajadores de la institución de la Policía.

Los “retos identificados” durante el proceso formativo son, en realidad, síntomas de problemas estructurales profundamente arraigados. La “percepción de imposición” y los “prejuicios iniciales” evidencian una resistencia institucional al cambio. Que los agentes consideren los temas de género como una “carga extra” o “no prioritarios” demuestra una falta de comprensión fundamental de su papel en la sociedad. El programa parece subestimar la profundidad de estas resistencias culturales, especialmente en temas LGBTI, sin detallar estrategias específicas para abordarlas a largo plazo.

Es revelador que los temas con mayor rechazo sean precisamente aquellos que abordan las cuestiones más fundamentales y desafiantes en materia de género y diversidad sexual. Temas como diversidad sexual, identidad de género, familias diversas, derechos de la población LGBTI y feminismo encontraron una resistencia significativa. Esto sugiere que el programa no logró superar efectivamente los prejuicios y resistencias más arraigados en la cultura policial.

En el informe *Derechos Humanos. Proceso de transformación policial: Más humana*⁷⁴, se indicó que la Policía ha iniciado un proceso de incorporación del enfoque de género y derechos humanos en su estructura institucional, reconociendo la necesidad de una transformación interna para abordar las violencias basadas en género (VBG). Este proceso se formalizó a través de la Resolución 03872 de 2021, que establece lineamientos para la transversalización del enfoque de género en todos los niveles y procesos de la institución.

La institución ha declarado un compromiso de “Cero Tolerancia a las Violencias Basadas en Género y Discriminación” como parte de su Política Integral de Transparencia Policial. Además, ha implementado mecanismos para visibilizar, identificar y registrar diferentes tipos de VBG dentro y fuera de la institución, incluyendo nuevas categorías en el sistema de quejas y reclamos.

72 Ver: <https://alianzaparalapaz.org/proyectos/proyecto-enfoque-de-genero-en-el-servicio-de-policia/>

73 Exceptuando el curso especializado: Enfoque de género y liderazgo en el Servicio de Policía.

74 Policía Nacional de Colombia. (2023). Derechos humanos: Transformación policial más humana. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Derechos-Humanos-Transformacion-policial-mas-humana.pdf>



Sin embargo, estas medidas podrían resultar insuficientes sin una implementación rigurosa y un cambio cultural profundo. El documento no especifica cómo se evaluará la efectividad de estas políticas en la práctica policial cotidiana, ni cómo se abordarán las posibles resistencias internas a estos cambios. La falta de información sobre la capacitación del personal policial en estos nuevos enfoques es una omisión crítica. Sin una formación adecuada, es improbable que estas políticas se traduzcan en cambios sustanciales en el comportamiento de los agentes en los diferentes territorios del país.

Aunque se menciona el fortalecimiento del Sistema de Control Disciplinario Interno, no se detallan mecanismos para garantizar su imparcialidad y efectividad, especialmente en casos de VBG cometidos por miembros de la policía. El documento carece de información sobre cómo se asegurará la participación de mujeres y personas LGBTI en el diseño e implementación de estas políticas, lo cual es crucial para su relevancia y eficacia. Tampoco se abordan medidas para enfrentar posibles sesgos de género en los procesos de reclutamiento, promoción y liderazgo dentro de la institución, aspectos fundamentales para una transformación estructural.

Asimismo, la Resolución 3872 de 2021 de la Policía Nacional, plantea una transformación estructural para abordar y reducir las brechas de género. Allí se identificaron brechas en cinco áreas: Gestión de talento humano, régimen disciplinario, prestación del servicio, cultura institucional y procesos institucionales, por lo que se establecieron los “Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género” que tienen por objeto:

Impactar la doctrina, el direccionamiento estratégico, los sistemas de gestión de información, la formulación y planeamiento estratégico institucional, así como de manera diferencial y focalizada, el direccionamiento del talento humano, que coadyuve a la interiorización y el establecimiento de todos los criterios asociados al enfoque de género, tanto en el ámbito personal como operacional, así como en la prestación del servicio a cargo de las personas que integran la institución⁷⁵.

Para abordar estas brechas, la resolución establece los mecanismos de: gestión de talento humano, inclusión de sanciones claras para conductas discriminatorias o que perpetúen desigualdades de género, mejora en la atención de quejas y denuncias, apoyo integral a las víctimas, cultura institucional y transformación de imaginarios y estereotipos, hasta la promoción de masculinidades no hegemónicas. Asimismo, se propone el diseño de indicadores específicos y herramientas de diagnóstico para evaluar el progreso en la incorporación del enfoque de género. Estos instrumentos permitirán medir la efectividad de las políticas implementadas y realizar ajustes necesarios.

La resolución establece como objetivos a corto (5 años), mediano (10 años) y largo plazo (15 años), lo cual proporciona un marco temporal. El ciclo de transversalización propuesto (sensibilización, diagnóstico, planes de acción, evaluación) es un enfoque estructurado, pero su desarrollo dependerá de la asignación de recursos y el compromiso institucional, que se espera sean viabilizados de manera eficaz.

La Resolución 3872 de 2021 representa un paso importante hacia la transversalización del enfoque de género en la Policía Nacional de Colombia, sin embargo, presenta varias limitaciones:

- No detalla los recursos específicos asignados para la implementación.
- Carece de mecanismos concretos para la implementación de sanciones disciplinarias en casos de discriminación y VBG cometidas por integrantes de la institución
- No especifica cómo se garantizará el apoyo integral a las víctimas de VBG
- Falta de indicadores claros y mecanismos de seguimiento para medir el progreso.
- Ausencia de estrategias para abordar las posibles resistencias internas al cambio cultural.

7. EL ENFOQUE ÉTNICO-RACIAL EN LA REFORMA POLICIAL

La incorporación del enfoque étnico-racial en la reforma policial necesariamente debe tener un estándar más alto a la inclusión de preceptos normativos y teóricos. Es preciso contemplar rutas claras que busquen mejorar el relacionamiento de la Policía con las poblaciones étnico-racialmente diferenciadas y priorizar el respeto de derechos, con el fin de que se eliminen las agresiones y prácticas que vulneran derechos humanos, que parten de fenómenos como la criminalización y el perfilamiento racial. Esta inclusión del enfoque, ha estado ausente en las distintas iniciativas de reforma o transformación policial.

Con excepción al periodo de la Política de Seguridad Democrática⁷⁶, la policía ha sido objeto de diferentes reformas desde 1993, en las que se ha buscado visibilizar el carácter de cuerpo civil, contrarrestando la connotación dual que se le ha dado a la institución ubicándola en una “zona gris”⁷⁷ entre lo civil y lo militar. En 2016, la expedición del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana buscó responder a los retos que se avizoraban en un escenario de postconflicto en el marco del acuerdo de paz con las FARC-EP⁷⁸. De esta forma, el Código contempló como uno de sus principios rectores “El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación”, un avance significativo frente a lo dispuesto en la regulación previa de 1970, en la que se priorizaba la conservación del orden público interno sin consideraciones diferenciadas. Sin embargo, ha dado un amplio margen de discrecionalidad a la actividad de policía, permitiendo en algunos casos la materialización de estigmas y señalamientos contra la población.

La incorporación del enfoque étnico-racial en los instrumentos de reforma promovidos durante el gobierno de Duque desde el 2021 bajo la estrategia del Plan Integral de Innovación, Transparencia y Efectividad Policial (PRO)⁷⁹, se concentró en fortalecer el enfoque en derechos humanos para la transparencia institucional, sin embargo, esta perspectiva ha sido desarrollada históricamente por la institución sin resulta-

dos que se materialicen en el relacionamiento con la interculturalidad ciudadana, por lo que no dispuso de medidas concretas para fortalecer la gestión con las autoridades locales, regionales y nacionales, ligado a una pedagogía integral en la institución para un abordaje diferencial en el servicio de policía.

Por otra parte, desde el año 2022, con la llegada de un nuevo gobierno se inició la implementación de un proceso gubernamental que buscaba realizar una transformación de fondo a esta institución. Por tal motivo, se ha construido una iniciativa pública denominada “Transformación Policial + Humana”, en la que se han priorizado como elementos centrales de esta reforma: i) el servicio de policía que pretende cumplir con las obligaciones constitucionales, orientados en la construcción de paz y; ii) la actividad de la policía, enfocado en el cumplimiento de sus obligaciones propiamente sin excederse en su competencia.

Teniendo en cuenta el inicio de la “Transformación Policial + Humana”, el presente aparte tiene como objetivo analizar si se ha dado una integración efectiva del enfoque étnico-racial en las estrategias, políticas, directivas, entre otros instrumentos guía que tiene como objetivo estructurar los pilares de la reforma policial que se inició en el año 2022. Es importante en este punto establecer cuáles son los parámetros que se usarán para determinar cómo se ha dado la aplicación o no del enfoque étnico-racial. En consecuencia, nos guiaremos por lo siguiente:

- I. El reconocimiento expreso de las dinámicas de discriminación que impactan de forma desproporcionada a grupos étnico-racialmente diferenciados como la población afrodescendiente e indígena. En ese sentido, para la aplicación de un enfoque étnico-racial debe generarse un análisis de cómo el accionar policial ha promovido situaciones en las que se han usado prejuicios raciales, generando dinámicas como la criminalización y el perfilamiento, contribuyendo a la violencia policial racista. Paralelamente, debe reconocerse que las situaciones de discriminación racial por parte de una institución como la Policía Nacional es sistemático y estructural, tal como lo han afirmado distintas

76 La Política de Seguridad Democrática se implementó durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), periodo en el que se incrementó de manera significativa el presupuesto del sector defensa, se dieron facultades y herramientas adicionales a la Policía Nacional, incluyendo formación militar para la participación en operaciones ofensivas (Comisión de la Verdad, 2022).

77 La Corte Constitucional en sentencia T- 280A de 2016 refirió que el cuerpo de policía se ubica en una “zona gris” al encontrarse constantemente entre lo civil y lo militar, por cuanto se mueve, por un lado, en función de la convivencia, y a su vez como un parte beligerante del conflicto armado. De igual manera, debido a su dependencia directa del Ministerio de Defensa parece difícil no reconocer su papel como una parte del conflicto, especialmente por la estructura de rangos y jerarquías de estilo castrense y particularmente, a la ejecución de acciones como parte de las Fuerzas Armadas del Estado, y la coadyuvancia a los esfuerzos de estas en acciones bélicas y ataques.

