

ESTADO DEL ARTE SOBRE LA REFORMA A LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Documento de incidencia No. 1

ESTADO DEL ARTE SOBRE REFORMA A LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Fernando Vargas Valencia
Gabriela González Castaño
Investigadores

CORPORACIÓN JUSTICIA Y DEMOCRACIA - CJyD
DOCUMENTOS DE INCIDENCIA No. 1

Estado del Arte sobre Reforma a la Policía Nacional

ISBN: 9978-628-95175-0-7

Proyecto de reforma a la Policía Nacional de Colombia

Iván Velásquez Gómez

Director

Carlos Rodríguez Mejía

Coordinador

Fernando Vargas Valencia

Gabriela González Castaño

Equipo de incidencia

Luz Adriana Camargo Garzón

Víctor Javier Velásquez Gil

Equipo de litigio

© **Corporación Justicia y Democracia – CJyD**
2022

Documento elaborado entre noviembre de 2021 y marzo de 2022

La presente publicación se hizo posible en el marco del Proyecto de Reforma a la Policía Nacional de Colombia de la CJyD, financiado por Open Society Foundations. Los contenidos son responsabilidad de CJyD y no reflejan necesariamente las opiniones de OSF. Se autoriza la reproducción total o parcial siempre y cuando se cite la fuente, así: Corporación Justicia y Democracia – CJyD (2022), *Estado del arte sobre reforma a la Policía Nacional en Colombia*, Bogotá: Con el apoyo de Open Society Foundations.

ESTADO DEL ARTE (EDA) SOBRE REFORMA A LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Contenido

INTRODUCCIÓN	2
I. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO DE UNA REFORMA POLICIAL DE COLOMBIA	
a. Politización, militarización y paramilitarización	5
b. Violencia, abuso policial y protestas sociales	8
c. La Policía y el Acuerdo de Paz	13
II. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y SOCIOJURÍDICOS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA	
a. Seguridad, construcción de paz y naturaleza de la Policía Nacional	16
b. El rol de la institución en la movilización social	18
c. El papel de la ciudadanía en la reforma y supervisión a la Policía	20
d. El principio de democratización interna y externa.....	21
e. La lucha contra la impunidad respecto de violaciones atribuibles a la Policía.....	23
III. PRINCIPALES PROPUESTAS O MÍNIMOS DE REFORMA PARA COLOMBIA	
a. Recuperar el carácter civil y democrático de la Policía	25
b. Promover la supervisión y control ciudadano del servicio de Policía	27
c. Garantizar la efectiva investigación, juzgamiento y sanción de violaciones a DDHH.....	28
d. Prohibir, controlar y reparar el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza	31
e. Reestructurar y democratizar la carrera policial	34
IV. AVANCES Y RETROCESOS LEGISLATIVOS EN COLOMBIA.....	37
FUENTES CONSULTADAS.....	44

PRESENTACIÓN

La Corporación Justicia y Democracia presenta hoy el primero de una serie de Documentos de Incidencia relacionados con la reforma a la Policía Nacional de Colombia, un proyecto que se adelanta con el auspicio de Open Society Foundations y que pretende, a partir del conocimiento del estado del arte, proponer los cambios estructurales que esa institución necesita para que cumpla debidamente el mandato constitucional que no solo la define como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil”, sino que le asigna la misión fundamental de mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

La propuesta debe ser producto de un proceso de construcción colectiva en el que participen organizaciones de sociedad civil, comunidades de base y ciudadanos de toda condición, especialmente aquellos que han padecido persecución, acoso y agresiones de miembros de la institución y también quienes se han beneficiado de sus acciones positivas, además de policías y expolicías de todos los niveles, cuyos aportes son indispensables para lograr cumplir el objetivo de contar con una policía formada para la paz y para la convivencia.

Por ello hemos impulsado la conformación de una alianza por la reforma, una mesa a la que asisten casi dos decenas de organizaciones involucradas en el tema, para examinar las líneas fundamentales de la reforma y emprender acciones conjuntas que instalen en la agenda pública la necesidad de transformar a fondo la Policía Nacional.

Adicionalmente la Corporación viene realizando una serie de encuentros regionales que, como Diálogos de Saberes, no solo permita la construcción de un proyecto integral de reforma desde abajo y desde los territorios, sino también la conformación de una red nacional que, además de participar en el análisis de la propuesta, promueva la más amplia participación ciudadana que presione al Congreso de la República para la aprobación de las leyes que conduzcan al cambio real de una institución que debe estar al servicio de la población: una policía para la convivencia, no para la represión.

Bogotá, junio de 2022.

Iván Velásquez Gómez
Director
Corporación Justicia y Democracia

INTRODUCCIÓN

El presente documento ofrece la organización analítica de una serie de propuestas sobre reforma a la Policía Nacional en el contexto colombiano, a partir del reconocimiento, ubicación y sistematización crítica de un conjunto de fuentes de reflexión e incidencia relativamente recientes en el tema, que en cierta medida conforman una base o punto de partida del cual se puede guiar la gestión estratégica de la Corporación Justicia y Democracia (CJyD) en la construcción, integración y trámite de una reforma integral a la institución policial en el contexto actual.

Para ello, se consultaron, compararon, analizaron y clasificaron alrededor de sesenta (60) fuentes documentales entre informes, conclusiones de eventos o foros, lineamientos de política, columnas de opinión, proyectos de ley e iniciativas formuladas en entornos de producción académica, organizativa e institucional (incluyendo cierta documentación de la propia Policía Nacional)².

Además, tales fuentes fueron contrastadas con grabaciones, relatorías y apuntes de campo

alrededor de cuatro (4) paneles virtuales de expertos realizados por la CJyD entre enero y febrero de 2022 y que contaron con la participación activa de veintitrés (23) informantes estratégicos, cinco (5) de los cuales pertenecían a instituciones universitarias o a centros especializados de pensamiento, ocho (8) a organizaciones sociales y de Derechos Humanos (DDHH) del nivel nacional y local, cuatro (4) a instituciones (una multilateral y tres estatales) y seis (6) participaron en calidad de expertos y expertas internacionales desde México, Guatemala, Chile, Costa Rica, Italia y Portugal³.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos. El primero da cuenta de los antecedentes de reforma a la Policía Nacional más próximos a los años recientes y a los contextos en los cuales se sitúa actualmente la discusión en torno al tema o que probablemente hacen necesaria la reforma: (i) un marco de violencia sistemática y masiva atribuible a agentes de la Policía en escenarios de contención a movilizaciones sociales y de violación al derecho de reunión y a la protesta social de sectores sociales marginados; (ii) la suscripción del Acuerdo de paz de 2016 que supone una apertura transicional a transformaciones institucionales y cambios de concepción doctrinaria en la Fuerza Pública.

2 Para la preparación del presente documento, también se presentaron ocho (8) peticiones a igual número de partidos políticos y movimientos ciudadanos de los cuales solamente se obtuvieron respuestas del Movimiento Mira y del Partido de la Unión por la Gente (Partido de la U). Las solicitudes consistieron en información sobre cuáles son las principales propuestas que el respectivo partido o movimiento político ofrece a la ciudadanía en relación a la pertinencia, contenido y alcance de una eventual Reforma de la Policía Nacional en el marco de la actual agenda legislativa y de la de carácter electoral. El Movimiento Mira contestó que apoyaba los proyectos de ley que en la materia había tramitado el Gobierno de Iván Duque Márquez porque allí se incluía “la formación continua en materia de derechos humanos (DDHH) y valores” al interior de la Policía. El Partido de la U contestó que su bancada de congresistas no ha adoptado una postura frente al tema.

3 Los paneles de expertos fueron encuentros virtuales realizados a través de la plataforma ZOOM con una duración promedio de dos horas. En ellos fue aplicada la metodología de grupo focal en el que la moderación hizo preguntas orientadoras para animar el diálogo propositivo entre las y los participantes cuya intervención fue libre y espontánea. Se formularon preguntas tales como: (1) ¿Cuál es la importancia de promover una reforma a la Policía nacional actualmente en Colombia?; (2) ¿Existe alguna relación entre la situación de violencia policial denunciada por organizaciones sociales y organismos multilaterales en los últimos años en Colombia y la necesidad de una reforma policial?; (3) ¿Cuáles serían los contenidos mínimos de una reforma estructural de la Policía en Colombia?

El segundo capítulo ofrece elementos que estructuran los puntos de partida que desde una perspectiva socio-jurídica sustentan las principales propuestas de reforma a la Policía Nacional identificadas. Allí se señalan ciertas políticas que inciden en la reforma o que tienen tal nivel de conexión con la actividad y el servicio de Policía que se hace necesario enunciarlas como parte de un proceso más amplio de transformaciones institucionales y sociales, así como aquellos principios que sustentan la viabilidad, legitimidad y necesidad de ciertas líneas de reforma.

El tercer capítulo busca presentar seis (6) líneas que por su recurrencia en las fuentes consultadas pueden ser consideradas como contenidos mínimos de una reforma integral a la Policía en Colombia que responda al contexto y a la axiología presentados en los dos capítulos precedentes. Este apartado es producto de un esfuerzo relativamente riguroso de puesta en diálogo de diversas aproximaciones textuales recogidas de las fuentes documentales consultadas, detección y organización de propuestas que en cierta medida pueden ser consideradas como “tendencias” (si es posible usar esta palabra en un ejercicio puramente cualitativo) entre las distintas fuentes, en el sentido que constituyen ciertas coincidencias en aspectos generales o programáticos.

En la presentación de las líneas o mínimos se procuró destacar algunas de las posturas divergentes encontradas y resaltar aquellos matices que pueden llegar a distanciar en ciertos puntos las coincidencias generales con base en las cuales se llevaron a cabo las seis (6) agrupaciones que se comparten como propuestas principales o mínimos de reforma.

Algunas líneas quedaron por fuera por haber sido presentadas de manera aislada por uno o muy pocos de los informantes estratégicos o fuentes documentales consultadas; entre ellas destacan: (i) la construcción de un sólido control de la corrupción al interior de la institución policial; (ii) reformas a la política de drogas; (iii)

consolidación de la Policía Rural; (iv) enfoques diferenciales étnico-racial y de género.

De manera complementaria, el capítulo cuarto ofrece un análisis de contexto sobre el contenido y alcance de veintinueve (29) proyectos de ley sobre el tema tramitados en el Congreso de la República durante el periodo legislativo 2020-2021, concomitante con el estallido social iniciado en el año 2019 cuando diferentes organizaciones sociales convocaron un Paro Nacional y una serie de manifestaciones sociales que se extendieron de manera intermitente hasta el inicio de la pandemia en marzo del 2020, contexto en el cual la Policía Nacional adquirió un rol determinante en la contención violenta del descontento social.

Posiblemente por razones de tiempo habrán quedado por fuera reflexiones, propuestas y perspectivas que pueden seguir siendo exploradas en la matriz de sistematización de las fuentes documentales consultadas y en las relatorías de los encuentros virtuales. Aun así, puede asegurarse que el documento puede cumplir su propósito de servir de herramienta preliminar para guiar la incidencia orientada a transformar la estructura y función de una institución a la que la Constitución Política le confió la tarea de proteger los derechos fundamentales, las libertades públicas y la convivencia ciudadana en una sociedad con vocación democrática.

Lo anterior en un marco de reconocimiento a las iniciativas, propuestas y procesos que expertos, expertas, organizaciones sociales, centros de pensamiento, organizaciones de DDHH, actores institucionales, expolicías y analistas internacionales han venido liderando recientemente en la materia, especialmente en el marco de los esfuerzos encaminados a visibilizar la violencia policial presentada en los últimos años en contextos de protesta social en Colombia. En todo caso, este Estado del Arte (EdA) deja las puertas abiertas para avanzar en la detección de vacíos en las propuestas consultadas que, en todo caso, el lector sabrá leer entre líneas a partir de su propia experiencia intelectual y vivencial en torno al tema.

I. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO DE UNA REFORMA POLICIAL EN COLOMBIA

A lo largo de su historia reciente, Colombia tiene varios antecedentes de reformas a la policía. Sin embargo, no parece haber encontrado aún un balance para lograr cambios significativos y útiles que se adapten a las necesidades cambiantes del país. Según Cruz-Rodríguez (2017), en 1953 la policía toma carácter militar y queda bajo el mando del Ejército Nacional adscrito al Ministerio de Guerra (actual Ministerio de Defensa), con el propósito de separar las funciones de dicha institución de cualquier vínculo partidista.

Tal cambio se vería justificado por el estado de privatización y politización en el que se encontraba la institución, puesta al servicio de los desafueros de la facción política en ejercicio del poder estatal (Marco Romero, encuentro virtual en Corporación Justicia y Democracia - CJyD, 2022a).

a. Politización, militarización y paramilitarización

En 1955 se graduaban en la Escuela General Santander (creada en 1940), los primeros oficiales de policía formados por miembros del Ejército. No obstante, la Policía como institución tuvo carácter nacional a partir del año 1960 (Leal, 1994, como se citó en Cruz-Rodríguez 2017). Muchos años después, con la adopción de una nueva Constitución en 1991, se percibe preocupación por la marcada influencia militar en la policía.

La Comisión de Estudios sobre la Violencia creada en 1987 propuso la necesidad de trasladar a la Policía del Ministerio de Defensa y, con ello, puso en discusión la “militarización” de la misma (Cruz-Rodríguez 2017). En dicho contexto, que la institución pertenezca al Ministerio de Defensa tiene como consecuencia que “las políticas orientadas a la Policía se desdibujen en el más amplio problema de la defensa, se subordinen a las políticas contrainsurgentes o sean relegadas por estas” (Cruz-Rodríguez 2017, p. 19).

El primer intento de desmilitarización de la Policía se dio con la ley 62 de 1993, en el marco del denominado “revolcón” que comprendió la Estrategia Nacional contra la Violencia — primera política de origen civil en la materia— y la designación de un ministro de Defensa Civil en 1991) lo cual contribuía a desligar las funciones de la policía de las de las Fuerzas Militares (Leal, 1994, como se citó en Cruz-Rodríguez 2017). La desmilitarización de la policía se quiebra debido a la creación de un programa de “Transformación Cultural”, y a la Política de la Seguridad Democrática adoptada un poco más tarde.

El argumento de quienes estuvieron en contra de desvincular la Policía del Ministerio de Defensa se centró en que podría correrse el riesgo de politizarla y privatizarla (Marulanda, 2021), pues consideraban que transferir la institución al Ministerio de Gobierno, que tiene funciones mediadoras entre la política central y regional,

podría afectar la unidad de mando (Cruz-Rodríguez 2017)⁴.

Tal argumento demuestra que, con frecuencia, ha existido una ambigüedad entre el cuidado de la población civil y la defensa del poder constitucional debido a la implementación de las doctrinas de seguridad nacional (Jiménez Vega, 2017).

Por otro lado, Andrés Macías, en una entrevista realizada por Arbeláez Jaramillo (2021), afirma que, si la policía se adscribiera al Ministerio del Interior o se creara un nuevo ministerio de tipo Seguridad Ciudadana, los gastos de la institución se reducirían en promedio un 40%.

Actualmente la policía comparte instrumentos de trabajo con el Ejército, lo que la hace menos eficiente y más dependiente. La relación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, entre lo policial, lo militar y la justicia, y entre lo político en instancias nacionales, regionales y locales, está ante un contexto gris y colmado de tensiones (Llorente, Bulla y Gómez, 2015).

La reforma de 1993 propuso mecanismos para acercar a la Policía con la población, buscando fortalecer su carácter civil y unirla a las autoridades civiles regionales para que dejara de ser tan centralista con estrategias de participación ciudadana en el control de la gestión policial in situ (Llorente, 1999, como se citó en Cruz-Rodríguez 2017).

Así fue que en la Constitución Política de 1991, en el art. 315 numeral 2., se referencia a los alcaldes y gobernadores como máxima autoridad política y de policía en sus municipios

y departamentos (Arbeláez Jaramillo, 2021), situación que hasta ahora no se ha materializado porque “operativamente la Policía Nacional no se encuentra subordinada a las autoridades locales, quienes no intervienen en su proceso de selección y/o ascenso, no ejercen funciones disciplinarias y cuyas órdenes pueden ser desautorizadas por un mando o por el gobierno nacional” (Negret-Mosquera, 2021).

La reforma en mención sugirió crear espacios físicos para que la Policía se organizara en cada uno de los municipios, especialmente en los de carácter rural, y apoyase las políticas de seguridad local a partir del reconocimiento a los mandatarios locales y regionales como autoridades de policía.

Sin embargo, la reforma puntualiza que la máxima autoridad de la policía es el presidente de la República, lo que deja una contradicción de mando. Como se resalta en líneas posteriores, la eficacia de este tipo de reformas que apuntan a la transformación real de la Policía en un cuerpo civil, requiere de la iniciativa y gestión externa a la institución (Gallón, 2021).

Según el académico Bernardo Pérez (encuentro virtual en CJyD, 2022a), para que la reforma a la policía sea integral -y con esto se sugiere articular a la institución y a la sociedad civil en la discusión, formulación y construcción de la misma- es útil contemplar otras categorías de interlocución diferentes a las que la mayoría de fuentes consultadas ha destacado en términos de *desmilitarización*. Señala que existe una postura que sugiere que más que hablar en dichos términos, se debe discutir desde un enfoque de fortalecimiento del carácter civil de la Policía.

Para esta misma postura, actualmente existe un proyecto político autoritario que, enraizado en el poder oficial, utiliza a la Policía para reprimir a sus opositores a la manera de los años de la Violencia previa al Frente Nacional.

Precisamente, la violencia en contra de ciudadanos y ciudadanas protagonizada recientemente

⁴ Algunos sectores van más allá, como la Asociación Colombiana de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (ACORE), cuyo presidente ha señalado recientemente que “las jerarquías, la subordinación y la disciplina son pilares sobre los cuales no hay nada que decir. Sin ellos, ninguna institución de seguridad sobrevivirá, y si es armada, como el caso de la Policía, son las garantías mínimas sin las cuales se puede terminar en un desastre de consecuencias irreparables” (Marulanda, 2021).

por agentes de la Policía, especialmente en contextos de protesta social, permite asegurar a varias fuentes como Foros Javerianos (2021), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2021) o la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2021), que dicha institución se ha consolidado como un aparato de represión del descontento social que luego de la firma del Acuerdo de Paz recuperó espacios vetados por las graves dinámicas del conflicto armado en ciertas regiones del país.

