

Aún no es tarde:

Ideas y acciones mínimas para garantizar la seguridad en Colombia

Notas Estratégicas

24

Aún no es tarde:

Ideas y acciones mínimas para garantizar la seguridad en Colombia

Notas Estratégicas

24

Aún no es tarde:

Ideas y acciones mínimas para garantizar la seguridad en Colombia

Equipo de la Fundación Ideas para la Paz:

María Victoria Llorente
Jerónimo Castillo
Jorge Mantilla
Patricia Bulla
María Acosta
Liliana Mesías
Ana María Rueda
David Yepes
María Emilia Lleras

Expertos que aportaron ideas:

Isaac Beltrán, Miguel Larrota, Carlos Medina, Camilo Burbano, Gina Cabarcas, Santiago González, Rocío Pachón, Manfred Grautoff, Andrés Preciado, Martín Vanegas-Arias, Juanita Durán, Santiago Saavedra, Andrés Camilo Pinilla, René Gutiérrez, Luis Edmundo Suárez, Martha Valderrama, Rocío Miranda, Gladis Espinel, Leyda Salamanca y Jorge Hernán Cárdenas.

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Fotografías

COLPRENSA

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-628-7558-00-7

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701. Bogotá
Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



Notas Estratégicas No. 24 / Mayo 2022

Contenido

5

INTRODUCCIÓN

8

BRINDAR SEGURIDAD EFECTIVA Y DISMINUIR EL DELITO

9

IDEA 1: ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD E INVESTIGACIÓN PENAL DISCRIMINADAS Y ENFOCADAS EN LA PROTECCIÓN DEL CIUDADANO

12

IDEA 2: TODO EL ESFUERZO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y EL ROL DEL EJÉRCITO, DEBEN VIRAR HACIA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN Y NO LIMITARSE AL CONTROL TERRITORIAL

13

IDEA 3: FOCALIZACIÓN DE LA PERSECUCIÓN PENAL PARA REDUCIR EL HOMICIDIO Y USO DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD

15

REDUCIR LA VIOLENCIA Y CONTENER A LOS GRUPOS ARMADOS Y DEL CRIMEN ORGANIZADO

16

IDEA 4: AJUSTAR EL MODELO DE ACCIÓN UNIFICADA E INTEGRAL PARA CONTENER LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS

17

IDEA 5: REFORMULAR LA ESTRATEGIA DE ESTABILIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL

19

IDEA 6: ASUMIR LA CAPTURA Y COOPTACIÓN DEL ESTADO COMO UN ENFOQUE DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

20

IDEA 7: ARMONIZAR LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO CON LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL

23

FORTALECER LA GOBERNANZA Y EFICIENCIA DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SEGURIDAD

24

IDEA 8: CONTAR CON UN LIDERAZGO CIVIL CALIFICADO

29

IDEA 9: ATENDER LA SEGURIDAD RURAL DE MANERA INMEDIATA

31

IDEA 10: IMPULSAR LA REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y AJUSTE DE ROLES POLICIALES

32

IDEA 11: IMPLEMENTAR EFECTIVAMENTE LA "TRANSFORMACIÓN POLICIAL"

34

REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD

35

IDEA 12: PREPARACIÓN Y TRANSICIÓN INSTITUCIONAL PARA REUBICAR A LA POLICÍA NACIONAL

36

IDEA 13: FORTALECER LOS CONTROLES DEMOCRÁTICOS SOBRE LA FUERZA PÚBLICA

Documentos de apoyo:

Las recomendaciones descritas en esta Nota Estratégica fueron elaboradas por la FIP de acuerdo con su experiencia y trabajos previos. Se incorporan algunas de las múltiples ideas desarrolladas por el grupo de expertos consultados, quienes elaboraron los documentos que se recomienda consultar para mayor profundidad.

Introducción

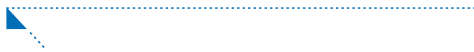
El próximo Gobierno tiene el reto de recuperar la protección de los ciudadanos como el principal objetivo de las políticas de seguridad. Esta debe ser su prioridad y solo cambiando el enfoque logrará construir legitimidad y gobernabilidad institucional. El respeto por las instituciones y la confianza en ellas es un producto, un efecto, de un Estado que de manera eficiente garantiza y protege los derechos fundamentales de sus habitantes. Esto implica no solo una reducción de cierto número de delitos, sino una visión integral de la actividad delictiva, el tránsito a economías legales, el desmantelamiento e interrupción de la acción de grupos criminales y la construcción de condiciones para una reforma del sector seguridad que recupere el liderazgo civil orientado a los ciudadanos.