78 Policía Nacional (2022). Libro Proceso de Transformación Integral, en: <https://transformacion.policia.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/Libro-Proceso-de-Transformacion-policial-mas-humana.pdf>

79 En septiembre de 2020, Iván Duque como presidente anunció que se le daría al proceso de Modernización y Transformación de la Policía un énfasis en dos temas clave: el servicio de policía y el enfoque en derechos humanos para la transparencia institucional, como resultado de los cuestionamientos a la actuación policial en el Paro Nacional de 2019. El 6 de junio de 2021 el Gobierno, presentó como iniciativa de política pública el Proceso de Transformación Integral (PTI) de la Policía Nacional (Policía Nacional, 2022, pg. 42-47).

instancias como el Mecanismos de Expertos para Promover la Justicia e Igualdad Racial en la Aplicación de la Ley (en adelante EMLER):

“Es inevitable que los agentes del orden compartan y reproduzcan los valores, actitudes y estereotipos de la sociedad y las instituciones en las que viven y trabajan. Para romper este círculo perverso es necesario desgranar las leyes, políticas, prácticas y culturas organizativas que amparan las prácticas abusivas y que siguen influyendo y marcando las prácticas modernas de las fuerzas del orden.”⁸⁰

- II. Se puedan establecer mecanismos de seguimiento de la actividad policial. Esto implica la necesidad de contar con información estadística desagregada por pertenencia étnico-racial de forma uniforme y de calidad que permita el seguimiento de potenciales prácticas que tienen un impacto desproporcionado en ciertos grupos, tales como a quién se les están imponiendo en su mayoría medidas correctivas o qué grupo se enfrenta a situaciones más recurrentes de requisas, entre otros aspectos.
- III. Se deben consolidar procesos de rendición de cuentas a partir de precisamente la información estadística desagregada confiable, en la que se establezcan mecanismos específicos que atiendan casos de violencia policial motivados por criterios discriminatorios, específicamente asociados a la pertenencia étnico-racial desde una mirada interseccional. Estos deben de generar herramientas para identificar actos de racismo dentro del accionar policial fundado en los criterios ya desarrollados por la Corte Constitucional, sumado a la integración de estándares internacionales que de manera diferencial puedan identificar situaciones de discriminación ante el uso excesivo de la fuerza.

Asimismo, la integración del enfoque étnico-racial debe expresarse en mecanismos de seguimiento de casos donde las víctimas sean persona con pertenencia étnico-racial, debido a que tal como lo ha expresado la Corte Constitucional, la raza y la etnia son criterios sospechosos que deben ser tenidos en cuenta como criterios específicos ante cualquier vulneración de derechos fundamentales.
- IV. Los procesos de formación deben dar muestra de una integración real del enfoque étnico-racial a partir de unidades temáticas que entiendan el racismo y la discriminación racial de forma

profunda, no solo generando temáticas sobre diferencias culturales entre los distintas identidades étnicas y culturales que existen en el país. Esto debe acompañarse de procesos de evaluación sobre la apropiación del conocimiento.

- V. La integración del enfoque étnico-racial debe permear además en las garantías de participación efectiva de los grupos étnico-racialmente diferenciados en los procesos de construcción y mecanismos de veeduría de los procesos de implementación que se están llevando a cabo para la consolidación de la reforma policial.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hará un análisis de cada uno de los distintos documentos desarrollados por el Estado para el proceso de reforma policial para determinar si hay una integración del enfoque étnico-racial.

7.1. Análisis ley 2196 de 2022. Estatuto Disciplinario Policial

En toda la reforma de la Policía Nacional, incluyendo la ley disciplinaria del 2022, no se denota el reconocimiento del perfilamiento policial y el racismo estructural que ejerce la policía en contra de las personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Por falta de reconocimiento de la situación de violencia policial racista en Colombia, dentro de las faltas disciplinarias por las cuales se puede juzgar a los policías, solo se habla del tema general de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional, étnico, lengua; identidad de género, orientación sexual, religión, grado de cualquier otra índole. Aunque se puede pensar que dentro de esta falta gravísima se encuentra incluida la violencia policial racista ejercida en contra de las personas negras/afrodescendiente, el grado de brutalidad, perfilamiento y discriminación tienen un especial hincapié en esta población, que afecta el relacionamiento con los agentes del orden y profundiza el racismo estructural.

Una solución es que dentro de las faltas disciplinarias gravísimas se especifique la concerniente a actos de racismo y violencia policial racista en contra las personas indígenas y afrodescendientes.

80 Naciones Unidas (2023) Informe del Mecanismo Internacional de Expertos Independientes para Promover la Justicia y la Igualdad Raciales en el Mantenimiento del Orden. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/160/19/pdf/g2316019.pdf>



7.2. Proceso de transformación integral de la Policía.

En el Plan Integral de Mejoramiento de la Policía, la Mesa Asesora, ni la Mesa Técnica, existen personas expertas que representen los intereses de sujetos históricamente discriminados como la población afrodescendiente e indígena, y el perfil de los expertos no exige que dentro de estas instancias directivas y técnicas exista alguien especialista en las dinámicas de discriminación racial que se desarrollan dentro de la policía. La representación de las personas afrodescendientes solo se ha visto en una fotografía de una mujer negra perteneciente a la institución que manifiesta que quiere un policía que se transforme para el bienestar de los ciudadanos.

El tema del perfilamiento policial y la discriminación racial que se desarrolla dentro de la policía es un tema tratado en diferentes partes del mundo, donde los abusos policiales en contra de las personas étnico-racialmente ha sido histórico y ha escalado hasta niveles de causar la muerte, sin existir un motivo diferente al racismo sistémico.

Preocupa que unas de las referencias importantes para el plan de transformación policial, sea la policía de EEUU, y que sea tomado como referencia para la metodología de formación capacitación y entrenamiento policial, gestión docente, centros de pensamiento y entrenamiento policial, para el diseño y validación de estándares profesionales, basados en el respeto, prevención y promoción de los derechos humanos aplicados en el entrenamiento y servicio de policía. ¿Porque causa alarma?, porque EEUU, es uno de los países donde más se evidencia la violencia policial racista; de hecho, los sucesos ocurridos en ese país como la muerte de George Floyd a manos de policías sin un motivo, desencadenó una serie de protestas, movilización e incidencia para combatir en muchos países la cruda violencia policial racista.

Dentro de todo el plan de transformación policial no se evidencia un análisis de la problemática de la violencia policial racista en contra de racializadas de forma negativa por no contar con un reconocimiento de la problemática, y no se han tomado medidas para afrontar las consecuencias del relacionamiento de las personas afrodescendientes con los agentes del orden. Es un silencio absoluto, que permite pensar, que ejecutándose los planes, programas y leyes para la transformación policial, la situación de las comunidades no va a cambiar, y se van a seguir registrando casos de perfilamiento racial, violencia física, verbal, simbólica y psicológica que en la actualidad sufren las personas afrodescendiente e indígenas por parte de la Policía Nacional⁸¹.

Para finalizar, en el plan se indica que se construye teniendo en cuenta todos los sectores de la sociedad, la academia, la sociedad civil y la institucionalidad. Sin embargo, no hay garantías de que se hayan escuchado las voces de los sectores históricamente aislados como la población étnico-racialmente diferenciada. Es evidente que se reitera la ausencia de representación de este sector tan importante en el plan de transformación de la policía nacional.

7.3. El enfoque en la Directiva Permanente 009 de 2023

La Directiva 009 de 2023 expedida por el Ministerio de Defensa, es uno de los lineamientos principales del proceso de reforma policial en el marco del gobierno actual, debido a que brinda el direccionamiento de la denominada "Transformación Humana de la Policía Nacional de Colombia". No obstante, pese a ser tan esencial en la reforma, como se evidencia más adelante, la implementación del enfoque étnico-racial es prácticamente nula frente a las exigencias para una efectiva consideración de los impactos desproporcionados del accionar policial hacia poblaciones étnico-racialmente diferenciadas.

La anterior afirmación se sustenta en lo siguiente. Primero, en el marco normativo que enuncia la directiva no hace ninguna referencia a la protección en contra de hechos de discriminación. Si bien, menciona las recomendaciones dadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de su visita durante el Paro Nacional, no hace un análisis sobre las advertencias sobre los impactos desproporcionados del uso excesivo de la fuerza en poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Ahora bien, frente a los ejes de transformación, no se habla en ningún momento de la transversalización del enfoque étnico-racial, aunque sí se habla del enfoque de género en el eje de integridad, legitimidad, confianza y derechos humanos. En las pocas menciones que hacen sobre el enfoque étnico, hay una imprecisión técnica debido a que se establece un enfoque étnico y raizal que no tiene descripción previa, ni tiene un desarrollo teórico en otros documentos que contemplan el proceso de transformación.

Sumado a lo anterior, es muy problemático que solo exista una focalización hacia lo étnico como diferencias culturales, y a la importancia de conocer los usos y costumbres, debido a que recae en un proceso de esencialización de las comunidades que pierde de vista aspectos raciales que configuran los escenarios de discriminación. Hay una inexistencia de entender que la raza entendida como construcción social y no como

81 Ilex Acción Jurídica, Vigía Afro & Posá Suto (2023) "Señora o lo que sea, deme su cédula": Retratos de la violencia policial racista desde la interseccionalidad. Disponible en: <https://ilexaccionjuridica.org/senora-o-lo-que-sea-deme-su-cedula-retratos-de-la-violencia-policial-racista-desde-la-interseccionalidad/>

una categoría biológica, aún define procesos de jerarquización donde las personas son violentadas, excluidas y marginalizadas debido a factores como rasgos fenotípicos, que también incluyen el color de la piel. Esto evidencia la ausencia de personas que conozcan el enfoque étnico-racial y sus implicaciones.

Además, esta ausencia de reconocimiento del factor racial en los escenarios de discriminación, se da en el punto sobre la prevención de la discriminación hacia las comunidades étnicas, ya que no hay acciones concretas frente al reconocimiento de evitar prácticas como el perfilamiento y la criminalización, lo que va ligado a la debilidad en concretar procesos que recojan información desagregada por pertenencia étnico-racial de manera obligatoria que ayuden a identificar situaciones de discriminación.