Sin embargo, advierte Pérez, dentro del cuerpo de Policía existen miembros que no están de acuerdo con ser parte de dicho proyecto represivo y autoritario, pero cuando se les pone en medio de la discusión política entre éste y propuestas democráticas que denuncian los abusos y violencias policiales, quedan en medio de un punto gris, de difícil salida (Bernardo Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Lo anterior por cuanto se tiende a criminalizar, también desde el discurso transformador, a todos los miembros de la Policía por los abusos que comete, incluso de forma sistemática, un sector poderoso de ésta que actúa en obediencia al modelo político autoritario que la utiliza pero que no estaría representando a la totalidad de los funcionarios y funcionarias pertenecientes a la institución (Bernardo Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Una reforma integral mediada bajo estos términos podría propiciar, a través de la promoción del fortalecimiento de su carácter civil y democrático, la desvinculación de la institución del proyecto autoritario que la usa como mecanismo de represión, impidiéndole cumplir sus funciones constitucionales (Bernardo Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Otra posición señala que el fenómeno que debe resolverse a través de una reforma es de *paramilitarización* de la Policía (líder social, encuentro virtual en CJyD, 2022b), en el sentido de que se trata de una institución susceptible de

ser capturada o cooptada por redes criminales o delincuenciales, a través de dinámicas más complejas que las de la corrupción simple, o que incluso, como advierte la Asociación Minga, “se acostumbró a utilizar a terceros o particulares para hacer trabajos ilegales” (Sánchez, encuentro virtual en CJyD, 2022b) especialmente en el mundo de los negocios del narcotráfico (Ronderos, 2019).

Esto tiene relación con lo expuesto hace décadas por Camacho-Guizado (1994), en el sentido de que los antecedentes de reforma a la Policía se incrementan cuando se presentan situaciones críticas que reafirman los argumentos utilizados por otros sectores de la sociedad o del Estado para caracterizarla en términos de “corrupción, ineficiencia, delincuencia, faltas a la ética [o] militarización”.

En contraste, otras voces señalan que el hecho de que se presenten en momentos de crisis, hace “inoportunas” las propuestas de reforma y las convierte en iniciativas circunstanciales o episódicas (Marulanda, 2021).

En efecto, para Vargas Velásquez (2020), la sociedad ha buscado a lo largo de la historia y en distintos puntos de la misma una reforma profunda, debate que se retoma con cada crisis que involucra a la Policía generalmente asociada a “urgencias del orden público que no ceden a corto plazo” (Marulanda, 2021).

Cuando se piensa en este tema, resalta Vargas Velásquez (2020), suele asumirse que la reforma debe ir acompañada de una comisión mediadora como varias veces se ha sugerido en el pasado, pero que a excepción de la ley 62 de 1993, han sido poco más que recomendaciones sin fuerza y, por tanto, sin mayor acogida ni posibilidades reales de implementación.

Según Jiménez Vega (2017) otro aporte que la ley 62 del 12 de agosto de 1993 realizó fue establecer que la actividad de policía se considerara una profesión que, como tal, debe recibir una

formación académica integral. Esto debe incluir una educación puntual en los DDHH.

Ahora bien, para escoger a los aspirantes a ingresar a dicha institución, la Policía Nacional en la Resolución 01071 del 12 de abril de 2007 mediante protocolo de selección y de acuerdo con el perfil y competencias que demuestre el aspirante, concreta la formación en la participación de cursos bases. Los aspirantes y los ya policías deben tomar cursos de capacitación constante, como se define en el modelo de gestión humana incluido en dicha resolución. El enfoque de los cursos de formación se asigna dependiendo las competencias laborales del uniformado.

Para Arbeláez Jaramillo (2021) la carrera policial se desprende de un proceso de entrenamiento complejo, pero que se ha visto varias veces recortado por la demanda de policías que en aquellos periodos de desestabilización del orden público del que habla Marulanda (2021) es apremiante. Esta situación ha creado la necesidad de “formar” policías rápidamente y por ende recortándole tiempo a su formación.

Las y los policías que se forman bajo esa lógica son profesionales que no se encuentran totalmente capacitados y que se someten a programas que deben recortar ciertos aspectos. Es probable que tales recortes contribuyan a la agudización de la violencia policial en escenarios de crisis. A esto hay que sumarle que, en Colombia, el número de policías por habitante es más bajo de lo estipulado por los estándares internacionales, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es de 1.8 policías por cada mil habitantes, sin embargo, en Colombia hay 0,0034 policías por habitante⁵.

b. Violencia, abuso policial y protestas sociales

Según Salinas, Torres y Perdomo (2021) en un reporte que presenta el Gobierno nacional en la mesa de negociaciones con el Comité del paro nacional, cerca del 86% de las protestas que se realizaron entre abril y mayo del 2021 en Colombia fueron de naturaleza pacífica, pero el tratamiento represivo que utilizó la institución para “frenar” las manifestaciones fue desbordado. Cabe resaltar que, en las manifestaciones pacíficas la Policía debería abstenerse de intervenir en la protesta, acompañarla de forma preventiva, su carácter pacífico debería descartar incluso la más mínima posibilidad de intervención por medio de la fuerza.

Los gastos en compras de armas y vehículos han sido considerablemente altos desde 2018 hasta 2021. Una formación académica integral con enfoque de DDHH como lo propone la citada ley 62 de 1993 debería evitar la reacción violenta de los uniformados en las manifestaciones como la del pasado 2021.

En el panel de organizaciones sociales realizado por la CJyD, Jonathan Bock (encuentro virtual en CJyD, 2022b), por ejemplo, informaba que la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) había tenido relacionamiento y contacto permanente con la oficina de DDHH de la Policía Nacional por cerca de cinco años, tiempo en el que trataron de generar conciencia sobre las prácticas de excesiva violencia con la que la institución reaccionaba ante la población civil y organismos independientes como prensa y organizaciones sociales.

Gracias a la cercanía que se generó, la FLIP constató un desconocimiento profundo en aspectos de DDHH y la ausencia de voluntad institucional para fomentar, recibir o promover capacitaciones para sus miembros sobre los DDHH (Bock, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

⁵ Este dato se calculó con las cifras del personal total publicadas por la Policía Nacional en diciembre del 2021 (171.063) y el número de habitantes para el mismo año publicado por el DANE (49.500.000)

Según Bock, el abuso de la fuerza, la vaguedad en las investigaciones, el desconocimiento de los DDHH, el uso excesivo de fuerza, la falta de rigor para castigar y sancionar responsables internos, incluso cuando se sabe que la información existe y está ampliamente documentada, así como la opacidad para conocer cómo avanzan dichas investigaciones, son prácticas recurrentes de la institución que podrían prevenirse con una estrategia integral de capacitaciones (Jonathan Bock, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

De la misma forma, como lo destaca Human Rights Watch (HRW, 2021), en el año 2020 la Procuraduría General de la Nación (PGN), un órgano de control externo a la Policía, evidenció la poca o nula formación de los policías en el uso de armas con las que ataca brutalmente a los manifestantes en Colombia.

Los policías, a pesar de la aparente formación que afirman recibir a lo largo de su entrenamiento en la institución, no están preparados o adiestrados integralmente para manejar armas como escopetas de cartuchos de perdigones “no letales”, generándoles, como se destaca más adelante, heridas irreversibles o la muerte a los manifestantes.

Si no existe certeza de formación en el manejo de armas, no existe tampoco la posibilidad de que los policías cuenten con una formación académica integral enfatizada en la promoción, respeto y protección de DDHH como se sugirió con la ley 62 de 1993. Según esta fuente, es necesario pensar en una reforma policial que ayude a prevenir los abusos por parte de los uniformados a la población civil, con énfasis en dicho enfoque de prevención y formación (HRW, 2021).

Para Oscar Ramírez, del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP) y la campaña “Defender la Libertad, un Asunto de Todas”, se necesita una Policía al servicio de la democracia, de las necesidades ciudadanas y no de la regulación de las desigualdades: una institución que respete el derecho a la reunión (protesta

social) como mecanismo democrático (Oscar Ramírez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Para Andrés Macías (encuentro virtual en CJyD, 2022a), la razón por la cual la Policía parece atada a la forma como se relaciona con la población civil, tiene que ver con el desarrollo de las dinámicas del conflicto armado que en el país se enfrentan, y lo expuestos que los agentes policiales se han visto frente a esta problemática.

Aunque un cuerpo de policía debería estar ligado a la forma en que se comportan los ciudadanos, lo que más adelante se destacará en términos de *seguridad y convivencia ciudadana*, la realidad es que la policía maneja un alto nivel de armamentismo y militarización.

Partiendo del hecho de que las sociedades están en constante transformación, resalta Macías, su cuerpo de protección civil debe estar en la capacidad de transformarse también, ya que la ausencia de una Policía dinámica traerá choques con una sociedad en desarrollo (Andrés Macías, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

En efecto, el académico asegura que la Policía no ha evolucionado por al menos dos razones: (i) falta de voluntad institucional, (ii) impedimentos impuestos por sectores de poder. Cualquiera que sea la razón, la situación es grave; de allí la importancia de que la Policía se pueda reformar, no con grandes transformaciones, pero sí con pequeñas reformas constantes, escalonadas y realistas (Andrés Macías, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Para Diana Sánchez de la Asociación Minga y Oscar Ramírez del CSPP (encuentro virtual en CJyD, 2022b), la Policía debe hacer un gran trabajo para alcanzar la transformación propuesta por Macías. Sánchez resalta que la Policía como institución es anacrónica, porque no responde a las necesidades de una sociedad como la colombiana actual: multicultural, multiétnica y diversa (Diana Sánchez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

De igual forma, para Ramírez, la policía ha sido una institución que ha estado siempre politizada e instrumentalizada para mantener desigualdades, ejemplo de lo cual es el reciente paro nacional que, como en sus antecedentes inmediatos, denota una respuesta sistemática de la Fuerza Pública enfocada en la lógica del enemigo interno (Oscar Ramírez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Cabe recordar que la Policía nació bajo dicha lógica debido a la herida de la guerra fría, de la polarización mundial cuyas doctrinas se enraizaron en el comportamiento de la Fuerza pública ante las dinámicas del conflicto armado interno (CAI). Miradas doctrinales que se mantienen intactas en la Policía así se hayan hecho reformas, precisamente porque tales iniciativas no han sido sustanciales ni acordes con la dinámica violenta de este país (Diana Sánchez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Conforme a esta perspectiva, la Policía sería una institución que no tiene sensibilidad hacia la ciudadanía y no tiene una doctrina con enfoque de DDHH, pues ve a la ciudadanía, a la que tiene que proteger, como enemiga del Estado, y sobre todo a los sectores críticos de dicho Estado (Diana Sánchez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Cuestión que no es nueva en el país pues, para no ir más lejos, entre 2013 y 2014, en el marco de la Cumbre Agraria, Campesina y Popular y de la Minga Social y Comunitaria, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE, 2016) reportó solamente en Cundinamarca más de novecientos (900) casos de “brutalidad policial” en cabeza del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía, entre asesinatos, torturas y detenciones arbitrarias.

En dicho contexto, los casos de abuso policial seguirán siendo fallas en el sistema administrativo, policial y judicial, si una condena a un miembro del ESMAD, por ejemplo, se demora quince (15) años (Arbeláez Jaramillo 2021). Temblores ONG y Amnistía Internacional (2020) evidencian que recientemente, en medio de las protestas sociales

relacionadas al Paro Nacional en Colombia, agentes del ESMAD, de forma general, violaron los DDHH de los manifestantes.

Varios miembros de este escuadrón, que se supone especializado para proteger a las y los ciudadanos en marcos de protesta, ocasionaron graves heridas a los manifestantes, dejando daños irreparables en algunos como lesiones oculares, por uso excesivo de la fuerza con armas potencialmente letales (Amnistía Internacional, 2021).

Según el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), lo anterior demostraría que actualmente los procedimientos de la Policía son incompatibles con las necesidades de la sociedad en materia de DDHH, entre otras razones porque concentra demasiadas funciones y carece de controles efectivos en el ejercicio de su actividad (Juan David Romero, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Es así como la Corte Suprema de Justicia en 2020 ordenó al gobierno de Colombia que instituyera un nuevo protocolo de seguridad sobre “uso de la fuerza frente a manifestaciones pacíficas” (HRW, 2021). Para enero del siguiente año, el Gobierno anunció su nuevo protocolo el cual, para la fuente mencionada, no evidencia mecanismos de supervisión adecuados para asegurar el derecho a la protesta social con las garantías necesarias para no repetir el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones no violentas, a pesar de la orden que al respecto emitió el alto tribunal de la jurisdicción ordinaria.

Así mismo, el protocolo decretado por el gobierno de Iván Duque no garantiza la rendición de cuentas cuando estos hechos ocurren (HRW, 2021) y “tiene una redacción ambigua y poco limitante, que da paso al uso de la fuerza desmedida y a discreción de la autoridad de policía” (Temblores ONG e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - INDEPAZ, 2021).

La Corte Suprema también le ordenó al gobierno autorizar la presencia de verificadores externos

como agencias internacionales (como la Organización de Naciones Unidas - ONU) y organizaciones de DDHH para la supervisión de “las detenciones y los traslados por «protección» durante las protestas”⁶ (HRW, 2021).

Finalmente, la Corte Suprema ha ordenado al gobierno expedir un acto administrativo que les comunicara a todos los funcionarios gubernamentales la disposición de proteger y respetar las protestas sociales no violentas, incluso cuando estas estuvieran dirigidas en contra del gobierno. A junio del 2021 dicho acto no había sido comunicado.

La PGN y la Policía, después de las protestas sociales del año 2020, crearon un comité para supervisar que se respete y se garantice el derecho de reunión, en el que incluyeron a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En este comité no permitieron la participación de las organizaciones sociales locales de DDHH. Según HRW (2021), dicho comité no se reunió durante las protestas que siguieron a las de octubre del 2020.

La ONG Temblores (2019), con cifras propias, entregó un informe a la CIDH en su visita oficial a Colombia, en el que se evidencian 4.000 casos de denuncias oficiales de violaciones a los derechos de los manifestantes por abusos policiales.

De tales denuncias, 250 hacen referencia a personas que han sido heridas, cerca de 40

a homicidios comprobados y 30 a casos de violencia sexual contra mujeres en medio de la protesta social. Estos casos de violencia estatal alcanzan récords históricos según coinciden varias fuentes como Salinas, Torres y Perdomo (2021) o Temblores ONG, Amnistía Internacional y la Universidad de Los Andes (Temblores ONG, et. al., 2021)⁷.

Para Uprimny (2020), el abuso policial no es excepcional. La policía comete continuamente faltas graves contra la población civil y utiliza la fuerza de manera reiterada y desproporcionada contra civiles, situación que se agrava cuando los agentes policiales responden a las protestas con violencia desmedida incluso en los casos donde éstas son pacíficas.

Para Temblores ONG (2019), la ausencia de protocolos públicos sobre los procedimientos policiales en las protestas sociales impide a la población conocer cuáles son sus derechos y facilita la comisión de las violaciones.

El tratamiento dado por la Policía a la protesta social en los últimos años, en la práctica se encuentra además asociado a la estigmatización de jóvenes, especialmente pobres, como señala el informe del exdefensor del pueblo sobre el caso Bogotá (Negret-Mosquera, 2021); el perfilamiento racial de personas negras e indígenas (CODHES, 2021; PCN, 2021) y la sexualización de mujeres (violencia y agresión sexual específicamente dirigidas en su contra) como métodos de criminalización de quienes ejercen el legítimo derecho a protestar (CIDH, 2021; HRW, 2021; PCN, 2021) y, por tanto, de justificación de violaciones en su contra.

6 El “traslado por protección” es un procedimiento de policía inicialmente contemplado en el artículo 155 de la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) en virtud del cual, el personal uniformado de la Policía nacional se encuentra habilitado para trasladar a una persona, aún en contra de su voluntad, para proteger su vida e integridad o la de terceros cuando: (i) deambule en estado de indefensión o de grave alteración del estado de conciencia o (ii) esté involucrada en riña, presente comportamientos agresivos o realice actividades peligrosas. En ambos casos, el traslado debe ser el único medio disponible para evitar el riesgo respectivo. Para la Corte Constitucional, en sentencia C-281 de 2017, “se trata de posibilidades excepcionales y transitorias de privación de la libertad, por parte del personal uniformado de la Policía Nacional, para prevenir violaciones de los derechos fundamentales”.

7 Cabe resaltar lo mencionado por Jonathan Bock (encuentro virtual en CjyD, 022b), sobre las cifras que desde la FLIP han podido acreditar: “En la jornada de manifestaciones del 2021 se documentaron 340 ataques a periodistas, y es la cifra más alta que se han registrado durante sus 25 años. En la mayoría de los casos (65%) el agresor era integrante de la Policía”; añadió que el patrón que se observó en esos abusos de poder fue “un uso de fuerza desmedido”, que para el año 2019 consistió “en detenciones arbitrarias e irregulares”, y para el 2021 se convirtió en un “mayor uso de la fuerza: «bolillazos», disparos de bala de goma”.

Para activistas afrodescendientes como Sofía Garzón (encuentro virtual en CJyD, 2022b), las personas pertenecientes a pueblos étnicos cargan con más peso el estigma y la criminalización ejecutadas por agentes de Policía, lo que se traduce en que cotidianamente deben soportar abusos policiales, aunque sean más visibles los abusos en las movilizaciones sociales.

Probablemente lo anterior hace parte de lo que Camacho-Guizado (1994) denomina “la construcción de delinquentes ad hoc, es decir, ciudadanos a quienes se penaliza a partir de estatutos punitivos desarrollados al calor de circunstancias particulares, o como consecuencia de carencias e inacciones en relación con las responsabilidades que la sociedad le ha asignado al Estado” y que se encuentra asociada a políticas de persecución criminal implementadas en el marco de “estatutos de seguridad”, estados de sitio o de excepción.

Esas políticas han trascendido a prácticas y doctrinas orientadas a considerar ciertas acciones de reafirmación de la diversidad o la diferencia como subversivas y que actualmente respaldan nuevas formas de normalización de la exclusión, la injusticia social y la violencia contra algunos sectores sociales a través de su desvalorización y criminalización “soportada en estereotipos negativos” (CODHES, 2021).