Las propuestas de los actuales candidatos no parecen dimensionar el tamaño de este reto. Aquellas que se conocen hasta el momento se orientan hacia resultados de corto plazo, a medidas tácticas o a propuestas arriesgadas que no clarifican la forma como serán alcanzadas. Esto hace parte de una línea continua que han mantenido los gobiernos anteriores, evadiendo enfoques estratégicos. Dicha ausencia ha impedido abordar los problemas de fondo del sector de la seguridad e impedido preparar a la institucionalidad —tanto civil como de la Fuerza Pública— para afrontar una delincuencia dinámica y cambiante, y una sociedad que exige condiciones para vivir libre de las amenazas y del miedo a ser víctima del delito y la violencia.


La seguridad dejó de ser un asunto militar y policial. Como en ningún otro sector, es un tema altamente político en el que se juega la relación del Estado con la ciudadanía, su legitimidad y la confianza de la población hacia el Estado en general. Para lograr condiciones de seguridad, se requiere de la participación y articulación de diversos actores institucionales bajo la constante vigilancia de la sociedad civil.

Los avances conceptuales en materia de seguridad son visibles pero desarticulados. Políticos, funcionarios, organismos internacionales, policías y militares, han incorporado en sus discursos y doctrinas conceptos como la protección a los derechos humanos, la garantía al derecho a la protesta social, la protección y la sintonía con el ciudadano, la apertura de datos y el enfoque de género. También propósitos como pasar del control territorial al control institucional y el tránsito a las economías legales. Sin embargo, muchos resultan vacíos porque no existe el talento humano preparado y dispuesto, no se prevé la financiación, no hay procesos y métodos de trabajo, o simplemente no hay equipos técnicos suficientes que operen la tecnología y que hagan análisis estratégicos, entre muchos otros obstáculos.

Tampoco se puede desconocer un factor cultural y de valores que impone barreras al cambio, adentro de las instituciones y en determinados grupos sociales, que perpetúa y normaliza la ineficacia y la mediocridad de la acción estatal. Todo esto revela que hemos consolidado un gran discurso en torno a la seguridad con muy bajos niveles de eficiencia y protección de los derechos de los ciudadanos.



**El próximo Gobierno
tiene el reto de recuperar
la protección de los
ciudadanos como el
principal objetivo de las
políticas de seguridad**



La implementación de los cambios en el sector seguridad resultan especialmente retadores, pues requieren un nivel de liderazgo público sofisticado que movilice múltiples actores y atienda diversos intereses. También, deben impulsar transformaciones culturales y estructurales resistentes a los cambios, así como lidiar con las visiones ideologizadas de sectores políticos y ciudadanos que prefieren conservar el sector seguridad bajo principios y prácticas restringidas a visiones castrenses. De igual forma, buscar soluciones fundamentadas en el aumento del pie de fuerza, que no es viable desde el punto de vista financiero, ni impacta en la reducción de los índices delictivos y de las economías criminales.

Este documento recoge unos mínimos, unas ideas básicas, que deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo de las próximas políticas de seguridad y ser cuidadosamente implementadas. Por eso, se preocupa por hacer planteamientos sobre la manera en que tales ideas deben ser llevadas a la práctica. Consideramos que se llena un vacío con respecto a las propuestas que están sobre la mesa, en la medida en que unen una visión estratégica con otra de carácter operativo y pragmático. Necesitamos avanzar más en la implementación de políticas, estrategias y acciones que protejan a los ciudadanos, y menos en discursos que reafirmen que el individuo está en el centro, pero que en la práctica privilegian la protección de las instituciones.

Recuperar el rumbo

El objetivo de este documento es presentar una serie de recomendaciones para mejorar las condiciones de seguridad, su gobernabilidad y construir un entorno institucional que le permita al país prepararse para los escenarios de mediano y largo plazo. La interrelación y la complejidad son dos características determinantes de los retos que enfrenta la seguridad

en Colombia. Las economías ilegales y los problemas de coordinación o acción integral resultan transversales tanto en las ciudades como en la ruralidad. La seguridad, entendida como un fenómeno multidimensional, no se puede deslindar de otras políticas ajenas al sector, como las agendas ambientales o de drogas.