Por último, esta directiva carece por completo de la integración de las poblaciones históricamente discriminadas en sus mecanismos de participación ciudadana, lo que puede explicar en parte la ausencia de enfoque étnico-racial.

7.4. Otros documentos

Este subapartado tiene como objetivo analizar esos otros documentos en los que la principal crítica es la nula comprensión del enfoque étnico-racial y el entendimiento de las necesidades de las población indígena y afrodescendiente. Por un lado, llama mucho la atención que uno de los documentos esenciales en el marco del proceso de transformación policial, que potencialmente podría atender el relacionamiento problemático que ha tenido la Policía con la población en general, especialmente con las más marginalizadas y vulnerables, como lo son las competencias relacionales, omite completamente los fenómenos de discriminación que vienen de los agentes del orden.

El documento de “Competencias relacionales: la clave de los vínculos eficientes” de la Transformación Policial + Humana, en ningún momento pone atención hacia los tratos discriminatorios que se derivan de categorías como la pertenencia étnico-racial, su único aporte es que trata de plantear la idea de que en **“cada uno de los escenarios donde la transformación se viene dando, se encuentra la participación de los hombres y mujeres en su diversidad”**⁸², idea que es completamente contraria a las críticas sobre la participación de los grupos étnico-racialmente diferenciados, en la que no se han generado la suficientes garantías precisamente para aportar en estos procesos de mejorar las relaciones entre la comunidad y los agentes del orden.

Otro de los aspectos que merecen un comentario sobre la inclusión del enfoque étnico-racial es la ley 2196 de 2022, que abarca un asunto tan trascendental como el Estatuto Disciplinario Policial. Aunque reconocemos que éste pone dentro de sus faltas gravísimas las situaciones de discriminación por motivos como el género, la raza, la etnia, entre otros factores; queda muy gaseosa la forma en cómo la institucionalidad investigará y realizará seguimiento a estas faltas, teniendo en cuenta las falencias que tiene el sistema, relacionadas a la no obligatoriedad por parte de la institucionalidad de registrar factores como por ejemplo la pertenencia étnico-racial, porque no lo ven como un factor de análisis relevante, lo que impide hacer seguimiento a casos donde se ven afectadas poblaciones específicas y en consecuencia, aplicar un enfoque diferencial. Asimismo, en las áreas de supervisión en materia disciplinaria, se desconoce cómo los enfoques como el étnico-racial tienen un espacio en los procesos disciplinarios, en lo que se refiere al proceso de investigación.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que el proceso de reforma policial se ha quedado corto en la integración del enfoque étnico-racial. Si bien hay menciones sobre la necesidad de incluir análisis diferenciales en algunas poblaciones, esto recae en la superficialidad y no atiende las situaciones de vulneración de derechos humanos que son motivadas por criterios discriminatorios de forma estructural. Es evidente que la institucionalidad no ha asumido su responsabilidad frente a actos racistas que vienen de los agentes del orden, tampoco se ha preocupado por estudiar el fenómeno de violencia policial racista, mucho menos por entender la importancia de integrar las demandas de las organizaciones afrodescendientes e indígenas en los llamados espacios “participativos”.

En conclusión, en medio de los elementos concretos que de alguna manera generan evidencias, al menos desde lo escrito, de la inclusión del enfoque étnico-racial en el proceso de “transformación policial”, se reflexiona sobre la incapacidad de, en primera medida, entender las complejidades de definir el enfoque que no pierda de vista la mirada interseccional. Esto en parte demuestra la omisión que ha tenido el gobierno actual y anteriores acerca de las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Mecanismo de Expertos para Promover la Justicia e Igualdad Racial en la Aplicación de la Ley de Naciones Unidas.

Además, en el entorno práctico, las graves deficiencias de la implementación del enfoque étnico-racial se han reflejado en los espacios inadecuados de participación de las organizaciones afrodescendientes e indígenas. Ejemplo de ello se da en que las reuniones donde hemos hecho presencia algunas de las organizaciones que hacen parte de la mesa, los enfoques diferenciales, en especial, al que hacemos referencia, no ha ocupado un papel en estas. Sumado en que las pocas que han hablado de esto, solo se han limitado a entender nuestro papel como “sensibilizadores” para dar a conocer las diferencias culturales y conceptos básicos de discriminación racial, haciendo caso omiso a las exigencias de entender el fenómeno del racismo como estructural de la institución que, en consecuencia necesita acciones estructurales.

Las condiciones en las que se ha integrado la visión de las poblaciones afrodescendientes e indígenas no garantizan que la policía atienda las situaciones de criminalización y perfilamiento que se puede evidenciar en los efectos desproporcionados de los procedimientos policiales o de forma específica en situaciones del uso de la fuerza. Por ello, desde la Mesa hacemos un llamado para que realmente se generen acciones con destinación de recursos específicos, tanto de personal especializado, como económico, en la que en un primer punto, como se anotaba en la parte introductoria de este aparte, exista un reconocimiento de la presencia de sesgos racistas a partir de diagnósticos claros; y se haga la integración efectiva de las comunidades en las conversaciones que posibilite una capacidad de incidencia real, no el papel pasivo de actores que proponemos sin una respuesta efectiva.



8. ¿Y LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA POLICIAL?

8.1. Elementos clave en la construcción de una propuesta de ruta de atención integral.

Una ruta de atención integral a víctimas de violencia requiere de la incorporación multidimensional de diferentes perspectivas y abordajes que permitan satisfacer sus derechos de manera eficaz y adecuada. Los elementos que constituyan esta ruta deben partir de la coordinación de diferentes enfoques basados en los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación, pero que van de la mano con el ejercicio de otros derechos fundamentales como lo son el acceso a la educación, al trabajo, a la salud, y al acompañamiento psicosocial tanto de las víctimas directas, como de sus familias.

Desde 2021, y luego de las miles de vulneraciones de DDHH ocurridas en el marco del Paro Nacional, varias organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos impulsaron encuentros regionales y nacionales con participación de decenas de víctimas de la violencia policial de departamentos como Atlántico, Bolívar, Magdalena, Antioquia, Santander, Tolima, Huila, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Bogotá, donde las apuestas se han centrado en el fortalecimiento organizativo de las propias víctimas, la generación de acciones conjuntas encaminadas a la reforma policial, y la construcción colectiva de elementos que nutran la gran apuesta de construcción de una **Ruta Integral de Atención a Víctimas de la violencia policial en Colombia**⁸³.

Como parte de esos elementos se traen a colación algunos de los más relevantes:

La creación de espacios destinados a la preservación de la memoria de las víctimas, y la contribución a la construcción de la verdad y las garantías de no repetición.

El reconocimiento público de los hechos por parte del Estado y la dignificación del nombre de las víctimas. Así mismo, la condena social de los actores que tuvieron responsabilidad en los hechos victimizantes.

La atención médica oportuna y permanente para las víctimas directas y sus familiares, de acuerdo a los daños generados.

La creación de una Ruta Nacional de Atención Psicosocial y Diferencial de Víctimas de la violencia policial, que responda a las necesidades de las víctimas e impulse medidas para el afrontamiento individual y colectivo de los he-

chos.

La creación de un programa de empleabilidad y alternativas laborales para las víctimas, teniendo en cuenta que muchas de ellas perdieron sus empleos producto de la victimización o no pueden acceder a uno debido a que son estigmatizadas, perdieron algún órgano de su cuerpo o la capacidad de utilizarlo.

La creación de un programa para facilitar el acceso de las víctimas de violencia policial a la culminación de sus estudios en bachillerato, y de acceso y culminación a la educación superior.

La articulación organizativa y la juntanza para la consolidación de espacios seguros para trabajar en torno a apuestas conjuntas por la garantía de los derechos humanos.

La rendición de cuentas de los actores responsables ante la justicia, y el esclarecimiento de hechos.

Las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta social, para evitar múltiples vulneraciones de derechos humanos.

La implementación transversal de los enfoques diferenciales en cada uno de los programas propuestos.

Una reforma integral profunda de la Policía Nacional.

Como parte de la propuesta, todos estos elementos deberán ser acordados y construidos junto a las víctimas de violencia policial y junto a las organizaciones de derechos humanos y sociales que las acompañan.

Uno de los aspectos centrales en el proceso de reforma policial debe estar encaminado a la identificación de las causas, circunstancias y consecuencias de las situaciones de violencia policial, de la mano con las garantías por el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Esto quiere decir que el Estado, debe hacerse responsable de acompañar de manera integral a las víctimas en la restitución de derechos humanos y fundamentales que partan del reconocimiento de un problema estructural de la institución, y que incluyan la atención médica integral y pertinente, el acompañamiento psicosocial a las víctimas y familiares, y el impulso de acciones de memoria.

El derecho a la justicia pretende que una persona que haya sufrido cualquier tipo de hecho victimizante pueda acceder de manera ágil, rápida y oportuna a procesos y mecanismos de justicia basadas en un carácter igualitario, que sean justos e imparciales, con protocolos que pueda ofrecer protección a la víctima y así mismo que puedan facilitar el apoyo necesario a las perso-

83 Construyendo Memoria y Dignidad. 2do Encuentro de Víctimas de Violencia Policial. Bitácora del Proceso, en: <https://movimientodevictimas.org/construyendo-memoria-y-dignidad-2do-encuentro-de-victimas-de-violencia-policial/>

nas durante el proceso. La constitución colombiana en el artículo 229 garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. En este sentido, la justicia como derecho fundamental debe estar orientado a la defensa de los derechos subjetivos de los ciudadanos. Esto permitirá el acceso a la justicia que contemple diversas opciones y procedimientos judiciales y extrajudiciales.

Sin embargo, el acceso a la justicia para las víctimas ha sido limitado y la impunidad sigue siendo cada vez más alarmante. A través del informe “El estado de la impunidad”⁸⁴, se puede evidenciar la poca celeridad de los procesos relacionados con las graves violaciones a los DDHH cometidos por la fuerza pública y particularmente por la Policía Nacional. Esto se evidencia a través de los datos proporcionados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pues de los 13 homicidios registrados en septiembre del 2020 en Bogotá y Soacha, 2 casos están en etapa de juicio oral, 3 en audiencia preparatoria, 7 en etapa de indagación y 1 archivado, no se ha logrado individualizar a ninguna persona como responsable.