Así, por ejemplo, entre 2008 y 2010 la dinámica juvenil del Proceso de Comunidades Negras ha propuesto en varios momentos acercamientos con la Policía para hablar del perfilamiento racial, reclutamiento forzado y derechos humanos. Sin embargo, la rotación del personal y la falta de continuidad ha impedido obtener resultados. Estos ejercicios se hicieron en Bogotá, más recientemente, en Cartagena y Cali (Garzón, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Al respecto, sostiene la activista e investigadora Sofía Garzón, durante el paro cívico en Buenaventura o el estallido en Cali, pocas veces se tuvo en cuenta que son territorios de por sí,

racializados de manera que el abuso de fuerza allí ha sido más impune y menos visible (Sofía Garzón, encuentro virtual en CJyD, 2022b), produciéndose fenómenos de estigmatización racial de territorios étnicos (CODHES, 2021) y el perfilamiento criminal de personas en razón de su raza, etnia, género u orientación sexual (CIDH, 2021).

c. La Policía y el Acuerdo de Paz

Aunque se sabe que la Policía ha tenido un rol importante en la defensa de la seguridad ciudadana y pública, las circunstancias anteriormente descritas la han llevado a desvincularse de sus funciones constitucionales, permitiendo laxitudes o zonas grises en el contenido y alcance de las actividades y procedimientos a lo largo de la historia crítica del país.

Esta situación se encuentra directamente interpelada por la suscripción e implementación del Acuerdo Final de Paz de noviembre de 2016, entre otras razones, porque como se mencionó en líneas anteriores, en el marco del CAI al que este pacto busca poner fin, la Policía ha adoptado tareas de contrainsurgencia (Vargas Velásquez, 2020b).

En consecuencia, la Policía se aproximó a un pensamiento doctrinal más cercano a la seguridad militar según Vargas Velásquez (2020), debido a lo cual se percibe como una suerte de Ejército con armamentos, equipos, formación castrense y estrategias bélicas (Vargas Velásquez, 2020; Cruz-Rodríguez 2017).

La inconstante atención que han recibido los problemas que perturban la seguridad y convivencia ciudadanas se debe a que, por años, el gobierno en Colombia ha dado más prelación a los grandes conflictos de seguridad nacional como la insurgencia, el narcotráfico y el paramilitarismo, que a aquellos que tienen que ver con lo que más adelante se resaltaré como *seguridad humana* (Morales Callejas, 2021).

De esta forma, y al estar la policía más cercana a la realidad militar que a la ciudadana, ha desdibujado su rol civil entrando en funciones más del tipo militarista (Camacho-Guizado, 1994). Aunque si bien es cierto que, para la Constitución, el Estado cuenta con una Fuerza pública integrada por la Policía y las fuerzas militares, la excesiva cercanía de ambas en el marco de las políticas bélicas de contención del conflicto armado interno (CAI) ha sobrepasado los límites entre dichas instituciones (Llorente, Bulla y Gómez, 2015).

Un informe de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE, s. f., como se citó en Salinas, Torres y Perdomo, 2021) evidencia que el sector defensa es el más demandado del Estado no solo por número de casos, sino también por la cuantía de las pretensiones. En el marco de tales demandas, la Policía Nacional ocupa el quinto puesto entre las instituciones con más procesos judiciales, pero el primero en cuanto al monto de las pretensiones en contra.

Las causas más frecuentes de dichos casos son las privaciones ilegales o arbitrarias de la libertad. Otro renglón recurrente que también rescata el informe son lesiones entre agentes de policía (Salinas, Torres y Perdomo, 2021), indicando que tanto los protocolos internos como los aplicables a la sociedad civil son escasos o, en todo caso, carentes de efectividad.

Según Morales Callejas (2021), para gestionar de forma integral la seguridad ciudadana, las autoridades locales de los territorios antes mencionados deben contar con autonomía y poder de gestión que soporten la idea de que ellos son la primera autoridad de policía competente para gestionar la seguridad y el orden público (Morales Callejas, 2021).

Según Cruz-Rodríguez (2017), el posconflicto asociado a la suscripción de acuerdos de paz como el de 2016, proyecta la necesidad de realizar una reforma a la policía que determine las funciones reales de los agentes de Policía y de las

autoridades civiles en territorios sensibles, como es el caso de las zonas más afectadas por el CAI.

Esto, a su vez, debe responder a una agenda local de fortalecimiento de las políticas de seguridad ciudadana que tengan como eje central la construcción de paz y la enmienda de la democracia. Para ello, la Policía debe generar confianza en la comunidad, aspecto que es posible alcanzar con una estrategia de respeto por las libertades y los DDHH (Call, 2002, como se citó en Cruz-Rodríguez, 2017).

A raíz de la firma del Acuerdo de Paz entre las entonces FARC-EP y el Gobierno nacional en 2016, y con la movilidad de dicha guerrilla de los territorios controlados, otros grupos armados ilegales ocuparon zonas estratégicas como aquellas de interés extractivo de rentas ilegales, con lo cual se complejiza la presencia del Estado y la ejecución de las políticas criminales.

Debido a lo anterior se ha incrementado el enfrentamiento por la disputa de dichos territorios entre la Fuerza pública y los grupos armados ilegales, forjando tensiones que han puesto en grave riesgo a las comunidades. Por tal razón, se ha llegado a considerar que la presencia del Estado en el territorio puede generar un alto nivel de amenaza a la seguridad (Morales Callejas, 2021).

Para hacer que vuelvan a ser gobernables los territorios en los que se resuelvan ciertos aspectos de la conflictividad social y armada en razón a las iniciativas de posconflicto, pero se agudizan o reproducen otras opresiones con ocasión de las disputas de grupos criminales emergentes y otros agentes de violencia advenediza o reciclada, se debe fortalecer la presencia de las instituciones civiles y democráticas del Estado, asegurando que éstas propongan y lideren mecanismos apropiados de gobernabilidad territorial para la seguridad humana y la protección de los derechos de las comunidades que, a su vez, logren restaurar la confianza ciudadana en el Estado (Morales Callejas, 2021).

A pesar de ello, en 2016, al tiempo que avanzaban las negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y la otrora guerrilla de las FARC-EP, según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC, 2016) más de doscientos (200) indígenas fueron víctimas de abusos policiales en el marco de la Minga Nacional, realizada entre mayo y junio de dicho año. Para 2017, la Minga había reportado en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Risaralda, Caldas y Nariño, 44 indígenas heridos por acciones conjuntas entre el Ejército y el ESMAD.

Por su parte, otras organizaciones como el Proceso de Comunidades Negras (PCN, 2021) y CODHES (2021) han advertido recientemente que, desde el año pasado, el más reciente recrudecimiento de la violencia policial en lugares específicos como Valle del Cauca, por ejemplo, hace parte de una política más amplia del gobierno de Iván Duque que busca “dar tratamiento de guerra” a la protesta social a través de mecanismos como la llamada “asistencia militar” establecida en la ley 1801 de 2016 y cuya adopción fue ordenada por el Gobierno nacional a gobernadores y alcaldes en el decreto 575 de 2021.

Para Marco Romero, profesor de la Universidad Nacional, (encuentro virtual en CJyD, 2022a), la Policía debería tener un rol de protección civil en el posconflicto. Debe evaluarse la larga historia de un país con tantos años de guerras, para contribuir a una reconstrucción o transformación constante del autoritarismo que sus instituciones de control reflejan y que han conducido a que la policía sea usada como instrumento de guerra.

Según este académico, los debates de la reforma deben interpelar al pasado, porque es precisamente a raíz de este que surge la oportunidad de dar una discusión sobre cómo someter instituciones como la Policía Nacional a las reglas del Estado Social de Derecho. Sin una transición difícilmente se puede consolidar la perspectiva de paz, que implica profundizar la democracia a través

de la garantía real y efectiva de los derechos relacionados con la movilización social y la subjetividad política como establece el Punto 2 del Acuerdo de Paz (Marco Romero, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

En conclusión, para fortalecer las políticas de seguridad ciudadana, la construcción de paz y enderezar la democracia, Luis Jorge Garay (encuentro virtual en CJyD, 2022a) abre un debate en torno a la necesidad de corregir, con una eventual reforma integral a la Policía, las relaciones clientelistas que, en una relación vertical generada por un vínculo jerárquico de utilidad para quienes detentan el poder institucional, convierten la actividad del Estado en un medio para la satisfacción de los intereses de los privilegiados⁸.

8 Pedro Arenas (encuentro virtual en CJyD, 2022a) resalta estas relaciones como enraizadas a nivel local. Trae el ejemplo de ciertas prácticas que convierten a los agentes de Policía en algunos territorios del país en cabilderos de contratistas públicos ante las autoridades territoriales, ya que los presupuestos locales para seguridad y sostenimiento de la Policía generalmente emanan de porcentajes que se descuentan de ciertos contratos públicos. En tales casos, las tareas de la Policía terminan enfocándose en la protección de los intereses de los contratistas favorecidos por el lobby. A ello debe sumarse la opacidad con la que se gestionan y destinan los llamados “gastos reservados”.

II. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y SOCIOJURÍDICOS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA

Como se ha visto, los intentos por reformar a la Policía Nacional no son nuevos. En palabras del investigador de la Universidad Externado Andrés Macías (encuentro virtual en CJyD, 2022a), “la sociedad está en constante transformación, y si está atada a la Policía, esa institución debe adaptarse a los cambios”.

Por tal razón, la transformación integral y profunda de esta institución es fundamental para el país. En coherencia, se realizó una revisión de aquellos fundamentos conceptuales y socio jurídicos que permiten una base para construir una reforma integral y que, además, han sustentado buena parte de los hallazgos encontrados en las fuentes consultadas en lo que respecta a las líneas *mínimas* que compondrían una reforma conforme a los antecedentes más recientes sobre la materia.

a. Seguridad, construcción de paz y naturaleza de la Policía Nacional

En primer lugar, resulta relevante hacer reflexiones sobre la concepción de seguridad en la que se enmarcaría una reforma policial integral (Ortega, 2021). Una constante en las fuentes revisadas es la alusión a un concepto de seguridad que debe comprenderse desde un ámbito incluyente, participativo y democrático, porque su objetivo debería ser el de unir el discurso oficial con la experiencia popular para que conjuntamente se interprete la manera en que deben ser controlados los peligros sociales (Whitehead, 2011, como se citó en Jiménez, 2017).

De manera complementaria, Luis Jorge Garay (encuentro virtual en CJyD, 2022a) señala que una concepción acorde con la realidad democrática del país debería ser la de la seguridad como prevalencia de los derechos de la ciudadanía (*sine qua non*) y no como protección de los intereses del Estado.

En ese orden de ideas, en procesos de transición como el que vive Colombia, la seguridad no puede considerarse solamente como la seguridad del Estado (seguridad nacional) y debe transitar hacia una visión de la seguridad como un derecho que tienen los individuos de gozar de libertad frente a la necesidad y frente al miedo, concepción reconocida como “seguridad humana” (Schnabel & Ehrhart 2005; Schroeder et al., 2014; Sedra, 2006, 2017, como se citó en Morales, 2021).

No obstante, las reformas policiales impulsadas en el país dan cuenta de una seguridad ciudadana “donde el ciudadano no está en el centro de la reforma, sino el Estado y las instituciones” por lo que “se va regresando a la seguridad de la guerra fría, que es un retroceso” (Bernardo Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Para Luis Jorge Garay (encuentro virtual en CJyD, 2022a) la doctrina de seguridad bajo la cual ha funcionado la Policía colombiana “ha estado enmarcada en la guerra fría, para hablar sólo de los últimos cincuenta años” y en este contexto se requiere “una transición de seguridad hacia el carácter democrático de la función y el papel social de las fuerzas armadas, especialmente de la Policía en su carácter civil”.

Bajo esa línea, como se verá en el próximo apartado, existen coincidencias en la mayoría de las fuentes consultadas sobre la necesidad de robustecer el carácter civil de la institución, que ha sido permeado por doctrinas militaristas. En dicho marco, la Policía colombiana debe analizar cuál es su rol en un contexto de implementación de un acuerdo de paz como el suscrito entre el Gobierno nacional y las otrora FARC-EP en 2016 que busca poner fin a un conflicto armado cuyas dinámicas han sido en esencia territoriales.

La Policía Nacional debe situarse en la discusión sobre la paz como una institución que se relaciona con una ciudadanía que ha padecido la ausencia del Estado o su imposición armada. Para Marco Romero (encuentro virtual en CJyD, 2022a) “la Policía es la fuerza llamada a crecer en el proceso de paz, es la fuerza de la paz, se da un tiro en el pie si se pone a pelear con la nueva generación que está pidiendo pista, que quiere disputarse la calle, la democracia”.

En este sentido, vale la pena indagar sobre la utilidad de seguir hablando de una institución nacional o, por lo menos, sobre la necesidad de enfatizar en el papel de la Policía en el territorio y en lo regional, teniendo en cuenta que la dimensión territorial o local adquiere un lugar principal como eje transversal para cualquier proceso de construcción de paz (Morales, 2021).

Sobre este asunto, Bernardo Pérez (encuentro virtual en CJyD, 2022a) afirma que “uno de los retos importantes de la implementación de los acuerdos de paz es que la misión de la Policía se amplíe más allá de los centros urbanos”, ya que las zonas rurales tienen poca o nula presencia policial.

En un contexto así “hay retos importantes en la medida que hay grupos armados de toda índole que están amenazando la convivencia y la posibilidad de normalidad en muchas partes del país”, lo que evidentemente se distancia de las realidades de las grandes ciudades y para lo cual

“la Policía no está actualmente preparada” (Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

En concordancia con lo anterior, el mencionado profesor de la Universidad Católica propone que frente a la disyuntiva de una Policía nacional o regional se piense en “estructuras mixtas, una estructura nacional a cargo de algunas funciones como doctrina, incorporación, y por otra parte, una estructura a nivel territorial con mayor cercanía a autoridades civiles con mayor control sobre recursos que se destinan a la institución” (Bernardo Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

De esto se desprende, como se ha destacado en líneas anteriores, la importancia de revisar el carácter de la policía en su relacionamiento con instituciones y dinámicas militares. Un elemento fundamental para avanzar en la visión de una institución de Policía autónoma de intereses militares o bélicos, como lo establece la Constitución, es el impulso de las iniciativas de reforma a través de entidades distintas de la propia institución policial.

De lo contrario, como sostiene Gallón (2021), “serán ineficaces, como lo fueron la reforma adoptada mediante la ley 62 de 1993 o las recomendadas por una misión especial en 2003 y por una comisión de alto nivel en 2017, que nunca se aplicaron”.

En ese sentido, la discusión ha estado centrada en torno a la pregunta sobre si el carácter civil de la Policía depende o no del ministerio al que se encuentre adscrita. Sobre el particular, HRW (2021) indica que la Policía Nacional al depender del Ministerio de Defensa y con frecuencia desplegarse para combatir a grupos armados junto con las Fuerzas Militares, no ha tenido una separación clara sobre las diferentes funciones a su cargo.

De esta manera, “en situaciones de conflicto armado, el uso de la fuerza se rige por el derecho internacional humanitario, y las reglas son

muy distintas a las de contextos civiles, tales como en protestas” (párr.23). A su vez, “los policías implicados en abusos a menudo son juzgados en tribunales militares, donde hay pocas probabilidades de que los agentes respondan por esos abusos dada su tradicional opacidad y falta de independencia”.

De igual forma, otro planteamiento es que la “disciplina militar” supuestamente permitía un mayor correctivo hacia actos no constitucionales o corruptos; por eso “sacarla del Ministerio de Defensa afectaría la unidad de mando. Además, trasladarla al Ministerio de Gobierno podría poner la institución en riesgo de politización, dado que esta instancia tiene como función la mediación política entre centro y regiones, ejecutivo y legislativo” (Cruz-Rodríguez, 2017, pp.19).

Estos dos elementos conceptuales deben ser considerados como centrales para la discusión sobre una reforma a la Policía, por al menos tres razones. Primero, porque la policía debe cambiar constantemente para servir a una sociedad caracterizada por el cambio.

Segundo, la institución debe pensar su rol en la construcción de paz; y tercero, el carácter civil de la policía no solo dependerá del ministerio al que se encuentre inscrita, sino de otros factores como las ventajas y desventajas del cambio en términos de costos, eficacia administrativa, disciplina, unidad de mando.

En especial, Llorente, Bulla y Gómez (2015) advierten que la efectividad de un eventual traslado de cartera exige también mover otras instituciones (como el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, por ejemplo) lo cual “obliga al gobierno a diseñar estrategias presupuestales y operativas que ofrezcan soluciones a las economías de escala que se manejan, por ejemplo, en el sector defensa entre las fuerzas militares y la policía, o a encontrar soluciones para la sostenibilidad y viabilidad del régimen especial de los policías”,

además de desarrollar “instrumentos de control y contrapeso que permitan evitar la politización del cuerpo de policía”.

d. El rol de la institución en la movilización social

Como se ha venido discutiendo, uno de los temas que en la actualidad ha impulsado la necesidad de una reforma es la actuación de los miembros de la Policía en las manifestaciones; tanto así, que ideas de reforma e incluso de abolición nacieron de graves violaciones de DDHH en el marco de las movilizaciones (Temblores ONG, 2019).

En ese sentido, conforme al contexto presentado en el primer capítulo, la respuesta “represiva” antes vista a las protestas ciudadanas por parte de escuadrones o unidades de policía como el ESMAD ha sido exagerada y el gasto en armas “no letales” desproporcionado. En 2020, por ejemplo, la Policía Nacional invirtió cerca de dos millones de dólares en la adquisición de vehículos antimotines nuevos y 10 millones de dólares más han sido comprometidos por la institución en la contratación y adquisición de armas “no letales” entre 2018 y 2021 (Jiménez, 2017).

En esa misma dirección, según Uprimny (2020), el escalamiento de la fuerza policial frente a las protestas tiene un efecto inverso al propuesto: incrementa tensiones sociales y deslegitima, aún más, a las autoridades, produciendo nuevas violencias.