Por ello, solicitamos a un grupo de expertos y/o exfuncionarios y actores locales con diversas experiencias, sus ideas sobre cuatro objetivos estratégicos identificados por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), que consideramos claves para garantizar las condiciones de seguridad. Estas ideas no pretenden agotar las problemáticas ni las propuestas necesarias para superarlas¹.

Con los aportes de los expertos y los planteamientos que la FIP ha trabajado en los últimos años con su equipo de Seguridad y Gobernanza, y el de Dinámicas del Conflicto, se identificaron las acciones mínimas para encontrar un rumbo en el que la protección del ciudadano esté en el centro del esfuerzo institucional. Las ideas presentadas pueden ampliarse y profundizarse consultado los documentos que soportan los cuatro objetivos propuestos, cuyos enlaces están al final de este texto. Estos presentan múltiples ideas que complementan dichos mínimos, producto de la experticia y conocimiento de los autores.

Este documento se divide en cuatro grandes objetivos estratégicos que debe abordar el próximo Gobierno de manera inmediata y simultánea para recuperar el rumbo:

• • • • •

¹ Isaac Beltrán, Miguel Larrota, Carlos Medina, Camilo Burbano Gina Cabarcas, Santiago González, Rocío Pachón, Manfred Grautoff, Andrés Preciado, Martín Vanegas-Arias, Juanita Duran, Santiago Saavedra, Andrés Camilo Pinilla, René Gutiérrez, Luis Edmundo Suarez, Martha Valderrama, Rocío Miranda, Gladis Espinel, Leyda Salamanca y Jorge Hernán Cárdenas.

01.

Brindar seguridad efectiva y disminuir el delito

Presentamos algunas acciones estratégicas, legales u organizacionales orientadas a fortalecer la acción de Estado en materia investigativa y operativa.

Por ello, proponemos ajustes en las estrategias de análisis de los contextos y de investigación judicial; ampliar y diferenciar los objetivos de seguridad y las estrategias; y focalizar la persecución penal y modificar la aplicación del principio de oportunidad de manera que se investiguen y controlen eficazmente las problemáticas de delincuencia común y violencia en contextos urbanos y rurales.

También proponemos sistemas de apoyo local para implementar las políticas nacionales y atender las problemáticas más complejas. Consideramos que todo el esfuerzo institucional en materia de seguridad debe priorizar la protección del ciudadano por encima de otro tipo de resultados. Proponemos también ajustes en la Policía Nacional para atender la seguridad rural.

02.

Reducir la violencia y contener a los grupos armados y del crimen organizado

Con este objetivo, nos propusimos identificar estrategias que contribuyan a acelerar la transformación territorial, principalmente en los municipios PDET; impulsar iniciativas de desescalamiento y estabilización, y luchar contra la criminalidad organizada y su relación con las principales economías ilegales.

Esto pasa por acelerar la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC; consolidar la gobernabilidad en territorios de alta complejidad; y reformular la estrategia contra el ELN, las Disidencias y el Clan del Golfo, con una perspectiva integral y diferenciada.

De igual forma, proponemos iniciativas que permitan aunar esfuerzos con la cooperación internacional, trabajadores humanitarios, defensores de

derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil para responder al desafío humanitario que supone el momento actual de la conflictividad armada.

03.

Fortalecer la gobernanza y eficiencia del Estado en la provisión de seguridad

Con este objetivo proponemos iniciativas orientadas fortalecer el liderazgo civil e impulsar el control político en materia de seguridad; redefinir y redistribuir los roles, competencias y capacidades de las autoridades nacionales, regionales y locales; reorganizar las instancias de coordinación interinstitucional e impulsar mecanismos de implementación que garanticen eficiencia y coherencia.

04.

Impulsar una reforma al sector seguridad

Con este objetivo pretendemos identificar las estrategias y acciones que permitan fortalecer el direccionamiento y control civil de la Fuerza Pública. Se priorizaron estrategias orientadas a restablecimiento de confianza y legitimidad que contribuyan a que la Fuerza Pública pueda actuar con la licencia de la sociedad.

Priorizamos iniciativas para fomentar la transparencia, la fiscabilidad, la investigación y juzgamiento imparcial, la rendición de cuentas y la sujeción al direccionamiento y control civil propios de una democracia.

Hay diversos ajustes en el funcionamiento del sistema de seguridad que pueden realizarse sin necesidad de reformas mayores, como los expuestos en el punto anterior. Por ello, en este punto proponemos que los ajustes al sector seguridad en materia organizacional, financiera y de estructuras, entre otros, sean estudiados a fondo por un equipo especializado conformado para tal fin. Una reforma en este sector implica tener en cuenta los impactos sobre la estructura general del Estado.