El informe estableció que en gran medida estas demoras relacionadas con los procesos de investigación y juzgamiento de los responsables de estos crímenes, tienen que ver con dos factores: las tácticas dilatorias utilizadas por la fiscalía y las tácticas dilatorias utilizadas por parte de la defensa. Las primeras, están relacionadas con las respuestas fuera de término legal que da la Fiscalía, el aplazamiento de audiencias sin justificación y el traslado erróneo de la carga de la prueba a las víctimas. Mientras que las segundas, con la presentación de recursos de apelación o nulidades para alargar el tiempo en que los jueces respondan⁸⁵.

En este sentido, el informe del ACNUDH del 3 de junio de 2024 indica que, a tres años del paro nacional, no se ha conseguido ninguna condena por muertes o violaciones de derechos humanos. Esto se debe a retrasos en los procedimientos judiciales, a la insuficiencia de investigaciones contextuales y a los conflictos de jurisdicción con la justicia militar. Respecto a este último punto, el informe de Temblores ONG, afirma que de las 974 denuncias por homicidio presentadas entre el 2015 y 2020, al menos 125 fueron trasladadas por la fiscalía a la justicia penal militar, aunque esta no tuviera la competencia para llevar adelante dichas investi-

gaciones.

En línea con lo anterior, cuando se habla del derecho a la justicia, no solo se hace basado en lo que implica el desarrollo de un proceso judicial que busca aplicar una pena contra el victimario. La búsqueda de verdad, entendida como una obligación del Estado sin importar el tipo de violación a los Derechos Humanos sufrido por la víctima, contiene tanto una perspectiva judicial que tiene que ver con los procesos de investigación y juzgamiento de los hechos y perpetradores, como una perspectiva extrajudicial que busca el esclarecimiento de los hechos y su divulgación pública para contribuir a la transparencia y prevención de futuros abusos y violaciones a los DDHH. Es decir que la construcción y difusión de la verdad se convierte en “una tarea inacabada que no empieza y termina en un informe, sino que debe manifestarse en los más diversos espacios para la deliberación pública”⁸⁶.

Ahora bien, la construcción de una ruta de atención integral debe contemplar que en cada momento del proceso surge una oportunidad para reparar y reivindicar a las víctimas. En este sentido, cada uno de los escenarios que se desplieguen en el proceso de búsqueda de justicia y verdad deben ser comprendidos como momentos únicos para reivindicar a las víctimas y sus derechos. Así, según la CIDH “Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial”. Partiendo entonces de la idea rectora de que la reparación se basa en las modalidades de: indemnización, rehabilitación y satisfacción, el Estado deberá garantizar el derecho a la reparación integral, proporcionada y justa a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos, partiendo del principio de igualdad.

Entendiendo que la reparación no solo debe ser concebida en términos económicos, surge la necesidad de una atención psicosocial, con enfoque diferencial, que permita reconocer las particularidades de los sujetos, individuales o colectivos, afectados por la violencia policial. El enfoque diferencial pretende oponerse a uno universal, el cual busca ofrecer la atención psicosocial de manera unificada, desconociendo las necesidades de cada grupo e individuo⁸⁷. Por ejemplo, esta ruta de atención debe contemplar formas de reparación co-

84 Temblores ONG. (2021). El estado de la impunidad, en: <https://www.temblores.org/el-estado-de-la-impunidad>

85 Temblores ONG. (2021). El estado de la impunidad, en: <https://www.temblores.org/el-estado-de-la-impunidad>

86 Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo & Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (2022). Cinco mínimos de verdad sobre la criminalidad estatal y su configuración como práctica social genocida cometida en Colombia. P. 163. Recuperado de: movimientodevictimas.org/wp-content/uploads/2022/04/Cinco-Minimos.pdf

87 Moreno y Díaz (2016). Posturas en la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado en Colombia. *Ágora U.S.B* (16), 193-213



lectiva e individual para mujeres víctimas, que además de otras formas de victimización, han sido víctimas de violencias basadas en género. En este sentido, estas formas que se contemplan en la ruta de atención integral, deben procurar y caminar hacia el reconocimiento diferencial del impacto de las violencias sufridas y también las desigualdades estructurales que se traducen en las dificultades que poseen las mujeres o disidencias de género para acceder a justicia y reparación.

Por otro lado, la atención psicosocial dentro de la ruta que aquí se plantea debe partir de la posibilidad de fortalecer las capacidades de agenciamiento de los sujetos que han sufrido hechos victimizantes. En esta vía, es central que en el desarrollo de cada elemento contemplado dentro de lo que es la atención psicosocial, haya una participación efectiva de los grupos o individuos afectados. Es decir, el enfoque planteado en esta ruta de atención debe reconocer la autonomía de los sujetos involucrados y ofrecer las herramientas suficientes para que, a través del apoyo de las instituciones del Estado, las víctimas de violencia policial puedan gestionar las diferentes soluciones a las problemáticas que enfrentan⁸⁸.

Así, el reconocimiento a las víctimas debe surgir como un elemento central en los procesos de atención psicosocial. El reconocimiento, planteado en las agendas de exigibilidad de las víctimas, sigue siendo una demanda central debido a los procesos de reificación al que históricamente han sido condenadas. Este elemento, que es el punto de partida para el agenciamiento, debe contemplar y poner en valor los modos de vida y mapas de significados de los diferentes grupos de víctimas. Para esto, resulta central fortalecer los procesos de construcción de memoria colectiva, los cuales deben partir de la categoría de identidad como un eje clave para el desarrollo del acompañamiento psicosocial⁸⁹. Para Arévalo (2010)⁹⁰, el contexto político es un elemento que resulta central en los procesos de construcción de identidad. Por esto, la atención psicosocial deberá tener la capacidad de identificar las relaciones entre las instituciones, los grupos de la sociedad civil y los individuos afectados, para así rastrear los procesos de transformación que han vivido las víctimas a partir del hecho victimizante sufrido. En este sentido, el reconocimiento deberá ser comprendido a través de actos de representación, mediante los cuales las víctimas de violencia policial, sean incorporadas dentro de sistemas formales que garanticen derechos relacio-

nados con justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.

8.2. Rutas y Acciones de acompañamiento a víctimas

Dentro de las recomendaciones realizadas por la CIDH al Estado colombiano luego de su visita de trabajo en 2021, se encuentra la recomendación 17, que manifiesta que el Estado debe:

“Proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en aquellos casos en la que agentes de seguridad del Estado incurrieron en actos de violencia sexual como mecanismo de tortura y provocaron traumas oculares con la finalidad de ejercer control sobre las personas manifestantes. Dichos programas deberán tener una cobertura nacional, ser integrales, basarse en las perspectivas de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, además de cubrir la atención psicosocial y de salud mental de las víctimas, familiares y comunidad en general.”

A tres años de esa visita y de que la Comisión hiciera la recomendación, no existe una ruta integral e interinstitucional de atención a víctimas de violencia policial de escala nacional en Colombia.

En ese sentido, las víctimas de violencia policial y sus círculos cercanos, además de enfrentarse a la impunidad sistemática del sistema de administración de justicia, siguen sin contar con otras medidas de reparación indispensables para el pleno desarrollo de sus proyectos de vida, como falta de acceso oportuno a tratamientos de salud física y psicosocial pertinentes y falta de oportunidades de educación y empleo, entre otras cosas. Esta situación de ausencia de una ruta integral de atención de víctimas de estas violencias institucionales evidencia cómo la violencia policial no se reduce únicamente al hecho victimizante, sino que se extiende a otros escenarios y prácticas institucionales de negligencia y revictimización. A nivel nacional, ha habido algunos pocos esfuerzos incipientes por crear una ruta integral de atención de víctimas de violencia policial, particularmente víctimas de trauma ocular, de parte de algunas instituciones, como el Ministerio del Trabajo y la hoy inexistente Alta Consejería Presiden-

88 Bello, M. N. (2006). Enfoque psicosocial. En M. N. Bello, Convenio interadministrativo N°306 de 2005. Evaluación y estudio técnico de la gerencia e impacto social de los proyectos de intervención psicosocial a la población en situación de desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia. 2000 - 2005 (págs. 34-44). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

89 Moreno y Díaz (2016). Posturas en la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado en Colombia. *Ágora U.S.B* (16), 193-213.

90 Arévalo, L. (2010). Atención y reparación psicosocial en contextos de violencia sociopolítica: una mirada reflexiva. *Revistas de estudios sociales*

cial para la Juventud. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado consolidarse en una ruta real, pues no ha habido la voluntad política necesaria, ni la capacidad de articulación interinstitucional para proveer una oferta sólida de atención a las víctimas, que no resulte siendo una promesa incumplida engavetada burocráticamente o siendo insuficiente, injusta o revictimizante. Adicionalmente, no hay registro de que se estén adelantando esfuerzos en esta materia por vía legislativa.⁹¹

Por otro lado, a escala local, la Alcaldía de Bogotá, a través de su Secretaría de Gobierno, es la única institución que tiene una ruta de atención a víctimas de presunto abuso de autoridad, creada desde 2020. No obstante, como ilustra el informe No Basta: Seguimiento a las recomendaciones de la CIDH frente al estallido social, las víctimas de violencia policial que han acudido a esta ruta, al igual que funcionarias de la Secretaría encargadas de su funcionamiento, reconocen fallas importantes en la implementación de la ruta, que han resultado en efectos revictimizantes para las víctimas y sus círculos cercanos.

Algunas de estas fallas son: (i) dificultades de acceso y cobertura asociadas a los criterios de inclusión a la ruta y a la falta de confianza de las personas afectadas en la institucionalidad, (ii) capacidad institucional limitada y articulación interinstitucional insuficiente para brindar una oferta integral, (iii) inoperancia burocrática y (iv) complicaciones de salud física y psicosocial de las víctimas que les impiden seguir en la ruta⁹². Aparte, ha habido otras iniciativas desde otras corporaciones, como el Concejo de Bogotá. En diciembre de 2022, la concejala Ana Teresa Bernal radicó un proyecto de acuerdo por medio del cual se creaban lineamientos para la atención integral a víctimas de abuso policial con enfoque de juventudes⁹³, pero se hundió en su último debate. En enero de 2024, la Concejala lo volvió a radicar⁹⁴, pero no ha sido aprobado.