Por tal motivo, en una reforma a la Policía se hace menester regular el uso de la fuerza en las movilizaciones, determinar cuáles serán las fases previas al uso excepcional de la fuerza en estos escenarios y fortalecer los cursos de formación en este aspecto específico, porque según la misma institución, los policías regulares asisten cada dos años a un curso de 45 horas sobre cómo actuar en manifestaciones pacíficas, pero no reciben capacitación específica sobre cómo responder a disturbios (HRW, 2021).

Además, sobre esto la CIDH (2021) puntualizó en la importancia de que las autoridades pertinentes cumplan de manera integral la sentencia STC 7641-2020 proferida por la Corte Suprema de Justicia, que permite brindar garantías efectivas para el ejercicio del derecho a la protesta en el país.

Por otro lado, un aspecto que llama la atención es el curso que toman las investigaciones a funcionarios de la institución luego de que se denuncian actuaciones en contra de los DDHH. Sobre esto, existe una alerta en relación al sistema disciplinario interno de la Policía, porque al parecer no es suficientemente independiente, ya que no ha castigado a los agentes responsables de abusos durante las protestas en 2019 y 2020 (HRW, 2021).

Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación (FGN) tampoco ha informado sobre avances significativos en las investigaciones de abusos cometidos durante las manifestaciones. En especial, porque en varios casos de abusos se denuncia el uso de armas letales y “conforme a los estándares internacionales de DDHH las armas letales solo pueden emplearse cuando resulte estrictamente necesario para abordar un riesgo inminente para la vida o la integridad física. El uso de armas letales para dispersar reuniones o manifestaciones es siempre ilícito” (HRW, 2021).

En relación a las armas, es significativo decir que el debate no debe centrarse sólo en el uso de “armas no letales”, sino en cómo se hace un adecuado uso de éstas y de qué manera se previene que dichas armas no se conviertan en letales al usarlas de manera inadecuada. Sobre lo anterior, HRW (2021) recaudó testimonios y videos que dan cuenta de que en muchas ocasiones la Policía dispara cartuchos de gases lacrimógenos directamente hacia los manifestantes, cuando deberían dispararse hacia el cielo para reducir la velocidad de la trayectoria de los proyectiles.

Por su parte, Temblores ONG, et. al. (2021) concluyeron que agentes del ESMAD “violaron de

forma generalizada los derechos humanos de las personas manifestantes, al infligir heridas oculares como consecuencia del uso desproporcionado de armas potencialmente letales” (p. 62).

Según esta fuente, “estas heridas fueron causadas deliberadamente” (Temblores ONG, et. al., 2021, p. 62), “por impactos de municiones de armas que usan energía cinética (balas de goma y gases lacrimógenos) y también por golpes de arma contundente (bolillo o tonfa, patadas o puños)” (Temblores ONG, et. al., 2021). La petición de las organizaciones sociales es contundente: “La Policía debe dejar de usar armas letales, y dejar de usar protocolos de una fuerza militar” (Diana Sánchez, encuentro virtual en CJyD, 2020b).

Otro ejemplo fue lo establecido por la PGN (como se citó en HRW, 2021) en el año 2020, refiriéndose a la escopeta calibre 12: “(...) los policías tenían formación limitada o nula en el uso de esta escopeta”, por lo que en septiembre del mismo año la Corte Suprema suspendió el uso de este tipo de armas por parte de la institución.

Para organizaciones como el CSPP, desde el 2009 con el auge de movilizaciones en el país “se han incrementado los abusos de la policía contra los manifestantes”, lo que va en contravía del ideal de “una Policía al servicio de la democracia, de las necesidades ciudadanas, que respete la protesta como mecanismo democrático y no que actúe al servicio de la regulación de las desigualdades” (Oscar Ramírez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Sin embargo, Sofía Garzón, activista e investigadora en organizaciones de reivindicación de los derechos del pueblo negro, indica que “tal vez porque estamos en un marco de movilización se vuelve más visible la brutalidad policial, pero esa violencia la venimos soportando desde hace mucho tiempo, cotidianamente soportamos abusos policiales, aunque sean más visibles los abusos [que se presentan] en las movilizaciones” (Garzón, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Finalmente, Joel Hernández (encuentro virtual en CJyD, 2022c) afirmó que desde la CIDH se estableció que la Fuerza Pública tiene el deber de garantizar el derecho a la protesta, aún en escenarios complejos como la infiltración de la movilización donde “el actuar de la Policía Nacional no debe ser indiscriminado sino [gobernarse por el deber] de individualizar a los actores violentos y distinguirlos de quienes ejercen el derecho a la protesta”.

Lo anterior se convierte en una premisa fundamental para la actuación de la Policía Nacional en contextos de movilización, en los que la justificación para variados abusos de poder ha sido la supuesta presencia de grupos armados, infiltraciones de estructuras criminales o motivaciones subversivas.

e. El papel de la ciudadanía en la reforma y supervisión a la Policía

La Reforma a la Policía exige una participación activa, real y efectiva de la ciudadanía. Sin embargo, los modelos de inclusión ciudadana que hasta el momento se han llevado a cabo por iniciativa institucional han sido “artificiales”, en la medida en que conciben a los ciudadanos sólo como informantes o facilitadores de información de conductas; esto se puede observar desde los Modelos de Participación Comunitaria – PARCO, hasta el más reciente Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes – MNVCC (Morales, 2021).

De acuerdo a Gallón (2021), en la ley 62 de 1993 se estableció un comisionado nacional para la Policía Nacional, quien era el encargado de tramitar las quejas de la ciudadanía y debía ser “un funcionario no uniformado”. No obstante, el cargo fue eliminado a través del Decreto 1670 de 1997. Posteriormente, la Corte Constitucional ordenó restablecerlo mediante sentencia C-140 de 1998, pero esto sólo se cumplió en apariencia porque en la práctica no se materializó (Decretos 1932 de 1997 y 1512 de 2000).

De igual forma, la misma ley 62 creó una Comisión Nacional de Policía y de Participación Ciudadana, con diversas funciones como la de proponer políticas para una orientación ética, civilista y democrática en la relación comunidad-Policía. Desafortunadamente, nunca ha funcionado (Gallón, 2021).

Por lo anterior, es importante que una reforma a la Policía incluya un esfuerzo real y efectivo que permita a la ciudadanía observar y fiscalizar las actuaciones de la Fuerza Pública (Fundación Ideas para la Paz -FIP y Fundación Friedrich Ebert Stiftung - FESCOL, 2021), en especial cuando la doctrina internacional de los DDHH ofrece herramientas al Estado para garantizar la participación ciudadana como estrategia para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales frente al monitoreo o control independiente de sus agentes armados, con miras a la prevención de violaciones a tales derechos (Amnistía Internacional, 2021)⁹.

La paradoja en este caso consiste en que, al tiempo que el Estado cuenta con dichas herramientas y los miembros de la Policía son agentes de Estado, según el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), el principal desafío (y probable indicador de éxito) de las iniciativas de reforma “es convencer a la

9 Tales fuentes de derecho internacional, según Amnistía Internacional (2021), dan cuenta de algunas premisas conceptuales útiles a una reforma orientada a la prevención de abusos y violaciones a DDHH por parte de la Policía: (i) La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha considerado que “las organizaciones de la sociedad civil son una fuente importante de investigación independiente sobre el uso policial de la fuerza” y que “los cambios efectivos son más factibles si la ciudadanía participa y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en el establecimiento de la agenda cuando se propugnan reformas policiales”; (ii) “en la sentencia *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México* (2018), la Corte IDH ordenó adoptar medidas estructurales, como la creación de un organismo independiente para supervisar a las fuerzas policiales a nivel federal y en el Estado de México”; (iii) el Protocolo de Minnesota de la ONU “establece medidas concretas para garantizar la participación de las familias de las víctimas” en las investigaciones de conductas cometidas por agentes de Policía, las cuales deben ser dirigidas por “sistemas de supervisión externos e independientes de la policía”.

policía de que un buen proceso disciplinario, menos discrecional y más transparente, puede mejorar su propio funcionamiento y aumentar la confianza ciudadana” (Insyde, s. f., como se citó en Amnistía Internacional, 2021).

f. El principio de democratización interna y externa

Existen diversos procesos dentro de la institución. No obstante, en la revisión que se realizó se resaltan algunos que indican cómo las reformas a la Policía abarcan varios niveles de modificación normativa (reformas constitucionales, creación de leyes estatutarias, modificación de leyes ordinarias) pero no se limitan a gestiones parlamentarias.

También implican la identificación, análisis, compilación, concordancia, revisión y eventual derogatoria de (i) protocolos (resoluciones presidenciales, decretos presidenciales y de entes territoriales, actos administrativos, etc.), (ii) documentos de política y doctrina, (iii) lineamientos estratégicos, (iv) manuales, entre otros instrumentos que regulan y administran la actividad y el servicio de policía¹⁰ en un

contexto de enraizado corporativismo, propio de estructuras militares, “que se expresa en la visión de diferencia respecto de otros sectores de la sociedad, y que se traduce en una búsqueda de autonomía y autoprotección” (Ruiz, Illera y Manrique, 2006, como se citó en Cruz-Rodríguez, 2017)¹¹.

Por ejemplo, la manera en que se da el proceso de reclutamiento e incorporación para el servicio policial, que según Arbeláez Jaramillo (2021) incide profundamente en el tipo de servicio que el futuro agente de policía brinda a la sociedad en un contexto en el que se combinan el enfoque “por competencias laborales” (Jiménez-Vega, 2017) y una carrera profesional que comparten tanto los agentes que ejecutan los procedimientos de Policía como quienes “realizan las investigaciones por asuntos disciplinarios” (HRW, 2021).

Se trata de un proceso de larga duración que junto al de entrenamiento constituye la carrera policial, pero que, como se indicó en la primera parte, suele ser acortado “cuando se ha querido incorporar más policía porque es urgente” (Arbeláez Jaramillo, 2021). Entonces, es importante profundizar sobre cómo se lleva a cabo este proceso a la luz de los principios democráticos de responsabilidad y transparencia, así como de qué manera se puede mejorar para tener una institución más cualificada, no sólo en términos académicos, sino también emocionales, psicológicos y sociales.

10 Varias de las fuentes consultadas resaltan, entre otros: (i) la resolución 01071 del 12 de abril de 2007 (protocolo de selección e incorporación); (ii) la Resolución 1190 de 2018 (protocolo del Ministerio del Interior para la coordinación de acciones en contextos de protesta pacífica); (iii) el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional (Unidad Policial para la Edificación de la Paz [Unipep], 2017); (iv) el Plan estratégico institucional de la Policía; (v) el Plan de Modernización y Transformación Institucional de la Policía Nacional (MTI); (vi) la Metodología de articulación en prevención para la convivencia y seguridad ciudadana (2018); (vii) los Modelos de Participación Comunitaria (PARCO); (viii) el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVC); (ix) la Resolución 03002 del 29 Junio del 2017 (Manual de Control de Manifestaciones y Disturbios para la Policía Nacional); (x) el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 (Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana); (xi) el Decreto 575 del 28 de mayo de 2021 (instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público); (xii) la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana); (xiii) la Resolución 02903 de 2017 (reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional); (xiv) los lineamientos generales de la Política Estratégica Institucional.

11 El CAJAR (2021) destaca que “las reglamentaciones actuales han sido proferidas por la propia Dirección de la Policía, quien establece directrices generales sobre la función policial cuando su actividad es estrictamente material y no jurídica. A partir del Decreto 4222 de 2006 se delega en el Director General de la Policía la posibilidad de expedir actos administrativos para la administración del servicio de policía, que funda la competencia para expedir documentos de alcance general y de vulneración de derechos fundamentales, como el Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones y dispositivos menos letales, ambos para la Policía Nacional (Resoluciones 3002 y 2903 de 2017). Todas son disposiciones proferidas unilateralmente, por análisis internos y cerrados de la institución que dejan de lado una necesaria participación ciudadana en el ejercicio de la función pública”.

Frente a otro tipo de procesos, como los procedimientos policiales, debe destacarse que estos son de carácter administrativo, por lo que están supeditados a la garantía del derecho al debido proceso. De igual manera, la Corte Constitucional ha establecido que para asegurar dicho derecho se debe tener en cuenta el principio de publicidad, es decir, el “deber de hacer conocer”, especialmente de aquellos actos que conducen a “la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación, sanción o multa” (Temblores ONG, 2019).

Un tema recurrente es la figura del traslado por protección, en cuya aplicación “la policía ha privado de la libertad a más de 5.500 personas” (HRW, 2021). A pesar de que la normativa y jurisprudencia nacionales han establecido que la persona trasladada no puede ser enviada a un centro de detención bajo ningún motivo, HRW (2021) documentó varios casos donde la policía llevó a los privados de libertad a estaciones de policía, en lugar de a centros de salud o sitios de detención administrativa, y no llamó a sus familiares como ordena la ley (HRW, 2021).

Sobre este traslado, la Corte Constitucional colombiana concluyó desde el 2017 en la Sentencia C-281/17 que la figura de “traslado por protección” del artículo 155 del Código Nacional de Policía, tal como está regulado, “no ofrece suficientes garantías previas ni posteriores de debido proceso”. En este sentido, condicionó su constitucionalidad a la observancia de ciertas garantías, lo cual fue confirmado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC 7641-202068 (CIDH, 2021).

Por tales razones, una de las prioridades que varias fuentes consultadas sitúan en el marco de los fundamentos de una reforma es el respeto por la rigurosa excepcionalidad de este tipo de figuras (Joel Hernández, encuentro virtual en CJyD, 2022c), lo que llevaría incluso a su derogatoria en el entendido de que los procedimientos de policía deben estar gobernados por el respeto reforzado

de los derechos y libertades fundamentales de las y los ciudadanos como manifestación del carácter democrático de la sociedad.

Sobre este mismo tema, se ha manifestado que las autoridades administrativas ostentan un papel de garantes de la democracia, es decir, deben proteger la vida y los derechos de las personas bajo su custodia. En ese sentido, “custodiar no significa solamente vigilar y confinar, también implica proteger” (El Espectador, 2020). La democratización de la Policía, en dicho contexto, significa que cada uno de sus agentes se encuentra capacitado para (y obligado a) “asumir la responsabilidad por la vida, el bienestar y la garantía de los derechos fundamentales de sus custodiados” (El Espectador, 2020).

g. La lucha contra la impunidad respecto de violaciones atribuibles a la Policía

En los paneles de expertos se planteó la discusión sobre la justicia penal militar, destacándose, como lo hizo Joel Hernández, Comisionado Relator para Colombia de la CIDH, que “la aplicación del fuero militar en casos de violaciones de derechos es incompatible con la convención americana, ya que son las mismas fuerzas militares juzgando a sus pares” (Hernández, encuentro virtual en CJyD, 2022c).

A pesar de lo anterior, las fuentes consultadas han observado con preocupación que en varios casos de vulneración de DDHH, especialmente agentes del ESMAD han sido juzgados por esta justicia, contrariando la normativa internacional y aún, la jurisprudencia interna colombiana (Negret-Mosquera, 2021).

No obstante, hubo posiciones contrarias en los paneles de expertos institucionales, como la de Fabio Espitia (encuentro virtual en CJyD, 2022c), que planteó que la Justicia Penal Militar se convierte en una alternativa para la justicia ordinaria, porque esta última tiene amplias

demoras en los procesos y también permite la impunidad.

Además, existe a nivel institucional una discusión según la cual la activación de la competencia de la justicia ordinaria dependería de la *gravedad* de la violación de DDHH cometida por un agente policial y no de su enunciación como tal (Espitia, encuentro virtual en CJyD, 2022c).

Lo anterior se plantea en un contexto en el que recientemente, según pudo conocer HRW (2021), en mayo del año pasado los jueces militares abrieron treinta y cuatro (34) investigaciones en relación con las protestas, incluyendo diez (10) por homicidios y once (11) por lesiones personales.

De acuerdo con estándares internacionales de DDHH, los tribunales penales militares no deben adelantar procesos por violaciones de DDHH toda vez que ni éstos ni el sistema disciplinario policial cuentan con la “independencia necesaria” (CIDH; 2021; Amnistía Internacional, 2021), entre otras razones porque según Arbeláez Jaramillo (2021) los procesos sancionatorios actualmente se usan “con intereses políticos [que ponen] en juego la carrera policial, en la que los agentes van ascendiendo y haciendo amigos aquí y allá”.

Además, mientras para la CIDH (2021) resulta altamente preocupante que los “casos relacionados con presuntas violaciones a DDHH cometidas por policías, particularmente del ESMAD” son conocidos por esta jurisdicción con el argumento de “que se encuentran comprendidos dentro de la noción de «actos del servicio»”, para Amnistía Internacional (2021) Colombia hace parte de los casos en los cuales “la ausencia de investigaciones independientes ha permitido que se manipulen pruebas para justificar homicidios ilícitos (...) investigados por un sistema de justicia penal militar que carece de independencia”.

Lo anterior trae a la discusión el tema del poder disciplinario y de la Justicia Penal Militar, especialmente cómo esta última debe modificarse o restringirse, de acuerdo a los estándares internacionales en los casos de violaciones a DDHH atribuibles a miembros de la Policía.

Cabe recordar que no existe dentro de la institución una carrera profesional específica para aquellos agentes que realizan investigaciones por asuntos disciplinarios, impidiendo la existencia de salvaguardas para asegurar que quienes investiguen no acaben trabajando junto con policías a quienes hayan investigado previamente o bajo su mando.

Además, el director de la institución puede revocar cualquier decisión disciplinaria (HRW, 2021), razón por la cual incluso “es importante que la Inspección General de la Policía tenga [también] cierto grado de independencia” (Arbeláez Jaramillo, 2021).

La investigación, juzgamiento y sanción de faltas cometidas por agentes de Policía, especialmente aquellas que configuran violaciones a derechos humanos, deben respetar estándares internacionales que hacen referencia a la prevalencia de la participación, protección y reparación a las víctimas conforme a sus experiencias, expectativas y necesidades.

El Protocolo de Minnesota de la ONU (2016, como se citó en Amnistía Internacional, 2021), por ejemplo, establece que las investigaciones de ejecuciones extrajudiciales cometidas por funcionarios de las fuerzas del orden u otros agentes del Estado deben ser prontas, diligentes, exhaustivas y transparentes, así como estar a cargo de funcionarios capacitados e imparciales que cuenten con las herramientas suficientes para determinar responsabilidades en cabeza de los mandos y no solo de los agentes directamente implicados en la violencia policial.