**BRINDAR SEGURIDAD
EFECTIVA Y DISMINUIR
EL DELITO**

OBJETIVO

01

1. Brindar seguridad efectiva y disminuir el delito

En esta línea de trabajo proponemos algunas acciones de tipo estratégico, jurídico y operativo que pueden ponerse en marcha en el corto plazo, orientadas a superar las condiciones de violencia y delincuencia actuales y a proteger al ciudadano en contextos urbanos y rurales. El reto es desarrollar una serie de acciones que permitan reducir la violencia de manera sostenida, mediante estrategias enfocadas y coordinadas entre las Alcaldías locales, la Policía y la Fiscalía, con el apoyo técnico y financiero del Gobierno Nacional dirigido a los municipios que lo requieran.

Son muchos los avances logrados hasta el momento, como el Modelo Nacional de Vigilancia por Cuadrantes (que está siendo reformulado), las estrategias de puntos críticos y segmentos de calle, metodologías de policía predictiva y los esfuerzos por desarrollar estrategias basadas en evidencia. Estos esfuerzos deben mantenerse y continuar incrementado los datos necesarios para comprender las dinámicas delictivas. Sin embargo, la clave seguirá siendo la efectiva implementación de las estrategias y el desarrollo de un trabajo calificado, focalizado, colaborativo, articulado y sincronizado dentro de la Policía, las administraciones locales (incluyendo Inspecciones de Policía y Comisarias de Familia), y los operadores judiciales, sin perjuicio del título del programa, estrategia o última tecnología que se pretenda aplicar. La complejidad de los problemas de seguridad requiere competencias, gerencia, procesos y metodologías de implementación impulsadas a través del liderazgo civil, así como la acción conjunta y coordinada del Estado, en todos los niveles.

Algunas ideas específicas que complementan este planteamiento estrategias son las siguientes:

Idea 1

Estrategias de seguridad e investigación penal discriminadas y enfocadas en la protección al ciudadano

Con el objetivo de que se optimice el esfuerzo institucional, financiero y humano, es necesario que las Alcaldías, la Policía y la Fiscalía trabajen articulados y realicen análisis del comportamiento delictivo discriminados por delitos, zonas, regiones, grupos poblacionales e impacto en la ciudadanía, entre otras especificidades.

Encontramos dos desafíos que deben abordarse: primero, la tendencia a homogenizar las problemáticas de seguridad, desconociendo las particularidades rurales. Esto impide definir con precisión los problemas de seguridad ciudadana, sus diferentes manifestaciones y las estrategias y capacidades adecuadas para su atención. Segundo, el combate indiscriminado al crimen organizado. Aunque domina el esfuerzo estatal, este no ha logrado impactar de manera relevante a las organizaciones criminales que se reciclan rápidamente ni a los mercados ilegales; por el contrario, tienden a aumentar la violencia entre estructuras ilegales y frente a la población civil.

Por ello, proponemos las siguientes acciones prioritarias:

Análisis e investigaciones sistémicas y regionales

La definición de las políticas de seguridad ciudadana en lo local, no puede limitarse al municipio. Los fenómenos deben analizarse de manera sistémica, integrando zonas geográficas que superan —o no alcanzan— los límites político administrativos de un municipio.

Es necesario mejorar el liderazgo investigativo de la policía judicial e integrar equipos multidisciplinarios de investigación. Hay que continuar con el fortalecimiento del análisis criminal, que debe pasar de direcciones especializadas de nivel nacional a resolver casos complejos en municipios priorizados y regiones afectadas por la violencia.

Además de continuar con la asignación de recursos adicionales a las unidades que trabajan homicidios, es primordial fortalecerlos con equipos de análisis que entiendan el contexto de los casos y puedan resolver procesos complejos por patrones de violencia.

Discriminar las problemáticas y estrategias para mejorar el control delictivo y la investigación penal

Es necesario entender que las problemáticas de seguridad son más complejas y variadas que los delitos de mayor impacto. En las zonas urbanas, además del homicidio y hurto que afectan a algunas de ellas, se presentan delitos basados en desequilibrios de género o contra la libertad sexual, que afectan principalmente a mujeres y niñas².