Ahora bien, ante la impunidad sistemática del sistema de administración de justicia y la inoperancia de otras instituciones del Estado expuesta anteriormente, a lo largo de los años han surgido iniciativas comunitarias de memoria, justicia y resistencia. Procesos como los tribunales populares y las organizaciones de víctimas

se han construido como espacios de esclarecimiento, atención de necesidades y denuncia, al igual que como escenarios de imaginación colectiva de nociones alternativas de justicia. Estos procesos son muestra de la organización entre la ciudadanía para resarcir los dolores generados por la violencia estatal, mientras se fortalecen otros procesos comunitarios. Los jardines y las huertas de la memoria, así como las ollas comunitarias, son ejemplos de ello, pues se han consolidado como escenarios de juntanza que sostienen otras formas de solidaridad y cuidado colectivo⁹⁵.

8.3. Daños, afectaciones psicológicas, psicosociales y medidas de reparación y justicia.

Se ha observado con preocupación la falta de una atención adecuada para las personas que han sido víctimas de la violencia policial. Las situaciones de violencia representan impactos que se materializan en alteraciones en el ámbito individual ya que se instauran como una crisis no normativa en la vida de las personas, lo cual justifica una serie de daños de orden psicológico que no solo afecta a corto plazo, con la presencia de cierta sintomatología, sino que agrava situaciones personales y causan daños a largo plazo al no ser atendidos de manera oportuna.

Se ha logrado evidenciar la presencia de sintomatología relacionada alteraciones psicológicas como lo son cuadros de ansiedad y depresión, además, de dificultades para construir y reconstruir relaciones y vínculos cercanos, esto solo mencionando algunos de los síntomas más superficiales, ya que a largo plazo se manifiestan la presencia de cuadros de ansiedad generalizada, estrés postraumático, distimia, depresión mayor y la presencia de agorafobia ya que algunas personas presentan un inmenso temor por habitar espacios públicos en los que fueron vulnerados, además de ser lugares en los que todavía se perciben riesgos y amenazas. Es importante mencionar que se han identificado casos en los cuales los impactos iniciales de los hechos, han propiciado la generación pensamientos, ideas e intentos de suicidio y se han reportado casos de personas que logran acabar con su vida.

(36), 29-39.

91 Temblores Ong y Fundación Alfredo Molano (2023). No Basta: Seguimiento a las recomendaciones de la CIDH frente al estallido social. p. 57. Recuperado de: <https://tembloresong.gumroad.com/l/no-basta?layout=profile>.

92 Temblores Ong y Fundación Alfredo Molano (2023). No Basta: Seguimiento a las recomendaciones de la CIDH frente al estallido social. pp. 51-57. Recuperado de: <https://tembloresong.gumroad.com/l/no-basta?layout=profile>.

93 Concejo de Bogotá (2022). La concejala de Bogotá Ana Teresa Bernal presenta proyecto de acuerdo por medio del cual se crean lineamientos para la atención integral a víctimas de abuso policial, con enfoque de juventudes, en el marco de la protesta social en Bogotá. Recuperado de: <https://concejodebogota.gov.co/la-concejala-de-bogota-ana-teresa-bernal-presenta-proyecto-de-acuerdo/cbogota/2022-05-31/111347.php>

94 Concejo de Bogotá (2024). Concejala Ana Teresa Bernal presenta nuevamente Proyecto de Acuerdo para la Atención Integral a Víctimas de Abuso Policial con Enfoque en Juventudes. Recuperado de: <https://concejodebogota.gov.co/concejala-ana-teresa-bernal-presenta-nuevamente-proyecto-de-acuerdo-para/cbogota/2024-01-10/162055.php>

95 Temblores Ong (2024). Bolillo, Dios y Patria II. pp. 95-98. Recuperado de: <https://tembloresong.gumroad.com/l/bolillo-dios-y-patria-2>.

Además, es conocido que las y los afectados desarrollen enfermedades físicas debido a la somatización del malestar, tales afectaciones son, por ejemplo, cáncer, enfermedades crónicas como la diabetes, enfermedades gastrointestinales, entre otras; siendo intensificadas dada la ausencia de un enfoque integral obligándolos a recurrir a un sistema de salud ya de por sí deficiente.

Asimismo, se ha identificado significativas barreras para que las víctimas accedan y participen en escenarios legales, revelando además una constante revictimización a lo largo del proceso individual, familiar y colectivo. Esta situación evidencia la necesidad imperiosa de una respuesta integral y humanitaria por parte del estado, para garantizar la protección de los derechos humanos; por otra parte la actuación de la policía ha generado en la población una sensación de inseguridad, afectando particularmente a las comunidades vulnerables, como las trabajadoras sexuales, las personas disidentes de género o sexo, mujeres, entre otras. Debido a que la institución a pesar de recibir pedagogía frente a enfoques diferenciales, en su actuar sigue perpetuando y agrediendo por prejuicios.

Adicionalmente, dada la naturaleza del trabajo policial, en la que los agentes frecuentemente interactúan con personas afectadas por hechos de violencia, es crucial que el personal reciba capacitación adecuada para brindar apoyo emocional efectivo. Esta formación debe incluir habilidades para manejar el impacto psicosocial de los casos con los que se encuentran, así como la capacidad de remitir a las personas afectadas a entidades especializadas que puedan ofrecer un seguimiento integral y profesional de los daños psicosociales generados. Esta medida es esencial para asegurar una respuesta adecuada y sensible ante las situaciones de violencia, promoviendo el bienestar de las víctimas y contribuyendo a la justicia social.

Finalmente, es crucial que al desarrollar políticas públicas se considere el impacto de las afectaciones en salud mental, reconociendo la salud como un aspecto integral. Deben establecerse programas que ofrezcan espacios de reparación para las víctimas de violencia policial sin estigmatizarlas ni revictimizar las. El derecho a la salud debe entenderse de manera holística e integral, considerando cómo el contexto social y político influye en el bienestar individual y comunitario. Esto implica proporcionar atención médica, psicológica y psiquiátrica mediante un enfoque interdisciplinario y completo.

8.4. Justicia Penal Militar

Conforme al artículo 250 constitucional, la justicia penal ordinaria es el juez natural llamado a investigar y sancionar las conductas que revisten características de delitos en el territorio nacional, presupuesto reiterado en el artículo 29 del Código de Procedimiento Penal. Este postulado tiene una excepción, el artículo 30 del CPP establece el fuero penal militar, con el cual los miembros de la Fuerza Pública, siempre que estén en servicio activo y la conducta tenga relación con el servicio, podrían ser investigados y juzgados por la justicia penal militar. Esta competencia es por tanto limitada y restringida, y no debe perderse de vista que es la excepción a la regla.

No obstante, esta excepción se ha generalizado tanto al punto que en la práctica pareciese como si la competencia se hubiera extendido a conductas enmarcadas en el DIH y DIDH, por cuanto los delitos se presentaron como causa o con ocasión del servicio. Y gracias a las ficciones jurídicas que modelan la jurisdicción penal militar, ello se ha prestado para generar confusión sobre quien debería asumir la competencia para conocer de aquellas conductas que cometidas con ocasión o por causa del servicio, son conductas de extrema gravedad, como las producidas en el marco de la protesta social, donde se presentaron actos de represión desproporcionada y que relacionan hechos de tortura, lesiones personales permanentes, homicidios, entre otros.

Ya la CIDH había llamado la atención en las observaciones y recomendaciones en la visita de trabajo a Colombia en junio de 2021, que veía con preocupación que casos relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por policías, particularmente del ESMAD, estaban siendo conocidos por la justicia penal militar, al estimar que se encuentran comprendidos dentro de la noción de “actos del servicio”⁹⁶.

A pesar que el 31 de mayo de 2021, la Fiscalía General de la Nación solicitó al Ministerio de Defensa “la remisión inmediata de las diligencias y elementos de pruebas relativos a los casos que (...) [hayan sido cometidos con ocasión de posibles excesos por miembros de la fuerza pública cometa en el marco de la jornada del paro nacional y] se relacionen con la presunta comisión de homicidios, lesiones personales dolosas y delitos sexuales”; en algunos casos, no se dio la remisión de manera inmediata, sino que la justicia castrense siguió avanzando en el conocimiento de los casos, y tiempo después remitió a la justicia ordinaria la indagación preliminar -en estado de averiguación de res-

ponsables- informando que “no es posible establecer con certeza que las lesiones personales sufridas por el denunciante pueden ser producto del disparo de una granada de aturdimiento, de esferas de goma tipo pinball, lanzamiento de gases antimotines, proyectiles de goma, granadas multi impacto y/o granadas de aturdimiento, entre otros elementos con que cuenta el ESMAD”.

Ya en ese punto de la remisión de los procesos, y pasados algunos años, la Justicia Penal Ordinaria, considerando el acervo probatorio aportado por los despachos de la penal militar, se descubre incapaz de realizar otros esfuerzos en aras de identificar a los responsables de los delitos contra los manifestantes; es así como las indagaciones son archivadas por la justicia ordinaria bajo el argumento de la incapacidad de identificar al autor de la conducta punible. Otros casos permanecen en la justicia penal militar.

Otras prácticas que limitan el acceso a la justicia observadas en esta jurisdicción son el aporte de informaciones técnicas que no son emitidas por personal experto en balística, sino que se trata de opiniones dadas por policías rasos, sin que se cuente con pruebas de campo con los elementos recaudados para establecer el alcance de las municiones (como granadas de aturdimiento de acuerdo a los movimientos con que se propulsan -parabólico o rectilíneos), o la capacidad de expulsión del mecanismo empleado para lanzar las municiones.

Igualmente, son recurrentes las prácticas en donde la Justicia Ordinaria solicita información a la Justicia Penal Militar respecto del procedimiento en terreno llevado a cabo por ESMAD, pero no obtienen respuesta de esta. Por lo anterior la justicia penal militar no responde a los estándares internacionales de justicia, y tampoco colabora con la justicia penal ordinaria para el logro y satisfacción de las pretensiones de las víctimas del cuerpo policial y militar.