III. PRINCIPALES PROPUESTAS O MÍNIMOS DE REFORMA PARA COLOMBIA

Para que una reforma integral a la Policía Nacional sea exhaustiva y viable, debe tener la posibilidad de poner en diálogo varios aspectos para identificar las fallas estructurales, corregir aquello que sea susceptible de cambio conforme a un análisis amplio de las funciones y estructura de la institución policial y proponer estrategias prácticas que aporten a hacer realidad dicha reforma.

El presente EdA se ha enfrentado a un reto: ubicar, sistematizar y agrupar propuestas de diversas organizaciones sociales, centros de pensamiento e instituciones. En el intento por afrontarlo, se presentan a continuación unos mínimos que proyectan las necesidades de cambio de la Policía nacional asociadas a las de la sociedad y a las del país visto como un proyecto democrático.

a. Recuperar el carácter civil y democrático de la Policía

Un tema recurrente cuando se habla de reformar la institución es el hecho de que esta pertenezca o no al Ministerio de Defensa. Como se evidenció en el primer capítulo sobre *justificación y contexto*, se ha generado la discusión alrededor de la necesidad de “desmilitarizar” a la Policía que, en un contexto más amplio, significaría la transformación de la institución hacia su carácter civil y democrático.

Para lograrlo, los expertos Horacio Piccardo (encuentro virtual en CJyD, 2022d) y Diana Sánchez (encuentro virtual en CJyD, 2022b)

piensan que lo primero que debe hacerse es desligar a la institución del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Militares para deslegitimar el uso de armas letales y de acciones represivas excesivas que responden a las doctrinas, tácticas y estrategias de una fuerza militar (Alberto Brunori, encuentro virtual en CJyD, 2022d).

Para Negret-Mosquera (2021) y Ortega (2021), el cambio de adscripción anteriormente destacado no sería suficiente. Es necesaria una modificación de la estructura y doctrina de la Policía Nacional a fin de que sus miembros abandonen el abordaje de seguridad desde una perspectiva militar y lo hagan a partir de un enfoque de derechos humanos, convivencia y seguridad ciudadana.

Varios autores, además, han sugerido la transformación del Ministerio del Interior o la creación de un nuevo Ministerio Público o de Seguridad Ciudadana que acoja dentro de sus labores la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de la Policía (Camacho-Guizado, 1994; Vargas Velásquez, 2020b; Temblores ONG, et. al., 2021; Garay y Romero, encuentro virtual en CJyD, 2022a; Sánchez, encuentro virtual en CJyD, 2022b; Núñez y Piccardo, encuentro virtual en CJyD, 2022d).

Núñez (encuentro virtual en CJyD, 2022d) propone, además, que se podría fusionar a la Policía con funcionarios del ministerio asignado, para fortalecer el trabajo, la confianza, el respeto y la misión, aspectos que, de llegar a recuperarse, aportarían a la construcción de civilidad y democracia.

A propósito de lo anterior, la FIP y FESCOL (2021) sugieren que la desvinculación debe realizarse con posterioridad a la estructuración de una propuesta de diseño institucional que convenga el proceder de múltiples entidades, contemple lo estructural, organizativo y presupuestal, del mismo modo que incluya “la interoperabilidad de las fuerzas”. El cambio se propone bajo una estrategia compuesta por fases que logren proveer las distintas variables, entre ellas, contar con una normativa sólida sobre el alcance del uso de la fuerza pública y sus métodos (Temblores ONG e INDEPAZ, 2021).

Sumando a lo anterior, El Espectador (2020) ha sugerido apoyar dicha normativa con procesos formativos y capacitaciones continuas con enfoque de derechos humanos a los miembros de la Policía. Adicionalmente, se expresa la necesidad urgente de desideologizar y despolitizar a las Fuerzas Militares en el sentido de desligarlas de las élites políticas para promover y proteger el servicio de Policía en beneficio de toda la sociedad (Sánchez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

Que la Policía dependa del Ministerio de Defensa hace más crítico su rol en gobiernos autoritarios, como en el caso de Chile entre las décadas de 1970 y 1990 y aumenta en exceso el control de la institución por parte del poder ejecutivo, pues, como explica Piccardo (encuentro virtual en CJyD, 2022d), en dichos contextos la Policía se convierte en un cuerpo dúctil que se subordina al mando represivo del gobierno de turno.

En un país con aspiración democrática como Colombia, este tipo de escenarios puede evitarse con una reforma integral enfocada en prevenir dicho acomodamiento. Si, como sostiene Pérez (encuentro virtual en CJyD, 2022a), un proyecto autoritario está adelantando una agenda reaccionaria en todos los campos sociales, es altamente probable que éste se oponga a cualquier iniciativa de reforma policial que intente cuestionar la funcionalidad represiva del cuerpo de Policía.

Por tal razón, una iniciativa de reforma debe pensar cómo ganar aliados dentro de la propia institución para que se pueda superar dicha resistencia que además se encuentra enmarcada en “un conjunto de transacciones entre las autoridades civiles (que deben direccionar y controlar) y los mandos policiales” gobernado por la tendencia a “favorecer y responder más a intereses particulares y políticos que a otros estrictamente institucionales” (FIP y FESCOL, 2021).

En estos términos, para Piccardo (encuentro virtual en CJyD, 2022d) la reforma debe ser externa e interna. Desde el primer punto de vista, debe concretarse en el quehacer del trabajo conjunto entre el ejecutivo y el legislativo. La dimensión interna de la reforma supone un trabajo por recuperar la actividad policial en torno a su finalidad y funciones constitucionales.

Contrastando con lo anterior, la Dirección General de la Policía Nacional ha venido planteando desde 2007 iniciativas de *modernización* de su estructura organizativa como estrategias concentradas en la renovación de sus “criterios gerenciales y el soporte de avanzadas tecnologías que le permitan mejorar la efectividad en sus resultados” (Policía Nacional de Colombia, 2007).

Tales iniciativas se encuentran enfocadas hacia “la consolidación del Sistema de Gestión Integral, el redireccionamiento de la ejecución presupuestal, la mejora de las condiciones de infraestructura y seguridad de las unidades policiales, la mejora de la infraestructura de movilidad y comunicaciones, la sistematización integral del servicio, la transparencia administrativa y la arquitectura de la estructura administrativa” (Policía Nacional de Colombia, 2007).

Esta estrategia, del tipo reingeniería para mejorar la eficiencia corporativa, no cumple con la iniciativa desvinculante que se propone anteriormente, y no asegura un cambio actitudinal de los efectivos de la Policía en su relacionamiento con los ciudadanos, entre otras razones, porque no

cuestiona las bases de la actual doctrina policial que, al subordinarse a las políticas de defensa de origen gubernamental, permite la doble condición del cuerpo de Policía como organismo dúctil para proyectos represivos y rígido para las demandas ciudadanas de cambio.

De hecho, la llamada “renovación” a que la propia Policía Nacional (2007) hace referencia en la fuente anteriormente citada, se introduce en el contexto de la adaptación de su política estratégica institucional a los lineamientos de la política de Seguridad Democrática del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, de manera que a pesar de que podría lanzar un mensaje autocrítico, no garantiza el funcionamiento constitucional de dicha institución como entidad encargada del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos públicos y para asegurar la convivencia pacífica, pues la sujeta a una política que subordina las libertades civiles a la seguridad del Estado.

La apuesta de fortalecimiento del carácter civil de la Policía apunta a un cambio que sea tangible en el relacionamiento cotidiano de los agentes policiales y la ciudadanía. Dicha transformación no podría darse mientras la Policía siga perteneciendo al Sistema Administrativo de Defensa Nacional encargado de “la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial” (art. 4, Decreto 1512 de 2000).

Tampoco si sigue haciendo parte de la estructura del Ministerio de Defensa, porque según las fuentes consultadas tal situación impide el desarrollo de la vocación civilista y democrática propuesta, que por lo demás se encuentra consignada en el artículo 218 de la Constitución Política según el cual “la Policía Nacional es un cuerpo permanente de *naturaleza civil*”.

h. Promover la supervisión y control ciudadano del servicio de Policía

Según varias fuentes consultadas, deben existir mecanismos y garantías para que las y los

ciudadanos puedan supervisar la transparencia, legalidad y publicidad de los procedimientos de Policía en aras a prevenir la arbitrariedad, así como vigilar la eficiencia, eficacia y adecuación constitucional de la prestación del servicio de Policía con el fin de evitar y prevenir abusos de autoridad.

En particular, CAJAR (2021) propone que tales mecanismos se materialicen en la implementación de espacios e instancias de control ciudadano a la actividad policial, donde se evalúe y se supervise el cumplimiento de los parámetros constitucionales y legales que la gobiernan.

Como se verá más adelante, una de las manifestaciones del fortalecimiento del carácter civil de la Policía es la supresión del fuero penal militar para agentes de Policía, al menos en casos de violaciones a DDHH, así como la extensión del control ciudadano a la creación de veedurías a los procedimientos y sanciones disciplinarias en aquellos casos en los cuales las faltas de los agentes de Policía no trasciendan a delitos comunes o transgresiones a los DDHH¹².

Algunas propuestas señalan que incluso los delitos no constitutivos de este tipo de transgresiones deberían ser de competencia preferente o exclusiva de la jurisdicción ordinaria, en el entendido de que la Justicia Penal Militar está enfocada a la investigación y sanción de comportamientos lesivos de bienes jurídicos estrictamente castrenses, situación que pudiera estar cubierta incluso por el poder disciplinario a través de un modelo de tipificación escalonada de faltas y de graduación de sanciones. En ambos escenarios, el fuero militar es inadecuado en lo que respecta a los agentes de Policía.

¹² Cruz-Rodríguez (2017) resalta que “el fuero penal militar es inconveniente para la Policía, principalmente, por razones operativas” entre las cuales destaca que “la función policial requiere cierta flexibilidad en cuanto a la toma de decisiones individuales en el terreno, lo cual la diferencia de la verticalidad y la disciplina automática que se debe aplicar en el Ejército”.

En todo caso, lo anterior debe darse previa garantía de la autonomía, imparcialidad e independencia de las investigaciones, incluyendo las de control interno disciplinario. CAJAR (2021), por ejemplo, expone la necesidad de incluir reformas o ajustes a la justicia penal ordinaria encargada de investigar y sancionar abusos policiales, enfocados a garantizar el estudio objetivo y juicioso de la responsabilidad penal individual de los agentes de Policía, aún de quienes hacen equipo con las y los fiscales en las investigaciones penales.

Para Gallón (2021), además, debe existir la auditoría de un órgano estatal, civil e independiente, a través de la creación de una Unidad Administrativa Especial adscrita a la Defensoría del Pueblo para que supervise y controle la recepción de denuncias que se tramiten por abuso policial. Con ello, se podría evitar que las quejas ciudadanas que versan sobre irregularidades profundas sean tramitadas como simples faltas disciplinarias en investigaciones internas que pueden carecer de transparencia y rendición de cuentas¹³.

El autor citado también sugiere que dicho órgano debería encargarse de recolectar las denuncias e informes dirigidos a la PGN, la Fiscalía o la Inspección de la Policía, probablemente para llevar a cabo el seguimiento de los respectivos trámites según el órgano competente, así como promover investigaciones integrales que den cuenta de patrones y no solo de conductas aisladas o para que las respectivas sanciones contribuyan a prevenir contextos de sistematicidad o de permisividad institucional de conductas irregulares.

En conclusión, se hace necesario garantizar la participación de grupos u órganos civiles a cargo de la formación, así como de la supervisión y

control independientes de los casos de abuso policial con protocolos adecuados e imparciales, como garantía de transparencia en el trámite de las investigaciones o procesos penales y disciplinarios (Temblores ONG, et. al., 2021; Oscar Ramírez, encuentro virtual en CJyD, 2022b), circunstancia que interpela también a reformas que contribuyan a garantizar la independencia de los órganos judiciales y disciplinarios respectivos (Francisco Núñez, encuentro virtual en CJyD, 2022d).

i. Garantizar la efectiva investigación, juzgamiento y sanción de violaciones a DDHH

Como pudo verse en la línea anterior, dentro de los aspectos más importantes a tener en cuenta cuando se diseña y ejecuta una reforma es la evaluación y ajuste a los organismos de control de la Policía. Ortega (2021) evidencia la existencia de mecanismos de control interno en la Policía que actualmente se gestionan a través de la Inspección General como dependencia encargada de vigilar el comportamiento ético de los agentes, proponiendo un debate en torno a su idoneidad pues cree que dicho organismo tiene al menos tres problemas.

En primer lugar, la investigación de homicidios atribuidos a los agentes no puede ser asumida por este organismo pues se considera “fuera de su alcance”. En segundo lugar, al ser un mecanismo interno, una lectura externa puede sugerir que las decisiones que son tomadas por este sean vistas como parcializadas.

En estrecha relación con lo anterior, el tercer problema hace referencia a la poca legitimidad externa que tiene la Inspección General en lo que respecta a la supervisión de las conductas de mayor resonancia social, al considerarse que sus acciones y decisiones no son idóneas ni se encuentran respaldadas por la confianza ciudadana. Para superar lo anterior, Ortega (2021) propone instituir un mecanismo de

¹³ Asimismo, Gallón (2021) propone que el órgano civil que debería impartir formación en derechos humanos en la Policía debe ser del corte de la Defensoría del Pueblo, o de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla que depende de la Rama Judicial.

control disciplinario que dependa de personal no uniformado y no de la institución.

Sobre el primer problema, el director de la Justicia Penal Militar (Fabio Espitia, encuentro virtual en CJyD, 2022c) afirma que la competencia de esta instancia se activa si el homicidio, para seguir el ejemplo de Ortega (2021), no configura una violación *grave* a los DDHH. No obstante, como se señaló en líneas anteriores, la posición de la CIDH (2021) es que toda violación a DDHH debe ser de competencia exclusiva de la justicia ordinaria.

Respecto a los otros dos problemas destacados por Ortega (2021), CAJAR (2021) resalta la necesidad de garantizar que la función disciplinaria sea ejercida por agentes civiles independientes y que no hagan parte de la línea de mando. Una alternativa es que, en todos los casos, el control disciplinario de los agentes de Policía sea ejercido por la PGN (CAJAR, 2021), previo fortalecimiento de sus “recursos técnicos y humanos” y de sus capacidades para ejercer sus funciones “con autonomía y transparencia” (FIP y FESCOL, 2021).

A partir de lo anterior, se vuelve necesario fortalecer a los organismos de control y a los operadores judiciales para que puedan realizar investigaciones, juzgamientos y sanciones efectivas sobre la Policía como estrategia de fortalecimiento de un cambio integral y estratégico interno. En este caso, FIP y FESCOL (2021) plantean la adopción de una perspectiva preventiva que se base en la identificación de patrones por conductas ilegales de los miembros de la Policía.

Adicionalmente, Negret-Mosquera (2021) recomienda aplicar la figura de “retiro discrecional” a los miembros de la Policía que presuntamente cometieron violaciones a los DDHH de civiles, incluso si no se tiene una sentencia que lo ratifique, con el fin de generar confianza en la ciudadanía. Lo anterior daría mayor preponderancia a los daños infligidos que

a la estabilidad laboral de los uniformados, para perfilar de manera exhaustiva las garantías de no repetición correspondientes.

Frente a lo anterior, la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), Defender la Libertad, asunto de todas, la Coordinación Colombia-Europa-EEUU y MOVICE, en los mínimos de reforma que proponen, incluyen la creación de “una comisión especial que retire del servicio a oficiales, suboficiales y agentes que se encuentren vinculados a actos de corrupción o violaciones a derechos humanos”.

En el caso de Portugal, Francisco Núñez (encuentro virtual en CJyD, 2022d), teniente coronel retirado de la Policía de ese país, hace una reflexión en forma de comparación a modo de recomendación de garantía de no repetición en los casos de violaciones a DDHH: La implementación de un sistema adecuado de juzgamiento para los policías investigados por este tipo de violencias o abusos de autoridad, puede incluir la creación de una inspección especializada o fiscalía independiente que se encargue de investigar, juzgar y sancionarlos conforme a estándares internacionales.

Precisamente, varias fuentes consultadas coinciden en la idea de que la investigación, juzgamiento y sanción de violaciones a DDHH atribuibles a agentes de Policía deben ser de competencia exclusiva de la justicia penal ordinaria (Tembloros ONG, 2019; CAJAR, 2021; CIDH, 2021). Sin embargo, se requieren mayores ajustes para garantizar imparcialidad y eficacia al interior de dicha jurisdicción.

Por ejemplo, en vista de que la Fiscalía actualmente se encuentra apoyada por un cuerpo de policía judicial que está compuesto en cierta medida por miembros activos de la Policía Nacional, se hace necesario proponer ajustes o crear estrategias que asignen la investigación a la policía judicial de la Fiscalía (CTI) evitando que los investigadores de la policía judicial pierdan la ecuanimidad e

independencia al tener que investigar a otros miembros de la policía respecto de los cuales es altamente probable que compartan una doctrina común o tengan una relación de solidaridad de cuerpo.

Por otro lado, es necesario fortalecer la capacidad de la justicia penal ordinaria para orientar las investigaciones “a identificar no solo a los autores directos, sino también a todos los demás responsables, incluidos, por ejemplo, los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices”, así como “los fallos sistémicos que pueden haber contribuido a las violaciones, e identificar cuadros persistentes cuando existan” (ONU, 2016, como se citó en Amnistía Internacional, 2021)¹⁴.

En conclusión, es necesaria una reforma a la Policía Nacional que establezca un sistema preventivo y de justicia para miembros de la institución que cometan violaciones de DDHH, que actúe de manera articulada y complementaria con órganos judiciales y disciplinarios independientes. Dicho sistema debe contar con la capacidad de contrarrestar la alta impunidad que se ha venido presentando en este tipo de casos (FIP y FESCOL, 2021) y “la tendencia institucional de negación de la responsabilidad estatal” (CODHES, 2021).

En dicho marco, no puede descartarse la creación de una ruta o procedimiento de justicia que garantice la participación real de las víctimas mediante el diseño o fortalecimiento de sistemas de supervisión y sanción que sean realmente independientes y externos de la Policía (Amnistía Internacional, 2021).