En las zonas rurales, además del combate al crimen organizado y los problemas asociados a las drogas, se requiere atender la extorsión, la usura, la estafa y múltiples problemáticas de convivencia. Combatir el crimen organizado no soluciona los otros problemas que afectan la seguridad ciudadana. Son estrategias que deben diseñarse de manera diferenciada.

La acción del Estado debe orientarse a contrarrestar los múltiples factores asociados a la violencia y no suponer que basta con impactar al crimen organizado o al narcotráfico. Por esto, la mejora de los diagnósticos y de la investigación penal es fundamental para que más casos de violencia sean sancionados, y comprender mejor los patrones de violencia en algunos ámbitos locales.

Se requiere una política pública para reducir el homicidio

El recrudescimiento del homicidio en Colombia durante los últimos cuatro años, así como las altas tasas históricas de violencia letal que nos ubican dentro de la lista de países más violentos de la región y el mundo, evidencian la necesidad desarrollar una política pública para la prevención y atención del homicidio. Con contadas excepciones en municipios específicos, el enfoque para reducir la violencia homicida se ha centrado en estrategias de choque contra grupos armados y otras de persecución penal a grupos relacionados con el narcotráfico. Sin dejar de reconocer la participación de estos fenómenos criminales en las cifras de homicidio, estas dos categorías no agotan la explicación de las causas y factores de riesgo de este delito.

Se requiere desarrollar una política pública que aborde integralmente las múltiples causas y características diferenciadas del homicidio y que permita mejorar la información, fortalecer el análisis y los efectos sobre la población. De esta forma, será posible diseñar estrategias efectivas e impulsar la sinergia institucional necesaria para enfrentar este fenómeno. Esta política debe hacer énfasis en prevenir el homicidio, el trato humano y restaurativo a las víctimas y sobrevivientes, y un uso más completo, efectivo y responsable de la tecnología disponible.

El análisis y control de los fenómenos delictivos de impacto nacional debe tener apoyo técnico y financiero del nivel central

La mayor parte de las problemáticas de impacto nacional o internacional exceden las capacidades de los municipios. No bastan los lineamientos generales. Es necesario que las políticas nacionales instalen

•••••

² Por ejemplo, de los 13.726 homicidios ocurridos durante el 2021, la mayor parte de estos se concentraron en Cali (1.222), Bogotá (1.128), Barranquilla (365), Soledad (215) y Buenaventura (193). (SIEDCO, 2022).

capacidades en lo local, definan los mecanismos de apoyo civil y de nivel nacional que desarrollen rutas de análisis delictivo articulados con el nivel local, y brinden soluciones técnicas y financieras, más que enviar contingentes militares y policiales.

Es necesario garantizar la financiación y sostenibilidad de la implementación de las políticas y estrategias de seguridad.

Uso estratégico de la represión y la prevención

El control de la violencia requiere de una utilización mínima, pero altamente estratégica, de la represión, entendida como parte de un repertorio amplio de medidas. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, restricciones al acceso de permisos y uso de armas de fuego; fortalecer el sistema de salud en su respuesta a traumas y emergencias de lesiones que pueden ser letales; iniciativas locales dirigidas a fortalecer competencias sociales de diálogo, negociación, solución de conflictos, empoderamiento de mujeres, escuelas de padres y diálogo entre jóvenes y autoridades, entre otros; y aumentar las oportunidades inmediatas de educación y trabajo. La FIP tiene experiencias específicas sobre el impacto de este tipo de intervenciones, que se suman a la evidencia empírica nacional e internacional.

Los programas de prevención deben ser asumidos por las entidades nacionales y locales, de manera coordinada con la Policía.

La estrategia contra el crimen organizado debe virar a proteger la ciudadanía y reducir la violencia

Esta estrategia debe ser reformulada y sus indicadores modificados hacia medir disminuciones de índices delictivos y de economías ilícitas. El supuesto de que la lucha contra las organizaciones criminales contribuye a la protección de la sociedad civil o la defensa de la autoridad del Estado es errado: al incrementar la fragmentación o los espacios de dis-

puta entre grupos, aumenta también la violencia, y la ciudadanía sigue desprotegida frente a los múltiples grupos ilegales.

Por ello, la persecución penal y la coacción en contra del crimen organizado deben dirigirse y concentrarse en los comportamientos violentos de estos grupos, entre unos pocos objetivos de política criminal. Es necesario pasar de las capturas indiscriminadas a la focalización de las investigaciones que permitan esclarecer los casos donde hay daños graves e inmediatos a la ciudadanía, producidos por el crimen organizado.