9. TRANSPARENCIA Y CONTRATACIÓN

9.1. Transparencia en la adquisición de nuevas tecnologías.

La implementación de nuevas tecnologías en la actividad de policía tiene efectos que deben considerarse de acuerdo con las implicaciones específicas que estas significan en materia de derechos humanos. Es por ello que los usos de tecnologías deben ser transparentes desde el momento en que se piensa su adquisición.

Hay cuatro puntos fundamentales a recalcar para que los procesos de adquisición sean transparentes y puedan ser sometidos a veeduría por parte de la ciudadanía. En ese marco, las dependencias encargadas de la adquisición deberán, con base en información fiable y objetiva:

1. Realizar un análisis de impacto de derechos humanos que deberá contener, por lo menos:
 - a. La verificación y justificación de que el uso de la tecnología a adquirir esté permitida por la ley.
 - b. La verificación y justificación de que los objetivos para los cuáles se adquiere la tecnología son coherentes con las competencias legales de la entidad contratante.
 - c. La verificación de que el uso de la tecnología sea necesario para cumplir un fin determinado, descartando los usos en los que la tecnología tan solo provea ventajas pero no sea necesaria.
 - d. La verificación de que el uso de la tecnología es proporcional y no afecta desmedidamente el ejercicio de otros derechos como la intimidad y la libertad de expresión, por ejemplo.
2. Promover el debate público de la decisión de adquirir, desarrollar o usar tecnologías, asegurando la participación efectiva de las partes interesadas.⁹⁷ En otros países se han desarrollado protocolos y normas para el control comunitario sobre la vigilancia policiva, que da un rol decisivo a la comunidad en la toma de decisiones de adquisición de tecnologías que pueden tener un impacto grave en derechos humanos⁹⁸.
3. Demostrar que la modalidad de contratación está estrictamente apegada a la ley.

4. Justificar ampliamente las razones por las cuales se considera que la adquisición de alguna tecnología está cubierta por la reserva legal. Las justificaciones que generan reserva legal, como la seguridad nacional, deben adecuarse a los casos específicos y no puede generarse una tendencia de reserva sin debida justificación.

Por ejemplo, en el año 2021 la Policía Nacional adquirió, mediante proceso PN DIPOL SA MC 027-2021, un sistema de ciberinteligencia basado en inteligencia artificial. De acuerdo con los documentos del proceso contractual “la herramienta recolecta datos de la web pública, la Deep Web y Darknet a través de técnicas de OSINT, minería de datos y análisis de redes sociales siempre con el fin de apoyar operaciones de la policía. En las especificaciones del contrato se señalan entre las necesidades de la policía que suplirá el software las de hacer *seguimiento de tendencias mediáticas en redes sociales, identificación de noticias falsas, análisis de redes* y una inteligencia artificial predictiva.”⁹⁹

La justificación de la necesidad de este contrato presenta objetivos no relacionados con las facultades legales de la Policía Nacional y que, además, contrarían las recomendaciones emitidas por la CIDH en su visita a Colombia en el año 2021, en las que la Comisión hizo un llamado para que las fuerzas de seguridad dejaran de monitorear y calificar los contenidos de internet para evitar incurrir en prácticas de censura¹⁰⁰.

Los estudios previos del contrato argumentan la necesidad de adquirir una herramienta automatizada de búsqueda en fuentes abiertas, en que las actividades de “ciberpatrullaje” y “cibermonitoreo” se realizaban de manera manual y empírica. Esto, sin tener en cuenta que la única mención normativa sobre ciberpatrullaje adjudica la función al Centro Cibernético Policial mediante resolución 05839 de 2015 y no a la DIPOL, adicionalmente, los estudios no incluyen un análisis de proporcionalidad frente al uso de una herramienta que puede constituir vigilancia masiva de la red.

97 Alta Comisionada de Derechos Humanos (2022). The Right To Privacy in the Digital Age, A/HRC/48/31- Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5117-right-privacy-digital-age>

98 Sheard, N., Schwartz, A. (2021.) Community Control of Police Spy Tech. Electronic Frontier Foundation. Tornado de: <https://www.eff.org/deeplinks/2021/05/community-control-police-spy-tech>

99 Fundación Karisma (2023). Cuando el Estado vigila: ciberpatrullaje y OSINT en Colombia. Tomado de: <https://web.karisma.org.co/cuando-el-estado-vigila-ciberpatrullaje-y-osint-en-colombia/>

100 CIDH. Visita de trabajo a Colombia. 8 a 10 de junio de 2023. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf. Recomendación 37 a 40.

Este contrato se celebró bajo la modalidad de selección abreviada por menor cuantía, a pesar de que su valor fue de 4.291.887.714,98 COP. De acuerdo con el literal b del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, para aquellas entidades que tengan un presupuesto anual igual o superior a 1.200 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales. En 2021, el salario mínimo legal mensual fue de 908.526 COP, lo que plantea un tope de menor cuantía en 908.526.000 COP.

Cabe resaltar que la modalidad de selección abreviada de menor cuantía aplicable a los contratos para la adquisición de bienes y servicios para la defensa y la seguridad nacional, reglamentada en el decreto 1082 de 2015, requiere que en el proceso se consignen las razones por las cuáles los bienes y servicios corresponden a necesidades de seguridad nacional, requisito que no fue agotado en el proceso en cuestión.

Por otro lado, el principio de transparencia en materia de uso de nuevas tecnologías debe ser extendido a los desarrollos internos. En estos casos al no existir procesos contractuales que respalden los desarrollos, existen obstáculos para que la ciudadanía se entere y realice veeduría sobre las tecnologías implementadas.

A partir del año 2022 la Unidad del Diálogo y Mantenimiento del Orden inició el estudio para la implementación del Sistema de Información de la UNDMO -SIDMO¹⁰¹. Este sistema está vigente y su desarrollo e implementación se dieron en circunstancias de opacidad que no satisfacen el principio de transparencia.

El sistema de información recopila todos los datos relacionados con las intervenciones que realiza la Unidad (agentes, armas de menor letalidad, municiones, responsables, etc.) y, de acuerdo con diálogos establecidos entre Fundación Karisma, Temblores ONG y la UNDMO, tiene como objetivo aumentar el control y transparencia sobre las actuaciones policiales. No obstante, para que este objetivo pueda materializarse, es necesario un mecanismo de transparencia activa sobre los datos de interés público gestionados a través de ese sistema y que se desarrollen y publiciten protocolos que determinen el proceso mediante el cual las personas interesadas puedan acceder a la información del sistema.

Al momento de escritura de este informe, se continúan diálogos entre organizaciones de la sociedad civil y UNDMO, con el fin de generar acuerdos en torno a la publicidad de información sobre las actuaciones e intervenciones de los dispositivos, uso de armas menos letales, formación y capacitación de los agentes, e implementación de las herramientas de comunicación y diálogo.

101 Respuesta a Derecho de Petición radicado por Fundación Karisma y Temblores ONG bajo número GS-2024 - " 013246 JESEP-UNDMO-13



CONCLUSIONES

Los pasos que ha dado el actual Gobierno Nacional hacia una reforma policial estructural han sido importantes, y se reconocen como un inicio que puede traer cambios favorables en el largo proceso de transformación policial que ha venido exigiendo la sociedad en los últimos años. Sin embargo, aún hace falta mucho por abordar y poner en marcha para que la reproducción de violencias estructurales y las vulneraciones de derechos humanos cometidas por agentes de la Policía Nacional cese.

La Política de Seguridad del Gobierno presenta grandes avances en torno a la integralidad del concepto de seguridad, pues intenta introducir un análisis interdisciplinar para la formulación de estrategias. No obstante, uno de los aspectos más preocupantes que deja de lado la política, se ha planteado como un traslape de funciones que cumple la Policía, el Ejército y la propia sociedad civil en torno a las garantías de la seguridad, por lo que, como Mesa de Trabajo, solicitamos que se desarrollen criterios y delimitaciones claras y estrictas sobre las competencias de ambas instituciones en materia de seguridad, convivencia, en la garantía de la vida y de los derechos humanos de la población. También, ha generado una alta preocupación la implementación de frentes de seguridad que apoyan a la Policía Nacional, lo que puede generar mayores riesgos para la población con un aumento en el uso arbitrario de la fuerza, y la falta de veeduría y rendición de cuentas de estos grupos. Como parte de la política de seguridad es necesario que se reconozca el papel del campesinado en los territorios, y se le tenga en cuenta para en la generación de planes de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con el fin de abordar de manera transversal el problema de la producción de coca, marihuana y amapola en el país de manera integral y con una estrategia institucional que sea eficaz.

La Directiva Permanente 09 de 2023, ha representado enormes retos para el Gobierno Nacional, y también para la sociedad civil en la generación de aportes y elementos que conduzcan a una reforma policial bien estructurada. Se espera llegar a discusiones que permitan a la sociedad civil aportar a la transformación desde el reconocimiento de la ocurrencia de vulneraciones de derechos humanos con la responsabilidad del Estado, y una perspectiva en la que prime la garantía de la vida. Los avances en el proceso de la transformación policial son muestra de la capacidad y voluntad de diálogo que hoy, la Policía y el Gobierno Nacional han venido impulsando en diferentes escenarios, además de tener un nivel mayor de apertura con la sociedad civil frente a sus actuaciones y funciones en el uso de la fuerza y uso de armas menos letales; sin embargo, aún hay mucho por hacer en la transformación doctri-

naria, la implementación de enfoques diferenciales, la puesta en marcha y seguimiento a la nueva normativa, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la apertura de la participación a toda la sociedad.

Los organismos internacionales han sido actores clave en la transformación policial, pues han guiado procesos de formación y capacitación en derechos humanos y estándares internacionales, y han impulsado la apertura de escenarios de acercamiento, discusión y generación de acuerdos con víctimas de la violencia policial, organizaciones sociales y de derechos humanos, en estas tareas ha estado especialmente enfocada la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos para las Naciones Unidas (OACNUDH). Además, han realizado el seguimiento a recomendaciones y lineamientos que han promovido el respeto de la Policía por el ejercicio del derecho a la protesta social, y a la no reproducción de violencias estructurales por parte de una institución que ostenta el uso de la fuerza del Estado como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por lo que esperamos que el Estado colombiano adopte a plenitud las recomendaciones de este organismo.