¹⁴ Amnistía Internacional (2021) destaca que “las operaciones policiales se rigen generalmente por las decisiones adoptadas por los mandos en distintos niveles, tanto estratégicos como operativos. La manera en que los mandos ejercen su función puede ser decisiva. Son los mandos quienes determinan los objetivos de una operación y los agentes, tácticas y herramientas que han de utilizarse para cumplir ese objetivo. Por consiguiente, los mandos policiales son responsables de determinar de antemano los marcos operativos, supervisar la conducta de sus subordinados durante una operación y garantizar la rendición de cuentas después”.

La inclusión del ya mencionado Protocolo de Minnesota de la ONU (2016) en la normativa interna podría ser un renglón de la reforma, especialmente en lo referido a su implementación en el ámbito rural, lo cual obligaría a prescindir de la extensión del fuero penal militar a los agentes de Policía, fortaleciendo las garantías y capacidades de la justicia ordinaria para investigar, juzgar y sancionar todo caso de violación a los DDHH.

Seguramente, como señala la experta internacional Ana Lorena Delgadillo, lo anterior obligue a replantear también el rol de la Policía Nacional en el cuerpo de policía judicial de la justicia penal ordinaria cuanto menos en lo que respecta a su apoyo a las investigaciones sobre violaciones a DDHH de otros miembros de la Policía (Delgadillo, encuentro virtual en CJyD, 2022d).

j. Prohibir, controlar y reparar el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza

El deber de las autoridades de Policía es proteger los derechos y libertades señaladas en la Constitución Política y circunscribirse a los límites que el goce efectivo de dichos derechos impone a su ámbito de maniobra. Dicho de otra manera, del correcto cumplimiento de los deberes constitucionales depende la legitimidad de la institución policial.

Si se desestimulan las reacciones violentas de los miembros de la Policía a través de un modelo integral de formación (más allá de los cursos mandatarios) alrededor del enfoque de protección, garantía y respeto de DDHH (Vargas Velásquez, 2020) es altamente probable que se prevenga el uso desproporcional, excesivo e innecesario de la fuerza, y en particular, el “uso ilícito de la fuerza por la policía en operaciones de orden público para disuadir y dispersar a manifestantes” que ha incluido a Colombia en una lista de países represivos de la protesta social en Latinoamérica al que se suman Chile, Honduras y Venezuela (Amnistía Internacional, 2021).

La violencia y el abuso policial, especialmente desplegados en contextos de protesta social, han provocado la reflexión sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes de la Fuerza Pública a la luz de los estándares internacionales que afirman que, bajo ninguna circunstancia, se permite contra los ciudadanos en medio de la reivindicación de derechos como el de reunión (Joel Hernández, encuentro virtual en CJyD, 2022c).

En el marco de lo anterior, para el director nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo (Jorge Calero, encuentro virtual en CJyD, 2022c) dicho accionar violento, desmedido y reaccionario, debe ser castigado en estricta proporción a los daños causados.

Algunas organizaciones sociales señalan que, para cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos, la Policía no debe usar ningún tipo de armas consideradas potencialmente letales y menos en contra de la población civil. Los desmanes de la Policía explicados en el primer capítulo del presente EdA, han evidenciado el incumplimiento de “los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad” (Temblores ONG, et. al., 2021).

De esta forma, es necesario propiciar espacios de recuperación de la confianza institucional por parte de las y los ciudadanos con el propósito de eliminar las brechas que existen entre la Policía y la ciudadanía (Negret-Mosquera (2021). Esta misma fuente, circunscrita a las protestas sociales que se llevaron a cabo entre 2020 y 2021 en Bogotá, solicita a la Policía Nacional que reconozca en un acto público la responsabilidad respecto de los hechos violentos, los abusos cometidos a la ciudadanía y la brutalidad policial atribuibles a miembros de la institución.

En correspondencia con lo anterior, la CIDH (2021) ha considerado necesario que, para contribuir a la reparación y no repetición de las violaciones a DDHH ocasionadas por el uso excesivo, desproporcional e innecesario de la fuerza policial, los responsables y la institución

deben realizar una genuina petición de perdón a todas las víctimas, sus familiares y a la sociedad. El comisionado relator para Colombia de la CIDH puntualiza que, antes de llevar a cabo dicho acto, la Policía debe generar espacios seguros para las víctimas en donde se les escuche y asegure su participación activa (Hernández, encuentro virtual en CJyD, 2022c).

Esto puede ser posible si se garantizan medidas de protección a las víctimas, así como el reconocimiento de responsabilidad institucional y el esclarecimiento de la verdad sobre los hechos, dando prioridad al acceso a medidas de satisfacción, rehabilitación, indemnización, restitución y garantías de no repetición (CODHES, 2021; Temblores ONG e INDEPAZ, 2021), previo reconocimiento de los daños, analizados desde sus dimensiones diferenciales étnico-racial, de género y etario.

En dicho marco, “las organizaciones de la sociedad civil son una fuente importante de investigación independiente sobre el uso policial de la fuerza” (Amnistía Internacional, 2021) y es necesario, para garantizar la no repetición, que el Estado aborde “la violencia policial ilícita como problema estructural” que va “más allá de las conductas indebidas individuales, y deja entrever o sugiere fallos operativos o estratégicos en el respeto de los derechos humanos en las fuerzas policiales” (Amnistía Internacional, 2021). De conformidad con lo anterior, es necesario reconocer que “los abusos y errores que comete la Policía no son eventos aislados” (FIP y FESCOL, 2021):

“Existe un sistema institucional y social, adentro y afuera de la Policía, que ofrece las condiciones para que estos hechos sucedan: mecanismos disciplinarios disfuncionales; organismos de control sin capacidades ni interés; un sistema de hegemonía masculina complejo; procesos formativos deficientes, arcaicos y poco pragmáticos acentuados por

la brecha formativa entre oficiales, suboficiales y bachilleres; y una sociedad civil que aplaude la mano dura, entre otros factores” (FIP y FESCOL, 2021).

Temblores ONG e INDEPAZ (2021) suman a lo anterior la realización de una exigente, completa, constante y transparente educación a los miembros de la Policía sobre los DDHH, las garantías y libertades fundamentales consignadas en el bloque de constitucionalidad, la democracia y el derecho internacional humanitario (DIH). El proceso de formación así enfocado debe ser vigilado por organismos no gubernamentales y miembros de la sociedad civil (Temblores ONG e INDEPAZ, 2021). En consonancia, para Marco Romero (encuentro virtual en CJyD, 2022a) la formación de las y los policías en democracia es vital para que éstos puedan comprender el contenido y alcance de la participación democrática en una sociedad en transición.

Para esto, Temblores ONG e INDEPAZ (2021) sugieren que la Policía Nacional elabore un protocolo sobre el uso de las “armas de letalidad reducida” para ser compartido con la sociedad civil en forma de campaña de difusión masiva. En dicho instrumento deben incluirse los estándares internacionales que rigen en la materia y debe quedar expresa la prohibición “total y/o suspensión de aquellas armas de letalidad reducida que han sido usadas para torturar y en homicidios presuntamente llevados a cabo por miembros de la fuerza pública”.

Por su parte, FIP y FESCOL (2021) consideran que “no basta con expedir protocolos” pues se requiere que “las alcaldías vigilen que se cumplan y que se respeten los derechos de las personas”. Sin embargo, además de ésta, solo algunas fuentes¹⁵ profundizan en la distinción entre actividad y función de Policía, para efectos de insistir en que es necesario fortalecer el rol de

las alcaldías y gobernaciones como autoridades civiles locales de policía.

En cierta medida, éstas coinciden en alertar sobre la necesidad de: (i) coordinar a las instituciones encargadas de orientar y dirigir la seguridad ciudadana a nivel nacional y local (FIP y FESCOL, 2021); (ii) “clarificar esa ambigua relación que estableció la Constitución de 1991 entre la línea jerárquica –propia del rezago militar en la institución- y la disposición constitucional que establece que el alcalde es el jefe de Policía de su municipio” (Vargas Velásquez, 2020b) y (iii) otorgar facultades especiales a las autoridades territoriales para que “puedan intervenir en la conformación y sistema de ascensos de la Policía Nacional” (Negret-Mosquera, 2021)¹⁶.

Los estándares internacionales que es preciso fijar en la praxis de la Policía, han sido sintetizados por la CIDH (2021) como “criterios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad”¹⁷. También los estándares jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, como se citó en CIDH, 2021) establecen que “el actuar de las autoridades no debe ser indiscriminado, sino que debe individualizar a los actores violentos y distinguirlos respecto de aquellos que ejercen el legítimo derecho de manifestación”.

16 CAJAR (2021) explica que “si bien cada autoridad (alcalde y gobernador) es la primera autoridad de policía en su jurisdicción, pudiendo dar órdenes por conducto del comandante de policía, es este último quien toma decisiones reales sobre el funcionamiento de la estructura a nivel local y aquel depende funcionalmente de su superior jerárquico dentro de la estructura policial, definida por categorías militares y centralizada en el Cuerpo de Generales”. Arbeláez Jaramillo (2021) recuerda también que “en el papel dice que los alcaldes son la máxima autoridad de policía en el territorio, pero el presidente es la primera autoridad a nivel nacional y la Policía es una institución del nivel nacional”.

17 La CIDH (2021) recuerda al Estado colombiano y a la Policía Nacional que tales criterios “en términos generales” suponen que el uso de la fuerza debe: (i) estar establecida en una ley; (ii) perseguir un fin legítimo; (iii) estar precedida por una evaluación “que permita verificar la existencia y disponibilidad de medios menos lesivos”. Además, “el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el riesgo real que representa la persona y con el nivel de resistencia, lo cual implicaría un equilibrio entre la situación que enfrenta el funcionario y su respuesta, considerando el daño potencial que podría ser ocasionado”.

15 Vargas Velásquez (2020b), CAJAR (2021) y Negret-Mosquera (2021).

Además, la Corte IDH (2015 como se cita en CJyD, 2021) establece la importancia de aplicar el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (1979) y los *Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y armas de fuego para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (1990), proferidos por la ONU. Igualmente ordena “que la legislación interna debe respetar las obligaciones impuestas por la jurisprudencia internacional a los cuerpos de seguridad del Estado en las distintas etapas del despliegue de la fuerza, de manera que garantice la aplicación de los principios anteriormente destacados en el marco de sus acciones preventivas, concomitantes y posteriores al uso de la fuerza”.

Estos estándares o criterios que han sido incorporados con carácter vinculante al ordenamiento jurídico interno a través de la jurisprudencia constitucional (CJyD, 2021), aún no hacen parte explícita de los protocolos de acción de la Policía los cuales deben reconocer expresamente que la fuerza es “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal” (CIDH, 2021).

Complementariamente, la CIDH (2021) ha urgido al Estado colombiano “a que implemente en forma inmediata y apremiante mecanismos para prohibir e impedir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso de control del orden público en casos de protestas”. Esta misma fuente considera urgente el retiro de armas de fuego y municiones de cualquier operativo “de control de las protestas sociales” de manera que “los funcionarios policiales que pudieran entrar en contacto con la manifestación [social] no deben portar armas de fuego”.

Algunos expertos agregan que, desde el Gobierno nacional, debe generarse un espacio de diálogo con la ciudadanía y de fortalecimiento de las pautas de respeto, garantía y protección de los DDHH al interior de la Fuerza Pública para evitar

una instrumentalización de la violencia estatal como estrategia de silenciamiento de la expresión política (Bernardo Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a; Oscar Ramírez, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

El Comisionado de la CIDH Joel Hernández (encuentro virtual en CJyD, 2022c) puntualiza en que la Policía debe tener un registro de información consistente, actualizada, fidedigna, desagregada y pública respecto al uso de la fuerza, que cuente con la participación de la ciudadanía. Lo anterior exige que debe existir “transparencia sobre los criterios utilizados en las investigaciones y sus avances respectivos” con relación a “la violencia ocurrida en el marco de protestas sociales” (CIDH, 2021), facilitando “el acceso a los archivos estatales relacionados con violaciones a los derechos humanos, no sólo para preservar las investigaciones sino para que, además, estas violaciones no vuelvan a repetirse” (CIDH, 2021).

k. Reestructurar y democratizar la carrera policial

Existe una crisis por la que está pasando la Policía Nacional, por lo demás endurecida en los últimos años. Es importante contemplar mínimos de reforma que han quedado de la enseñanza del tiempo. Existe un punto que, si bien es una constante en los discursos sobre el tema, sigue siendo prioritario: la reflexión sobre la estructura interna de la institución en clave de criterios de selección e ingreso, procesos de instrucción y desempeño, garantías de estabilidad, permanencia y ascenso en condiciones de igualdad, formación policial y profesionalización de los agentes de Policía, entre otros factores estructurales endógenos que permean la relación de la Policía con otras instituciones del Estado (como las autoridades territoriales, por ejemplo) y la ciudadanía.

Para el CAJAR (2021), por ejemplo, se necesita una supervisión más rigurosa de la selección

de los integrantes a la institución. Desde los tiempos de la expedición de la Constitución de 1991, Camacho-Guizado (1994) sugiere una transformación en la estructura de la Policía que apunte a mejorar los programas de estudio y formación orientados a generar la especialización a los agentes que integren las divisiones que resulten de un proceso de descongestión y desconcentración de funciones para, entre otros objetivos, “asegurar la subordinación del mando a las autoridades territoriales” (Negret-Mosquera, 2021).

La combinación entre especialización de los agentes de Policía y desconcentración de funciones a través de su supresión o traslado a otras instituciones especializadas, permitiría la democratización de la carrera policial porque trazaría una misma ruta de ascensos sin distinguir entre quienes pertenecen al nivel ejecutivo y quienes no. Para ello, sostienen varias de las fuentes consultadas, se precisa formar a los miembros de la Policía en un programa general que profundice en temas como la civilidad, el derecho penal y los DDHH, conforme a las necesidades específicas de las asignaciones de funciones correspondientes.

De la interacción entre la formación integral y las especialidades en clave de perfilación de funciones, depende la interacción con la ciudadanía y, por ende, las posibilidades de generar un clima de control y transparencia (Ana Lorena Delgadillo, encuentro virtual en CJyD, 2022d). La inclusión de la formación en Derecho y Democracia, permite además desarrollar competencias encaminadas a saber actuar ante situaciones críticas y a que la Policía tenga mayor acercamiento a la población (Melfri Ramírez, encuentro virtual en CJyD, 2022d).

Según CAJAR (2021), la Policía debería regirse por una “formación profesional diversa, no sólo en técnicas de seguridad ciudadana sino en derecho, psicología, trabajo social, y otras tantas disciplinas dedicadas a abordar la conflictividad social o interindividual, alejadas de la doctrina

de formación militar que ha convertido a la policía en una fuerza de choque urbano de una denominada criminalidad”. Allí, la preparación jurídica resulta fundamental porque “a diferencia de los soldados, los policías deben contar con una preparación especial en materia jurídica que les permita discernir entre un conjunto de situaciones potenciales” (Cruz-Rodríguez, 2017).

En dicho marco, la formación debería combinar procesos de especialización de la carrera en temas y ramas específicas, con un programa más amplio en cultura organizacional, valores y conocimientos jurídicos que “propicien que los mandos puedan modelar la cultura de sus subordinados ejerciendo activamente una función de supervisión que promueva la rendición de cuentas” (Amnistía Internacional, 2021) promoviendo que “en sus prácticas cotidianas se ciñan a los valores democráticos y constitucionales, no solo frente a los ciudadanos sino entre sus mismos integrantes” (FIP y FESCOL, 2021).

Para Camacho-Guizado (1994), con cuatro categorías de formación se puede reconfigurar la estructura organizativa en clave de funciones más concentradas y especializadas que perfilen una Policía Nacional enfocada en sus funciones públicas constitucionales de protección de la sociedad civil: (i) una Policía rural o cuerpo de carabineros; (ii) una Policía judicial, (iii) una Policía urbana y (iv) una especialidad que controle la delincuencia organizada.

Para el experto guatemalteco Melfri Ramírez (encuentro virtual en CJyD, 2022d), la existencia de una Policía civil, integrada por civiles, sin incidencia militar, puede ser un activo valioso para la consolidación de una entidad encargada de la seguridad humana, más acorde con un modelo de Estado democrático.

En consonancia, los mecanismos de transformación de la cultura organizacional previamente aludidos deberían contribuir a democratizar las relaciones internas y a clarificar el sentido civilista del mando, más si se tiene en cuenta que se trata de

una institución que ha sido, en ciertos contextos, la única alternativa de movilidad social para ciertos sectores sociales marginados¹⁸. FIP y FESCOL (2021), contribuyen a demarcar esta línea de reforma en los siguientes términos:

Se debe fortalecer una cultura organizacional que promueva estos valores, no sólo a través de los procesos de selección, formación y ascenso de los agentes de Policía, sino en la forma en que son tratados por sus superiores y la institución en sus actividades formativas y laborales. Con el fin de fortalecer el sentido de pertenencia a la institución y su legitimidad, sus miembros deben percibir que hay coherencia entre los valores, principios y reglas que se les inculcan y la forma en que son tratados en sus prácticas cotidianas (FIP y FESCO, 2021).

Algo parecido propuso la Comisión de Estudios sobre la Violencia según Camacho-Guizado (1994), cuando, en la década de los noventa del siglo XX, recomendó al gobierno del momento crear la posibilidad de dignificar a la institución

y sus miembros para general bienestar dentro de esta. Para realizar dicho cometido, se sugirió mejorar los sueldos y realizar una supervisión periódica, cada cinco años, para ajustarlos nuevamente, en proporción al progreso del profesional y al tiempo de trabajo en la institución.

A propósito de lo anterior, en los primeros años de la década de 2000 la propia Dirección General de la Policía Nacional apostaba por realizar reformas internas a la formación profesional de sus agentes para “garantizar la calidad y pertinencia de los programas académicos orientados a formar, actualizar, capacitar y entrenar a los integrantes de la Institución, mediante el desarrollo de programas fundamentados en las competencias policiales y salidas ocupacionales para optimizar el servicio policial, generando satisfacción en la comunidad” (Policía Nacional de Colombia, 2007).

Tales apuestas han sido enfocadas hacia las estrategias definidas por el Ministerio de Defensa Nacional con los objetivos de: fortalecer y profesionalizar las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; aumentar la movilidad de las unidades; avanzar en el desarrollo de la doctrina conjunta y combinada; reorganizar la Justicia Penal Militar; incrementar la disponibilidad, modernización y estandarización del armamento, las comunicaciones y la infraestructura operacional; desarrollar la ciencia y tecnología en la Fuerza Pública y reformar el Sistema de Seguridad Social en la Fuerza Pública (Policía Nacional de Colombia, 2007).

18 A propósito del tema de incorporación, la activista e investigadora afrocolombiana Sofía Garzón (encuentro virtual en CJyD, 2022b) resaltó que, entre las comunidades pertenecientes al pueblo negro afrodescendiente en el Pacífico biogeográfico, “la única aspiración o ventana de movilidad social es la docencia o la fuerza policial” en un contexto de precariedad del Estado en la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la gente negra.

IV. AVANCES Y RETROCESOS LEGISLATIVOS EN COLOMBIA

Como se ha compartido en líneas anteriores, Colombia vivió un estallido social en el año 2019 cuando diferentes organizaciones convocaron un paro nacional en noviembre del mismo año, que tuvo gran acogida entre la población civil. Varios hechos que antecedieron esa jornada se convirtieron en detonantes de dicho estallido: caso Odebrecht, aumento de asesinato de líderes sociales, asesinato de menores de edad en medio de un bombardeo en San Vicente del Caguán, entre otros lamentables sucesos.

Por tales razones, el 21 de noviembre empezaron las manifestaciones, que se extendieron de manera intermitente, hasta el inicio de la pandemia en marzo del 2020. Durante las protestas se presentaron varios casos de uso excesivo de la fuerza, entre los que se destaca la muerte de Dilan Cruz el 23 de noviembre de 2019. Posteriormente, se destacan el periodo comprendido entre el 28 de abril y julio de 2021, y su detonante, la reforma tributaria, que provocó la movilización de cientos de personas a través de jornadas en las que se denunciaron múltiples abusos de poder por parte de la Fuerza Pública.

Por lo anterior, el presente EdA seleccionó el periodo legislativo 2020-2021 para identificar aquellos proyectos de ley que fueron presentados con relación a una “Reforma a la Policía” en medio de esta coyuntura política. En ese sentido, se encontraron 29 proyectos, de los cuales 21 tenían una relación directa con el tema y 4 fueron presentados dos veces (por archivo de legislatura o por retiro del mismo autor).

De los proyectos de ley que llegaron al Congreso Nacional, solo dos fueron aprobados y convertidos en ley (propuestos con el apoyo del Gobierno de Iván Duque): la ley 2179 del 30 de diciembre de 2021 (Profesionalización del servicio de policía) y la ley 2196, del 18 de enero de 2022 (Estatuto Disciplinario Policial).

De esta forma, en la revisión de los proyectos de ley se encontraron varios patrones que vale la pena resaltar:

- Ninguno de los proyectos presentados por partidos de oposición o no cercanos al Gobierno de Duque Márquez fue aprobado.
- Cada vez que partidos de oposición proponían proyectos de ley con relación a la Policía, partidos “gobiernistas” hacían una “contrapropuesta” o presentaban iniciativas de reforma sobre temas radicalmente distintos. Por ejemplo, mientras el 20 de julio de 2020 la oposición presentó un proyecto para regular el uso de la fuerza en manifestaciones públicas¹⁹, partidos gobiernistas presentaron propuestas para reestructurar el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública²⁰.

19 Proyecto de ley 38/20 del Senado “Por la cual se regula el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones públicas. [Regula el uso de la fuerza]”.

20 Proyecto de ley 172/20 de la Cámara “Por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones. [Reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública]”

- Se identificaron disputas políticas con relación a la reforma a la Policía; por ejemplo, sobre un mismo tema partidos de oposición y de gobierno presentaban dos proyectos con perspectivas disímiles: el 23 de julio de 2020, partidos oficiales propusieron un proyecto sobre “Ascensos Militares por el Presidente de la República”²¹, y el mismo día partidos de oposición presentaron un proyecto acerca de la “Regulación en el sistema de ascensos de los miembros de las FFAA”²².
- De igual forma, mientras el Ministerio de Defensa presentaba los dos proyectos que fueron aprobados (Profesionalización del servicio de Policía y Seguridad Ciudadana), la oposición presentó reformas relacionadas con los ascensos, el paso de la Policía al Ministerio de Justicia y el fortalecimiento del carácter civil de la institución, ninguno de los cuales logró aprobación parlamentaria.
- Para los partidos de oposición existe una serie de temas centrales y recurrentes en los proyectos de ley que han presentado; estos son: regulación del uso de la fuerza, actuación en manifestaciones públicas, convivencia ciudadana, sistema de ascensos, prevención y sanción de abusos en la actividad policial, carácter civil de la institución, cambio de ministerio al que se adscribe la Policía Nacional y seguridad ciudadana para la construcción de paz.
- Por el contrario, para los partidos oficiales hay otras prioridades como combatir el hurto de celulares, reestructuración del sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, tipificación de delitos contra integrantes de

la Fuerza Pública como delitos autónomos, ascensos, profesionalización de la actividad policial, estatuto disciplinario y prima de antigüedad.

- Se presentaron pocas propuestas con enfoque diferencial. Apenas se destacan dos, ninguna de las cuales fue aprobada: (i) el proyecto de ley 316/21 de la Cámara “Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones. [Reforma policial]” adelantado por partidos de oposición y (ii) el proyecto de ley 126/19 del Senado “Por medio del cual se incrementa la participación femenina en la fuerza pública”.
- La reforma a la policía que se propone actualmente está atravesada por una categoría principal: el rol que cumple la institución en la movilización social. En ese sentido, tanto las propuestas gobiernistas como las de oposición buscan transformar a la Policía desde el “deber ser” de la actuación de ésta, en el contexto de las manifestaciones públicas.
- Por un lado, los proyectos de ley del Gobierno de Iván Duque buscan ampliar el margen de acción de los miembros de la institución para regular las relaciones sociales en el espacio público. Por otro, los proyectos de oposición buscan regular el uso de la fuerza por parte de los policías en coherencia con estándares internacionales.
- Posterior a la manifestación pública, se puede identificar una intención de fortalecer el bienestar de los miembros de la institución, a través de la transformación del sistema de ascensos. Según lo exponen en los argumentos legislativos, dicho sistema actualmente no responde a parámetros de igualdad, por lo cual, si por un lado con la regulación de la actuación de la policía en manifestaciones públicas se responde a una necesidad social,

21 Proyecto de ley 11/20 de la Cámara” Por el cual se modifica el numeral 2º del artículo 173 de la Constitución Política. [Ascensos militares por el Presidente de la República.

22 Proyecto de ley 92/21 del Senado “Por la cual se regula el sistema de ascensos de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones. [Regula el sistema de ascensos de los miembros de las FFAA]”.

con el sistema de ascensos se responde a una necesidad interna o propia de los miembros de la institución.

- Los partidos de oposición buscan hacer énfasis en la regulación de ascensos, en especial a uniformados que estén en investigaciones por violaciones a los DDHH. Los partidos oficiales van más allá y buscan fortalecer el Sistema de Salud que rige exclusivamente para los miembros de la Policía.
- Existe un tema que se menciona de manera recurrente, pero en todos los casos se plantea de una manera demasiado amplia: la formación en DDHH de los uniformados. Se establece como una necesidad, pero los proyectos de ley no determinan puntualmente cómo debería hacerse para que sea altamente efectiva en las acciones cotidianas de los miembros de la Policía.
- Existen algunos vacíos o ventanas de oportunidad identificadas en los proyectos de ley analizados, es decir, aquellos temas que, en otros escenarios diferentes al legislativo, paneles con expertos y revisión documental, se identifican como parte de una eventual propuesta de reforma, pero que no son relevantes en los proyectos de ley revisados²³.

Por otro lado, se encontraron proyectos con elementos que deben revisarse (además de los aprobados), porque de manera “superficial” reflejan contenidos que probablemente podrían

ser perjudiciales para el sistema democrático o que podrían catalogarse eventualmente como inconstitucionales.

Es el caso del proyecto para reformar el artículo 81 del Código Nacional de Policía y Convivencia²⁴. Allí se plantea un ámbito demasiado amplio para la “expulsión por perturbación” que puede desencadenar en conflictos con personas en condición de desplazamiento, indígenas reclamantes de tierras y comunidades campesinas que habitan áreas protegidas o que no cuentan con la garantía del goce efectivo de derechos fundamentales como a la vivienda digna, con ocasión del despliegue de la fuerza por parte de agentes de la Policía²⁵.

Lo anterior puede generar varias dudas: ¿De qué manera se protegen los DDHH en estas expulsiones? ¿Cuáles son los protocolos que se establecen para dichas acciones? ¿Se protege la dignidad humana de quienes están siendo expulsados? ¿Por qué no se considera la creación de un grupo de conciliación-escucha? No obstante, y a pesar de las inquietudes anteriores, debe destacarse que fue el único proyecto que incluía el tema ambiental y el contexto rural en relación con la Policía.

Otro proyecto de especial atención por sus incongruencias es el que tipifica delitos contra integrantes de la Fuerza Pública como delitos autónomos²⁶. En dicha iniciativa se busca

23 Algunos son: policía rural, policía judicial, justicia penal militar y su relación con el juzgamiento de miembros de la Policía, impunidad en casos de abuso de poder y en graves hechos de vulneración de DDHH, cambios amplios y profundos en la doctrina policial-militar, enfoque diferencial, el rol de la Policía en conflictos socio-ambientales, incorporación de una formación en DDHH detallada, aplicable y efectiva, manejo de recursos en entidades territoriales con presupuestos moderados, obediencia a la autoridad civil en los municipios, sistema de fiscalización, monitoreo a la institución y veeduría por parte de la ciudadanía, sistema de observación y seguimiento a faltas que constituyan violaciones a los DDHH, determinación clara de que el uso de la fuerza no es legítimo sino excepcional, y estrategias de prevención de la politización de la Policía.

24 Proyecto de ley 03/20 del Senado “Por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del Código Nacional de Policía y Convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión. [Acción preventiva por perturbación]”

25 Se hace referencia a la facultad, otorgada por la ley 1801 de 2016 a los agentes de Policía, de expulsar a las personas que se consideren ocupantes de hecho de bienes inmuebles de uso público o privado, siempre y cuando se haya iniciado previamente una querrela policiva por perturbación de la posesión.

26 Proyecto de ley 97/20 del Senado “Por medio del cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano. [Tipifica el homicidio, el secuestro y la violencia, contra integrante de la Fuerza Pública, como delitos autónomos].

equiparar los delitos en contra de miembros de la institución con delitos graves como la desaparición forzada, el terrorismo, el lavado de activos, entre otros.

Este proyecto, a pesar de que generó bastante apoyo por parte de los miembros de la Policía, produce dudas sobre su viabilidad y se convierte en una propuesta asociada más al “populismo punitivo” característico de ciertas aproximaciones ideológicas represivas que una iniciativa con potencialidad real de prevenir los hechos antijurídicos en los que se concentra.

Ahora bien, existen varios avances con relación a una reforma a la Policía que no se pueden desconocer en el EdA y que valdría la pena retomar para futuras propuestas. Por ejemplo:

- a) El proyecto 56/20 del Senado²⁷ plantea un sistema de ascensos dentro de la institución fundamentado en el derecho a la igualdad;
- b) el proyecto 38/20 del Senado²⁸ establece pautas coherentes con la normativa internacional sobre el uso de la fuerza y la actuación de la Policía en manifestaciones públicas, respecto del cual sería conveniente reforzar el tema de las fases de actuación de la institución;
- c) el proyecto 172/20 de la Cámara, presentado por partidos gobiernistas, propone la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública (SNSFP), respondiendo a las necesidades de los miembros de la policía y de sus familias;
- d) el proyecto 338/20 de la Cámara es uno de los más interesantes por los acercamientos que realiza para lograr una capacitación integral en el uso de la fuerza y la convivencia ciudadana, respecto del cual se sugiere revisar el término “uso legítimo de la fuerza” para corroborar que su definición no sea amplia o contradiga el uso restringido y excepcional de la fuerza (CJyD, 2021);
- e) el proyecto anterior, además, incorpora el enfoque diferencial de manera clara y amplia, y en el artículo 9 del texto persigue el ideal de una institución que pueda ser “fiscalizada” por la ciudadanía;
- f) el proyecto 411/20 de la Cámara contiene esfuerzos para prevenir y sancionar efectivamente los abusos policiales e incluye la protección contra la violencia sexual, cuya importancia radica además en la atención de un patrón que ha sido ampliamente denunciado, abarcando también regulaciones sobre el uso de la fuerza y de diferentes dispositivos;
- g) el proyecto 92/21 de la Cámara regula el sistema de ascensos e introduce un elemento destacable que establece que en dicho proceso se debe ser minucioso con aquellas personas que tienen algún tipo de investigación;
- h) finalmente, el proyecto 316/21 de la Cámara es una de las propuestas que más llama la atención por su enfoque diferencial, el dualismo que abarca en la actuación de la policía con la ciudadanía, el mejoramiento de las condiciones de los miembros de la institución, y la manera en que fue construido como “wiki-ley”²⁹.

Ahora bien, algo que se pudo establecer es que la reforma a la Policía en los últimos dos años ha sido una prioridad en la agenda legislativa. Sin embargo, aquellos proyectos de ley que

27 Proyecto de ley 56/20 del Senado “Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1791 de 2000. [Ascensos en la Policía Nacional]”.

28 Proyecto de ley 38/20 del Senado “Por la cual se regula el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones públicas. [Regula el uso de la fuerza]”.

29 De acuerdo con Diego Cancino (en Infobae, 2021), concejal de Bogotá, “(...) es como una especie de ‘Wikiley’, porque así como Wikipedia es una enciclopedia construida con varias manos, esta es una ley hecha con muchas manos”.

fueron aprobados buscan ajustes que le otorgan a la institución un margen de actuación más amplio lo cual, visto desde la perspectiva de las demandas de los sectores sociales vinculados a las movilizaciones destacadas en el presente documento, no solo no satisface las exigencias de fortalecimiento de los deberes de protección de la Policía respecto de los derechos ciudadanos, sino que contribuye a generar un contexto que facilitaría a los agentes de Policía incumplir tales obligaciones.

Por otro lado, en relación con los proyectos aprobados, las dudas que la sociedad civil tiene sobre su constitucionalidad son amplias. Por ejemplo, en el caso de la ley 2196 del 18 de enero de 2022, según El Espectador (2022), varias organizaciones sociales han alertado sobre la inconstitucionalidad de trece (13) de sus artículos.

Entre los temas que más cuestionan son: la legítima defensa que deja un margen de acción muy amplio para el uso de la fuerza letal, el aumento de penas de hasta 60 años, la ampliación de la figura del traslado por protección sin mediación policial que sigue siendo usada sin tener en cuenta otros derechos como la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso, la introducción del concepto de obstrucción a la función pública y el permiso para el porte de armas menos letales a cualquier ciudadano.

De igual forma, esta ley persigue “castigar” con más dureza a quienes sean reincidentes, a quienes asesinen a cierto tipo de población (policías, defensores de DDHH, menores de edad y periodistas), a quienes atenten contra la infraestructura ciudadana y tipifica como un delito el porte de armas blancas en eventos masivos.

En ese sentido, esta ley “realmente es una reforma al código penal y a lo que apunta es a dar más instrumentos para la persecución penal de la protesta, criminalizándola, hablando poco, sin duda, respecto a la Policía” (Bernardo Pérez, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Por su parte, la ley 2179 del 30 de diciembre de 2021 en buena medida no responde a las exigencias sociales de la ciudadanía, sino que pretende aportar al fortalecimiento del bienestar y aspiraciones personales de los miembros de la Policía Nacional, considerando que un “efecto colateral” de esto sería un mejor servicio de sus funciones.

Para este fin se incluyen elementos como: mantener la vinculación de la Policía a la Fuerza Pública, crear la categoría de patrullero, desarrollar un plan de carrera para adecuar los objetivos institucionales con las expectativas de ascenso de los miembros de la institución, reiterar el servicio de Policía como un servicio público, garantizar el acceso a bienes y servicios de manera diferenciada y preferencial al personal de la policía y sus beneficiarios e implementar un programa de prevención y promoción de la salud mental para los policías.

Asimismo, las estrategias que se enfocan en la cualificación del servicio de los policías proponen desarrollar un programa académico de formación “Técnico Profesional en Servicio de Policía”, pero la norma no describe cómo se va a pasar de una formación en DDHH puramente teórica o situada en una lógica de cumplimiento formal de cursos para ascenso, a una que se ciña a los lineamientos de Derecho Internacional y sea realmente interiorizada por las y los agente de Policía, a través de transformaciones estructurales de la doctrina policial.

A su vez, en el panel de organizaciones sociales realizado por la CJyD (2022b), las participantes manifestaron que las leyes recientemente aprobadas por el Congreso en la materia no constituyen una reforma integral sino una “reforma cosmética para mantener todo igual”, excepto que se profundiza la penalización de la sociedad respecto de la cual la Policía se siente atacada e indirectamente se autoriza a las y los policías para ejercer violencias sobre la ciudadanía en ciertas circunstancias cuanto

menos confusas (Diana Sánchez Lara, encuentro virtual en CJyD, 2022b).

De igual forma, representantes de organizaciones como el CAJAR mencionaron que tales proyectos no contaron con la participación de la ciudadanía, por lo que son reformas dadas “desde adentro de la institución”, que, si involucran a ciudadanos, lo hacen de manera “tímida, seleccionada y conveniente” (Juan David Romero, encuentro virtual en CJyD, 2022b)

Por otro lado, en el panel de expertos académicos, Luis Jorge Garay (encuentro virtual en CJyD, 2022a) indicó que una verdadera reforma a la Policía debería garantizar la prevalencia de la seguridad del ciudadano y no la seguridad del Estado, por lo que “la supuesta reforma aprobada es un paso más hacia atrás de la concepción civilista de la seguridad ciudadana, es una visión militarista de la Policía en una nueva fase”.