También, otros estados han realizado donaciones y acuerdos con la Policía colombiana, que se han centrado en la capacitación y formación de agentes de la UNDMO. Desde la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial se ha considerado importante conocer a profundidad el trabajo conjunto que ha llevado a cabo la policía colombiana con otras policías de otros estados, con el fin de hacer un seguimiento constante sobre sus acuerdos, y las capacitaciones que se conoce que están siendo llevadas a cabo por estos actores internacionales.

Como ya se ha resaltado, la Policía y el Ministerio de Defensa, en compañía de otros actores han llevado a cabo avances importantes en la transformación policial y en las limitaciones al uso de la fuerza (como el Decreto 1231 de 2024), aún hay mucho camino por recorrer, como fue documentado en este informe la violencia policial continúa, es una institución que sigue permeada por el machismo, el racismo, y la aporofobia, lo que lleva a que las apuestas de las organizaciones de la sociedad civil estén concentradas en la construcción de una policía que esté sujeta al control civil externo, tanto de otras instituciones, como de la población, la promoción de la rendición de cuentas, el cambio de la cultura policial encaminada a la protección de las personas y el cumplimiento de sus fines constitucionales, y sin duda, la apertura democrática en la toma de decisiones.

Es necesario que, en el proceso de transformación policial, las violencias basadas en género y las violencias contra las mujeres sean abordadas como parte de una lógica estructural e institucional, lo que impone como un imperativo incorporar la perspectiva de género en la formación del personal de la Policía y en los protocolos de actuación, a la vez que se lleve a cabo un cambio cultural y doctrinal profundo dentro de las instituciones policiales. Se requiere una mirada a los efectos (no solo a las cifras) de violencias hacia afuera y dentro de la institución, con el fin de que se reconozca y se desafíe activamente las estructuras de poder patriarcales que han sido normalizadas en la sociedad y en práctica policial. Para ello es necesario fortalecer los recursos dirigidos a medidas y estrategias que promuevan el enfoque de género y derriben las barreras que permiten la reproducción de estas violencias, además de la implementación de sanciones disciplinarias en casos de discriminación y VBG cometidas por integrantes de la institución.

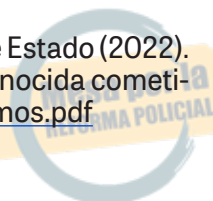
El reconocimiento expreso de las dinámicas de discriminación que impactan de forma desproporcionada a grupos étnico-racialmente diferenciados como la población afrodescendiente, indígena y otros grupos diferenciados como el campesinado, hace parte de las primeras acciones que el Estado, el Ministerio de defensa y la Policía deben tener en cuenta en una transformación estructural de la Policía. En ese sentido, para la aplicación de un enfoque étnico-racial debe generarse un análisis de cómo el accionar policial ha promovido situaciones en las que se han usado prejuicios raciales, generando dinámicas como la criminalización y el perfilamiento, y generando la violencia policial racista. Con el análisis, que debe construirse de la mano con la sociedad civil, deben establecerse acciones estratégicas en la formación de agentes, sanciones a responsables y rendición de cuentas que implementen el enfoque étnico-racial, y estén encaminadas a la erradicación de las violencias discriminatorias.

También se destaca la urgente necesidad de una Ruta Integral de Atención para las Víctimas de la violencia policial en Colombia, que aborde la justicia, la reparación, el acceso a la salud (física y psicosocial), la educación y el empleo. A pesar de algunos esfuerzos institucionales y comunitarios, debido a la falta de voluntad política, sumado a la persecución y el hostigamiento de las iniciativas de memoria y resistencia, se han perpetuado la revictimización y la impunidad. Por eso, también se recalca la importancia de que dicha ruta integral proponga una interinstitucionalidad coordinada y que acoja enfoques diferenciales que reconozcan las particularidades de las víctimas. Esta ruta de atención integral debe estar acompañada de una reforma estructural de la Policía Nacional y a la Justicia Penal Militar para garantizar la verdad, la justicia, la no repetición y la no revictimización.



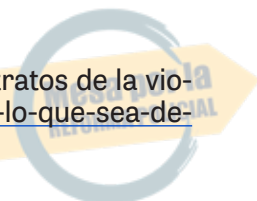
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alta Comisionada de Derechos Humanos (2022). The Right To Privacy in the Digital Age, A/HRC/48/31-, en: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5117-right-privacy-digital-age>
- Amnistía internacional. (2021). Colombia: La policía no me cuida: violencia sexual y otras violencias basadas en género en el Paro Nacional de 2021
- Arévalo, L. (2010). Atención y reparación psicosocial en contextos de violencia sociopolítica: una mirada reflexiva. *Revistas de estudios sociales* (36).
- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (CRIC). Boletín DDHH: Escalada de violencia en el norte del Cauca. 01 de agosto de 2024, en: <https://www.cric-colombia.org/portal/boletin-ddhh-escalada-violencia-norte-cauca/>
- Bello, M. N. (2006). Enfoque psicosocial. En M. N. Bello, Convenio interadministrativo N°306 de 2005. Evaluación y estudio técnico de la gerencia e impacto social de los proyectos de intervención psicosocial a la población en situación de desplazamiento forzado interno por la violencia en Colombia. 2000 - 2005 (Pp. 34-44). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Betancur Giraldo, H. (2021). Análisis de la violencia de género y su impacto en la mujer estudiante de Policía de la Escuela Carlos Eugenio Restrepo. Análisis. *Revista Colombiana de Humanidades*, 53(99), en: <https://doi.org/10.15332/21459169.6805>
- Bobeá, L. (2008). Mujeres en uniforme: la feminización de las fuerzas armadas. Un estudio del caso dominicano. *Nueva Sociedad*, 213, 64-79.
- Camacho, A., & Mejía, D. (2022). The Reproduction of Violence through Police Training. *American Economic Review: Insights*, 4(3), 293-308.
- Camargo Mendoza, D. K. (2021). Destejiendo violencias de género: Casos en familias de militares y policías colombianos [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Estudios de Género]. Repositorio Institucional UNAL, en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/82526>
- Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas. (2024). Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social -SIAP-.
- Caracol Radio. (2022). Gobierno Biden dona 10 millones de dólares a la Policía Nacional, en: https://caracol.com.co/radio/2022/08/23/judicial/1661211364_029747.html
- CIDH. Visita de trabajo a Colombia. 8 a 10 de junio de 2023, en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo & Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (2022). Cinco mínimos de verdad sobre la criminalidad estatal y su configuración como práctica social genocida cometida en Colombia. P. 163. en: movimientodevictimas.org/wp-content/uploads/2022/04/Cinco-Minimos.pdf



- Comisión Colombiana de Juristas. Violaciones al derecho a la vida de las personas defensoras, líderes y lideresas. 18 de julio de 2024, en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/lideres.php
- Comisión de la Verdad (2022). Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. -- Primera edición. -- Bogotá, Colombia, en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hasta-la-guerra-tiene-limites>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Hay futuro si hay verdad. Informe de hallazgos y recomendaciones, en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>
- Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional. (2022). "Diálogo con Café". Rendición de Cuentas 2022, en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/informe_previo_dialogo_con_cafe_2023.pdf
- Concejo de Bogotá (2022). La concejala de Bogotá Ana Teresa Bernal presenta proyecto de acuerdo por medio del cual se crean lineamientos para la atención integral a víctimas de abuso policial, con enfoque de juventudes, en el marco de la protesta social en Bogotá, en: <https://concejodebogota.gov.co/la-concejala-de-bogota-ana-teresa-bernal-presenta-proyecto-de-acuerdo/cbogota/2022-05-31/111347.php>
- Concejo de Bogotá (2024). Concejala Ana Teresa Bernal presenta nuevamente Proyecto de Acuerdo para la Atención Integral a Víctimas de Abuso Policial con Enfoque en Juventudes, en: <https://concejodebogota.gov.co/concejala-ana-teresa-bernal-presenta-nuevamente-proyecto-de-acuerdo-para/cbogota/2024-01-10/162055.php>
- Construyendo Memoria y Dignidad. 2do Encuentro de Víctimas de Violencia Policial. Bitácora del Proceso, en: <https://movimientodevictimas.org/construyendo-memoria-y-dignidad-2do-encuentro-de-victimas-de-violencia-policial/>
- Corte Constitucional (2016). Sentencia T-280A/16. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-280A-16.htm>
- Corte Constitucional. Auto A-387 de 2017. Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-236 de 2017.
- Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2022.
- Corte Constitucional. Sentencia SU-545 de 2023. Comunicado de prensa 52, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2052%20-%20Diciembre%206%20de%202023.pdf>
- Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2017.
- Corte Suprema de Justicia; STC 7641-2020.
- CRIC (1 de mayo de 2022). Boletín DDHH: Un muerto, dos heridos y tres capturados en liberación de la Madre Tierra en Miranda, en: <https://www.cric-colombia.org/portal/boletin-ddhh-un-muerto-dos-heridos-y-tres-capturados-en-liberacion-de-la-madre-tierra-en-miranda/>