Además, el experto señala que los proyectos de ley presentados por el Gobierno de Iván Duque y recientemente aprobados por el Congreso, profundizan en “el principio paradigmático según el cual se busca la seguridad del Estado por encima de todo, al margen de la ciudadanía” (Garay, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Adicionalmente señala que en la llamada “ley de seguridad ciudadana” se visualiza cómo se cede “una parcela de la responsabilidad inalienable del Estado a los mismos agentes sociales poderosos del país, que cuentan con el permiso del uso de armas, de manera supuestamente legal, pero sabemos que eso no es para todo el mundo, sino para ciertas élites políticas y económicas” (Garay, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Sobre la movilización y el derecho fundamental a la reunión ciudadana, el mismo experto comentó que la ley que se aprobó asume la protesta, movilización y cualquier inconformidad como un asunto “afín al terrorismo” que debe ser enfrentado por los agentes estatales con la “fuerza bruta”, partiendo del principio del

enemigo interno orientado a profundizar en la “conceptualización de una forma del terrorismo, esta vez asociado a la movilización social” (Luis Jorge Garay, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Finalmente, participantes de los encuentros virtuales de académicos y organizaciones sociales (2022b), como Luis Jorge Garay, Bernardo Pérez, Juan David Romero, Pedro Arenas y Diana Sánchez Lara, coincidieron en afirmar que la ley de “seguridad ciudadana” aprobada a principios de este año se debe “reversar”, porque su perspectiva de seguridad no concibe al ciudadano en el centro sino al Estado y a las instituciones, provocando un margen de intervención amplio para el accionar de la Fuerza Pública que provocaría mayores abusos de poder (encuentros virtuales en CJyD, 2022a, 2022b).

En ese sentido, se necesita una articulación de fuerzas políticas para llevar a cabo una reforma a la Policía que sea integral, profunda y coherente con la normativa internacional, los derechos humanos, las funciones constitucionales de la institución, los nuevos contextos de relacionamiento de los agentes de Policía con la ciudadanía asociados al posconflicto, la gestión del descontento social y las nuevas formas de violencia o aquellas recicladas en el marco de las iniciativas de transición actualmente convergentes en diversos territorios urbanos y rurales de Colombia. Esto lo planteó de manera puntual Luis Jorge Garay al precisar lo siguiente:

“Hoy más que nunca si hay una nueva oportunidad de correlación de fuerzas en el poder, hay una necesidad de tumbar la ley aprobada ayer [25 de enero de 2022], y crear una ley verdadera de seguridad ciudadana civilista bajo ópticas que no estén bajo los principios programáticos que han regido la seguridad democrática uribista” (Garay, encuentro virtual en CJyD, 2022a).

Además, es evidente que no se parte de cero para realizar esta tarea pues, como se ha visto, existen

copiosos esfuerzos legislativos susceptibles de ser analizados con mayor profundidad comparativa, eventualmente retomados y fortalecidos a partir de diversas estrategias como la búsqueda de consensos en diversas escalas sociales e institucionales, el análisis crítico y de contexto o su examen de constitucionalidad.

En este sentido, una reforma a la Policía debe responder a los cambios que ha venido experimentando recientemente el país: la movilización social como un espacio de disputa

pero también de reafirmación democrática, la construcción de paz con sus dilemas respecto a la seguridad de ciertos agentes o grupos sociales, la manera como el Estado emplea el monopolio de la fuerza, la capacidad real que tienen los escenarios judiciales para responder a las expectativas ciudadanas de verdad, justicia y reparación respecto de la violencia policial, así como la descentralización de un país que existe más allá de Bogotá o de los centros urbanos que además siguen erigiéndose en focos de decisión política.

FUENTES CONSULTADAS

Amnistía Internacional (2021). *Policías bajo la lupa: Cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la Policía en las Américas*. Londres: Con el apoyo de Open Society Foundations. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/4811/2021/es/>

Arbeláez Jaramillo, N. (2021). ‘Mientras siga habiendo impunidad, no hay reforma de la policía que valga’. Bogotá: La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/historia-academica/mientras-siga-habiendo-impunidad-no-hay-reforma-de-la-policia-que-valga/>

Camacho-Guizado, A. (1994). La reforma de la policía colombiana ¿Esperanzas o frustraciones?, En: Nueva Sociedad, 129, pp. 27-40. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2301_1.pdf

Cámara de Representantes (11 de agosto de 2020). Por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones. [Capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana a funcionarios]. [338/20]. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-11/PONENCIA%20PRIMER%20DEBATE%20P.L.%20338%20DE%202020.pdf>

Cámara de Representantes (11 de agosto de 2021). Por medio de la cual se modifica la ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones. [Policía en el Ministerio de Justicia]. [228/21]. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-12/27%29%20PL%20228-21%20Textaprobcom.docx>

Cámara de Representantes (11 de septiembre de 2020). Por medio de la cual se dictan medidas para la prevención y sanción de los abusos en la actividad de policía. [Prevención y sanción de los abusos en la actividad de policía]. [411/20]. <https://drive.google.com/drive/folders/1MYPjNu0nduDVD11QLsDAZCuu73VysbxB>

Cámara de Representantes (20 de julio de 2020). Por la cual se reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública, se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones. [Reestructura el Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública]. [172/20]. https://drive.google.com/drive/folders/17sAFX5MLJpBpQJ46-TyPTMR-ed_BaiR_

Cámara de Representantes (22 de julio de 2021). Por medio de la cual se dictan medidas para la prevención y sanción de los

abusos en la actividad de policía. [Prevención y sanción de los abusos en la actividad de policía]. [120/21]. <https://drive.google.com/drive/folders/1MYPjNu0nduDVD11QLsDAZCuu73VysbxB>

Cámara de Representantes (28 de julio de 2020). Por medio del cual se crean incentivos para la prestación del servicio militar en Colombia. [Incentivos para la prestación del servicio militar]. [292/20].

Cámara de Representantes (6 de mayo de 2020). Por medio del cual se crean incentivos para la prestación del servicio militar en Colombia. [Incentivos al servicio militar]. [349/20].

Cámara de Representantes (9 de septiembre de 2021). Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones. [Reforma policial]. [316/21]. <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-12/27%29%20PL%20228-21%20Textaprobcom.docx>

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – CAJAR (2021). Aspectos para una reforma a la Policía Nacional. Autores. https://drive.google.com/file/d/1zLfDNQFtHJCm_S3Z6yZyUGoV-p1t_GAj/view?usp=sharing

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2021). Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021. OEA. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2021/07/Observaciones-de-la-Visita-de-la-CIDH-a-Colombia.pdf>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES (2021). Análisis étnico-racial del uso excesivo de fuerza por parte de los agentes del Estado en Cali. Cali: 21 de mayo. <https://codhes.files.wordpress.com/2021/05/codhes-wp-analisis-ecc81tnicoracial-del-paro-en-cali-df.pdf>

Corporación Justicia y Democracia - CJyD (2021). Estándares sobre el uso de la fuerza por parte de miembros de la Policía Nacional a partir del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional. Bogotá: octubre.

Corporación Justicia y Democracia - CJyD. (26 de enero de 2022a). Encuentro virtual. “Panel de expertos académicos: Reforma Integral a la Policía Nacional con enfoque de Derechos Humanos”. Zoom.

Corporación Justicia y Democracia - CJyD. (27 de enero de 2022b). Encuentro virtual. “Panel de expertos organizaciones

sociales: Reforma Integral a la Policía Nacional con enfoque de Derechos Humanos”. Zoom.

Corporación Justicia y Democracia - CJyD. (01 de febrero de 2022c). Encuentro virtual. “Panel de expertos instituciones: Reforma Integral a la Policía Nacional con enfoque de Derechos Humanos”. Zoom.

Corporación Justicia y Democracia - CJyD. (02 de febrero de 2022d). Encuentro virtual. “Panel de expertos internacionales: Reforma Integral a la Policía Nacional con enfoque de Derechos Humanos”. Zoom.

Cruz-Rodríguez, E. (2017). El posconflicto y la reforma de la Policía en Colombia: el problema de la desmilitarización. *Memorias*, 15(27), 15-30. https://www.researchgate.net/profile/Edwin-CruzRodriguez/publication/327582516_El_posconflicto_y_la_reforma_de_la_policia_en_Colombia_el_problema_de_la_militarizacion/links/5b982106299bf14ad4cea2f2/El-posconflicto-y-la-reforma-de-la-policia-en-Colombia-el-problema-de-la-militarizacion.pdf

El Espectador, Judicial. (15 de febrero de 2022). Esta es la demanda que podría hundir 13 artículos de la ley de Seguridad Ciudadana. <https://www.elespectador.com/judicial/esta-es-la-demanda-que-podria-hundir-13-articulos-de-la-ley-de-seguridad-ciudadana/>

El Espectador, Redacción Judicial (28 de noviembre de 2020). Colectivo pide reformas a la policía y al Inpec por muertes bajo custodia estatal. <https://www.elespectador.com/judicial/colectivo-pide-reformas-a-la-policia-y-al-inpec-por-muertes-bajo-custodia-estatal-articulo/>

Fundación Ideas para la Paz – FIP y Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - FESCOL (2021). Liderazgo civil y transformación de la Policía: recomendaciones para la gobernanza de la seguridad. Bogotá: Agosto. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Fescol_LiderazgoCivilPolicia.pdf

Gallón, G. (2021). Policía “In Blue”. En: El Espectador, Opinión, 16 de junio. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2301_1.pdf

Human Right Watch -HRW (2021). Colombia: Brutalidad policial contra manifestantes Urge una reforma policial para prevenir futuros abusos, Bogotá: Junio 9. <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contramanifestantes>

InfoBae (2021. Septiembre 14). “Le hicieron conejo a las recomendaciones de la CIDH y de frente”: Diego Cancino habla sobre la necesidad de reformar la Policía. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/09/14/le-hicieron-conejo-a-las-recomendaciones-de-la-cidh-y-de-frente-diego-cancino-habla-sobre-la-necesidad-de-reformar-la-policia/>

Jiménez Vega, R (2017). *La Policía Nacional en el posconflicto*. OPERA. 20 (may 2017), 85–105. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4908/5834>

Llorente, M. V., Bulla, P. y Gómez, C. (2015). De la seguridad en la guerra a la seguridad para la paz: para un debate de las opciones institucionales. En: Tolosa, S. (ed.), *Retos y desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz*,

Bogotá: FESCOL. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12482.pdf>

Marulanda, J. (2021). La propuesta de reforma policial. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/columnista-invitado-ee/reforma-a-la-policia/>

Morales Callejas, M. (2021). *Territorialidad y reforma al sector seguridad: reflexiones conceptuales y experiencias desde la Policía Nacional en Colombia*. En: Cujabante Villamil, X. y Betancur Montoya, M. (eds.), *Gobernanza y transformación del sector seguridad y defensa Lecciones y retos para Colombia*, Bogotá: Escuela Militar de Cadetes. <https://librosesmic.com/index.php/editorial/catalog/book/75>

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado –MOVICE. (26 de febrero de 2016). Se realizó jornada artística en rechazo a la brutalidad policial y por el desmonte del ESMAD. MOVICE. <https://movimientodevictimas.org/se-realizo-jornada-artistica-en-rechazo-a-la-brutalidad-policial-y-por-el-desmonte-del-esmad/>

Negret-Mosquera C. (2021). Informe final para el esclarecimiento de los hechos ocurridos los días 9 y 10 de septiembre de 2020. Bogotá. <https://drive.google.com/file/d/1w4iJidmHcyuWFPn-O1HQz9kzBzrQdzdi/view?usp=sharing>

Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC. (01 de julio de 2016). La Minga Nacional camino de unidad y resistencia en Colombia. *Revista Semillas*. https://www.semillas.org.co/es/la-minga-nacional-camino-de-unidad-y-resistencia-en-colombia#_ftn6

Ortega, A. F. (2021). Análisis: 2021, el año para discutir la reforma policial. Bogotá: El Eséctador. <https://www.elespectador.com/politica/analisis-2021-el-ano-para-discutirla-reforma-policial/>

Policía Nacional de Colombia, Dirección General (2007). *Lineamientos generales de Política para la Policía Nacional de Colombia*. Tomo 1. Bogotá: Policía Nacional. <https://drive.google.com/file/d/12IXCRGIA26Shal5F928KSgmxZLDd1P1w/view?usp=sharing>

Pontificia Universidad Javeriana (2021). Foros javerianos sobre la coyuntura y el futuro de Colombia: síntesis de propuestas y recomendaciones. Bogotá. <https://drive.google.com/file/d/1VFebEJW7rUs0Sr5Z3WfgX4AjuxrOPWiI/view?usp=sharing>

Proceso de Comunidades Negras - PCN (2021). Informe sobre el Estado de los Derechos Humanos de Personas Afrodescendientes en el Marco del Paro Nacional 2021 en Colombia (Del 28 de abril y 24 de mayo de 2021). Cali. <https://renacientes.net/wp-content/uploads/2021/06/Informe-paro-Nacional-Definitivo.pdf>

Ronderos, M. (2019). *Guerras recicladas, una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Aguilar.

Salinas, J. S., Torres, L. F. y Perdomo Munévar, J. (2021). Beneficios fiscales de una reforma a la Policía Nacional. *UN Periódico*. <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/beneficios-fiscales-de-una-reforma-a-la-policia-nacional/>

Senado de la República de Colombia (11 de octubre de 2021). Por la cual se crea la prima de antigüedad para los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones. [Prima de antigüedad en la Policía]. [240/21]. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2021-2022/2434-proyecto-de-ley-240-de-2021>

Senado de la República de Colombia (14 de agosto de 2019). Por medio del cual se incrementa la participación femenina en la Fuerza Pública. [126/19]. http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_1149.pdf

Senado de la República de Colombia (19 de octubre de 2020). Por medio de la cual se adoptan medidas para incentivar la incorporación de deportistas profesionales o de alto rendimiento a las fuerzas militares y de policía y se dictan otras disposiciones. [Deportistas de alto rendimiento en las FFAA]. [331/20].

Senado de la República de Colombia (20 de julio de 2020). Por el cual se modifican disposiciones del Decreto 1791 de 2000. [Ascensos en la Policía Nacional]. [56/20].

Senado de la República de Colombia (20 de julio de 2020). Por la cual se regula el uso de la fuerza y la actuación de la Policía Nacional en manifestaciones públicas. [Regula el uso de la fuerza]. [38/20]. <https://drive.google.com/drive/folders/1ofR9TkFaTzteF5jWwE8xzQqv2vzcD9mZ>

Senado de la República de Colombia (20 de julio de 2020). Por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia. [Combate el hurto de celulares]. [15/20].

Senado de la República de Colombia (20 de julio de 2020). Por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del Código Nacional de Policía y Convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión. [Acción preventiva por perturbación]. [03/20]. <https://drive.google.com/drive/folders/1rVs4lUxPs6jdQZ1QGLiUjvNA38M0jNg5>

Senado de la República de Colombia (20 de julio de 2020). Por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168A, 429A y se modifican los artículos 38G y 68A de la ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano. [Tipifica el homicidio, el secuestro y la violencia, contra integrante de la Fuerza Pública, como delitos autónomos]. [97/20]. <https://docs.google.com/document/d/1HEpL8TkNcyiU9fYY-o82ejmy0--797pU/edit>

Senado de la República de Colombia (20 de julio de 2021). Por la cual se crea la categoría de patrullero de policía, se establecen normas relacionadas con el régimen especial de carrera del personal uniformado de la Policía Nacional, se fortalece la profesionalización del servicio de policía y se dictan otras disposiciones. [Profesionalización del servicio de policía]. [32/21]. [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-12/informe%20de%20conciliacion%20patrulleros%20\(1\).pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-12/informe%20de%20conciliacion%20patrulleros%20(1).pdf)

Senado de la República de Colombia (20 de julio de 2021). Por medio de la cual se expide el estatuto disciplinario policial.

[Expide el estatuto disciplinario policial]. [33/21]. [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-12/informe%20de%20conciliacion%20patrulleros%20\(1\).pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-12/informe%20de%20conciliacion%20patrulleros%20(1).pdf)

Senado de la República de Colombia (23 de julio de 2020). Por el cual se modifica el numeral 2° del artículo 173 de la Constitución Política. [Ascensos militares por el Presidente de la República]. [11/20].

Senado de la República de Colombia (25 de noviembre de 2020). Por la cual se crea la categoría de profesionales de policía de la Policía Nacional, se establece el régimen especial de carrera, se dictan normas relacionadas con el bienestar del personal y otras disposiciones. [Régimen especial de carrera policial]. [364/20]. http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2020/gaceta_1457.pdf

Senado de la República de Colombia (26 de febrero de 2020). Por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia. [Hurto de celulares]. [295/20].

Senado de la República de Colombia (28 de julio de 2021). Por la cual se regula el sistema de ascensos de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones. [Ascensos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional]. [92/21]. https://drive.google.com/drive/folders/1xeNjnVgSTt_A_zf68g983RP75cshSEUo

Temblores ONG (2019), Bolillo, Dios y Patria. Bogotá: con el apoyo de OpenSociety. <https://www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria>

Temblores ONG, Amnistía Internacional, Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social Universidad de los Andes (2021). Tiros a la vista: traumas oculares en el marco del paro nacional. Bogotá. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/5005/2021/es/>

Temblores ONG e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - INDEPAZ (2021). Informe a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia en el marco de las protestas realizadas entre el 28 de abril y el 12 de mayo de 2021. Bogotá. <http://www.indepaz.org.co/informe-de-temblores-ong-e-indepaz-a-la-cidh/>

Uprimny, R. (2020). Policía y democracia. En: El Espectador, Opinión, 13 de septiembre. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/policia-y-democracia-column/>

Vargas Velázquez, A. (2020). Reforma policial: urgente y estructural, pero poco probable. UN Periódico. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/reforma-policial-urgente-y-estructural-pero-poco-probable/>

Vargas Velázquez, A. (2020b). Policía: ¿reforma urgente o discursos vacíos?. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/policia-reforma-urgente-o-discursos-vacios-NG13621729>

EDITORIAL JURÍDICA SÁNCHEZ R. S.A.S.
Calle 46 N.º 43-43
PBX: (604) 444 44 98
Medellín, Colombia