- CSPP. (2023). La violencia uniformada. Una radiografía del abuso policial en Colombia (2019-2023), en: <https://co.boell.org/sites/default/files/2023-10/informe-violencia-policia.pdf>
- Defensoría del Pueblo de Colombia (2021). Boletín N°3 Violencias Basadas en Género en el marco de la protesta social, delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2020). Violencias basadas en género y discriminación. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Misión Cauca: La punta de lanza para transformar los territorios y consolidar la paz total. 21 de junio de 2024. Ver en: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/mision-cauca-la-punta-de-lanza-para-transformar-los-territorios-y-consolidar-la-paz-total.aspx
- Díaz & Calderón, (2024). Expertas sobre la violencia machista: “En Colombia hay una guerra contra las mujeres”. El país. Sección América Colombia.
- Ejército Nacional de Colombia. Fuerzas Militares fortalecen dispositivo de seguridad con el Plan 30 días para el Cauca. 28 de junio de 2021. Ver en: <https://www.ejercito.mil.co/fuerzas-militares-fortalecen-dispositivo-de-seguridad-con-el-plan-30-dias-para-el-cauca/>
- El Colombiano. (18 de julio, 2024). Polémica por propuesta de nuevo impuesto de seguridad para Antioquia: gobernador tuvo que retirar proyecto de la Asamblea, en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/gobernador-antioquia-andres-julian-rendon-retira-proyecto-impuesto-de-seguridad-KE25032844>
- El Nuevo Siglo. Vuelven retenes ilegales en Cauca tras suspensión del cese al fuego. 21 de marzo de 2021, en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/vuelven-retenes-ilegales-en-cauca-tras-suspension-del-cese-al-fuego>
- El País. (2 de marzo de 2023). Un policía y un campesino murieron en enfrentamientos en San Vicente del Caguán, Caquetá, en: <https://www.elpais.com.co/judicial/un-policia-y-un-campesino-murieron-en-enfrentamientos-en-san-vicente-del-caguan-caqueta.html>
- El Tiempo, (2023). Comando Púrpura ha realizado 1.333 capturas, destacándose 4 por feminicidio. Nota de prensa Sección Bogotá.
- Embajada de EEUU en Colombia (2022). EE.UU anuncia donación de USD 8 millones para apoyar la transformación de la Policía Nacional, en: <https://co.usembassy.gov/es/ee-uu-anuncia-donacion-de-usd-8-millones-para-apoyar-la-transformacion-de-la-policia-nacional/>
- Fundación Karisma (2023). Cuando el Estado vigila: ciberpatrullaje y OSINT en Colombia, en: <https://web.karisma.org.co/cuando-el-estado-vigila-ciberpatrullaje-y-osint-en-colombia/>
- Gaceta del Congreso. Número 897 del 30 de julio de 2021. Exposición de motivos del proyecto de Ley 033 de 2021 en el Senado de la República.
- Ilex Acción Jurídica, Vigía Afro & Posá Suto (2023) “Señora o lo que sea, deme su cédula”: Retratos de la violencia policial racista desde la interseccionalidad, en: <https://ilexaccionjuridica.org/senora-o-lo-que-sea-deme-su-cedula-retratos-de-la-violencia-policial-racista-desde-la-interseccionalidad/>



- Imprenta Nacional. Gaceta del Congreso. Gaceta 1725 del 29 de noviembre de 2021, en: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1725.pdf
- Infobae. (15 de febrero, 2024). Director de la Policía se refirió a los polémicos 'frentes solidarios de seguridad ganadera' que propuso Fedegán: "Si hay una vocación de ayudar, bienvenidos", en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/02/15/director-de-la-policia-estudia-los-frentes-solidarios-de-seguridad-ganadera-que-propuso-fedegan/>
- Infobae. Lluven críticas a Gustavo Petro por 'desplante' a líderes del Cauca: "Da impotencia". Por Daniella Mazo. 21 de junio de 2024, en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/06/21/llueven-criticas-a-gustavo-petro-por-desplante-a-lideres-del-cauca-da-impotencia/#:~:text=El%20senador%20Miguel%20Uribe%20Turbay,garantizar%20seguridad%E2%80%9D%2C%20expres%C3%B3%20Uribe>
- La Rota, M. E., & Bernal Uribe, C. (2013). Seguridad, policía y desigualdad. Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- La Silla Vacía. Misión Cauca: Petro abraza 20 años de contrainsurgencia. 24 de junio de 2024, en: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/mision-cauca-petro-abraza-20-anos-de-contrainsurgencia/>
- La W Radio. (30 de mayo, 2024). Tenemos más de 93.000 medidas de protección a mujeres: Patrulla Púrpura en Bogotá, en: <https://www.wradio.com.co/2024/05/30/tenemos-mas-93000-medidas-de-proteccion-a-mujeres-comandante-de-patrulla-purpura-bogota/>
- Lucero, M. R. (2008). Las mujeres en las fuerzas armadas argentinas. Un análisis desde la perspectiva de género y la seguridad internacional. Security and Defense Studies Review, 8(1), 120-130.
- Melo Puerto, R. M. (2022). Estrategia integral de protección a la mujer, familia y género de la Policía Nacional: Análisis del componente de educación policial con enfoque de género [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Universidad de los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/67869>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Avanza Misión Cauca. 27 de julio de 2024, en: <https://www.min-defensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/prensa/noticia-visualizacion/avanza-mision-cauca#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20viceministra,nuevas%20oportunidades%20para%20los%20campesinos>
- Molina, D. & Fajardo, L. (2022). Acoso laboral a las mujeres uniformadas, que conforman la policía nacional. Universidad Libre Bogotá: Bogotá.
- Moreno y Díaz (2016). Posturas en la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado en Colombia. Ágora U.S.B (16), 193-213
- Naciones Unidas (2023) Informe del Mecanismo Internacional de Expertos Independientes para Promover la Justicia y la Igualdad Raciales en el Mantenimiento del Orden. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/160/19/pdf/g2316019.pdf>
- Observatorio Femicidios Colombia. (2024). VIVAS NOS QUEREMOS: Boletín mensual sobre femicidios en Colombia. julio 2024

- Policía Nacional (2022). Libro Proceso de Transformación Integral, en: <https://transformacion.policia.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/Libro-Proceso-de-Transformacion-policial-mas-humana.pdf>
- Policía Nacional de Colombia (2020). Mujer Policía “Pasado, Presente y Futuro”. Grupo de Investigación Observatorio del Direccionamiento del Talento Humano, 2da edición.
- Policía Nacional de Colombia, Proceso de Transformación Integral. (S.F.). Competencias Relacionales: La clave de los vínculos eficientes.
- Policía Nacional de Colombia. (2018). Guía de orientación frente a casos de violencia a mujer, familia y género al interior de la institución.
- Policía Nacional de Colombia. (2020). Mujer Policía “Pasado, Presente y Futuro
- Policía Nacional de Colombia. (2020). Mujer Policía: Historia, Logros y Desafíos (2da edición), en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/libro_mujer_policia_2da_edicion_diciembre_2020.pdf
- Policía Nacional de Colombia. (2020). Sistematización del proyecto: Enfoque de género en la policía, en: <https://policia.edu.co/memoria/wp-content/uploads/2020/10/Sistematiza-Proyecto-EMA-FINAL1.pdf>
- Policía Nacional de Colombia. (2021). Resolución 3872 de 2021: Por la cual se adoptan los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Policía Nacional. Secretaría Jurídica Distrital. Bogotá D.C.
- Policía Nacional de Colombia. (2023). “Informe de Actuación Policial para la Planeación, Implementación y Operacionalización de la Patrulla Púrpura en Marco de la Estrategia de Atención a Mujer, Familia y Género ‘EMFAG’.
- Policía Nacional de Colombia. (2023). Derechos humanos: Transformación policial más humana, en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Derechos-Humanos-Transformacion-policial-mas-humana.pdf>
- Prenzler, T. (et. al) (2010). Gender equity in Australian and New Zealand policing: a five-year review, en: https://www.researchgate.net/publication/314475076_Gender_equity_in_Australian_and_New_Zealand_policing_a_five-year_review
- Presidencia de la República. Presidente Duque lanza proceso de transformación integral de la policía. Publicado el 6 de junio de 2021, en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Duque-lanza-proceso-de-transformacion-integral-de-la-Policia-210606.aspx>
- Procuraduría General de la Nación. Procuraduría alerta sobre escalada de violencia en Cauca y pide soluciones urgentes al Gobierno. 20 de abril de 2024. Ver en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/lideres.php
- Revista Cambio. (28 de julio, 2024). “La mano no nos va a temblar porque esta institución requiere policías honestos”, dice el director de la Policía, en: <https://cambiocolombia.com/poder/entrevista-al-director-de-la-policia>
- Rodríguez, T. y Rodríguez, E. (2020). «Mano dura» y Democracia en América Latina: Seguridad Pública, Vio-

lencia y Estado de Derecho, América Latina Hoy, Ediciones Universidad Salamanca, 84, 89-113, en: <https://doi.org/10.14201/alh.21156>

• Sheard, N. Schwartz, A. (2021.) Community Control of Police Spy Tech. Electronic Frontier Foundation. Tomado de: <https://www.eff.org/deeplinks/2021/05/community-control-police-spy-tech>

• Temblores Ong (2023). Reporte de hechos de violencia policial 2022, en: https://www.temblores.org/_files/ugd/7bbd97_30ad459668de41b9a635f83b709fd116.pdf.

• Temblores Ong (2024). Bolillo, Dios y Patria II, en: <https://tembloresong.gumroad.com/l/bolillo-dios-y-patria-2>.

• Temblores Ong (2024). Reporte de casos de violencia policial en Colombia entre enero 1 y junio 30 de 2024, en: <https://www.temblores.org/post/reporte-de-casos-de-violencia-policial-1er-semester-2024-en-colombia>

• Temblores Ong (2024). Reporte de hechos de violencia policial en Colombia durante 2023, en: <https://www.temblores.org/post/reporte-grita-2023#:~:text=Durante%20el%202023%2C%20la%20plataforma,y%206%20a%20violencia%20sexual>.

• Temblores Ong y Fundación Alfredo Molano (2023). No Basta: Seguimiento a las recomendaciones de la CIDH frente al estallido social, en: <https://tembloresong.gumroad.com/l/no-basta?layout=profile>

• Temblores ONG. (2021). El estado de la impunidad, en: <https://www.temblores.org/el-estado-de-la-impunidad>

• Tribunal para la Paz (2020). Sentencia TP-SA-AM 168 de 2020. Sección de Apelación, Jurisdicción Especial para la Paz, en: https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/pdf/Sentencia_TP-SA-AM-168_18-junio-2020.pdf

• Vorágine. (4 de febrero, 2024). Gobernador de Santander, investigado por presunta ejecución extrajudicial, en: <https://voragine.co/historias/investigacion/gobernador-de-santander-investigado-por-presunta-ejecucion-extrajudicial/>



Mesa por la
REFORMA POLICIAL







Mesa por la REFORMA POLICIAL

El presente informe elaborado por las organizaciones que hacen parte de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial, busca realizar un abordaje integral del proceso de transformación impulsado por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta la política de seguridad y defensa, la incidencia de actores internacionales, un análisis del uso de la fuerza dentro y fuera de los escenarios de protesta social, la implementación de los enfoques étnico-racial y de género, una perspectiva de algunas organizaciones de víctimas de la violencia policial, y un apartado que pone en cuestión la transparencia y contratación de nuevas tecnologías por parte de la institución policial; esto con el fin de brindar algunas reflexiones sobre los aciertos y dificultades, además de algunos cuestionamientos y recomendaciones que aportarán al proceso.

Con el apoyo de