Focalizar la política contra el crimen organizado

Es necesario cambiar la estrategia y focalizar la política contra el crimen organizado en, al menos, cuatro tipos de actividades:

- Definir objetivos de política criminal que guíen de manera estricta la priorización de fenómenos delictivos atribuibles a grupos ilegales.
- Asignar suficientes recursos a las unidades de persecución penal en el ámbito local. De esa manera, conformar equipos robustos que puedan realizar las investigaciones y judicializaciones relevantes de acuerdo con las decisiones de priorización correspondientes.
- Seleccionar blancos de persecución penal que correspondan a los objetivos priorizados.
- Construir casos complejos que permitan comprender, investigar y judicializar adecuadamente patrones de violencia y de reto al Estado.

Idea 2

Todo el esfuerzo institucional en materia de seguridad, así como el rol del Ejército, debe virar hacia la protección de la población y no limitarse al control territorial

La estrategia de las Fuerzas Militares está enfocada en la lucha contra los grupos armados ilegales y, en especial, en la captura de sus cabecillas. Sin embargo, tiene tres problemas. El primero es que la captura de los jefes de la organización criminal no conduce necesariamente a detener las actividades del grupo. Los cabecillas pueden incentivar el desarrollo de tecnologías criminales costo/eficientes y dinamizan la cadena criminal, pero no son los nodos más importantes de una red del crimen organizado. Son los mandos medios quienes conocen y sobreviven el ciclo criminal, y quienes generan los beneficios de la organización.

El segundo es que el crimen organizado es una actividad esencialmente descentralizada y no se rige por una planeación centralizada. Por el contrario, su fortaleza está en la flexibilidad y autonomía que le permite extraer rentas ilícitas bajo fachadas legales.

El tercero es que esta estrategia no está beneficiando la seguridad de la ciudadanía, ni tampoco reduciendo las economías ilícitas. Por ello se proponen, de manera prioritaria, las siguientes acciones:

Redireccionar la estrategia y su medición hacia la protección de la población

El esfuerzo institucional en materia de seguridad debe virar hacia la protección de la población y no limitarse al control territorial: copar una zona militarmente no implica que los fenómenos criminales descendan. Es decir, el foco no se debe concentrar en resultados operacionales —como capturas o neu-

tralizaciones de líderes de grupos armados ilegales o de bandas criminales, o de cabecillas o cantidad de incautaciones—, ya que esto no ha contribuido a la seguridad de la población. Los resultados deben medirse en función de la reducción de las economías ilícitas y los índices de inseguridad, como la reducción de homicidios, desplazamiento y reclutamiento forzado, extorsión, secuestro, asesinato de líderes sociales y la sustitución de mercados criminales por una economía formal. Aunque el control de área es una condición necesaria, no es suficiente para brindar seguridad.

Por lo tanto, el combate a los grupos armados es uno de varios medios para garantizar la protección de la ciudadanía. Dichos medios deben ser evaluables para poder determinar los beneficios que recibe la comunidad como resultado de las actividades de las Fuerzas Armadas. La persecución de los grupos armados debe darse en función de dismantelar su estructura de finanzas, capacidades de reclutamiento y ataque a la estructura intermedia de la pirámide criminal.

Copar una zona militarmente no implica que los fenómenos criminales descendan. El foco no se debe concentrar en resultados operacionales ya que esto no ha contribuido a la seguridad de la población

La eficacia de la política contra el crimen organizado debe analizarse teniendo en cuenta la estructura de costos de las Fuerzas Militares

El esfuerzo institucional y financiero para capturar un cabecilla es altísimo en términos de consumo de todo tipo de recursos (talento humano, equipos, movilizaciones de personal, horas de vuelo logística y demás insumos). Por su parte, los impactos en materia de reducción de las economías ilícitas y los índices de inseguridad son muy reducidos. La relación de costos del Estado versus los de la organización criminal es desigual. El daño causado al crimen organizado es inferior a los costos en que incurre el Estado.

Los tres planes de estabilización actuales deben fusionarse

La arquitectura institucional para la estabilización debe modificarse. La concurrencia de tres planes de estabilización sobre zonas afectadas por la violencia genera descoordinación institucional, dispersión de recursos y funciones e incoherencias en la actuación del Estado. Este ha sido un obstáculo determinante para el direccionamiento de la Fuerza Pública hacia la focalización en la protección de la población.

Proponemos que todos los programas se fusionen bajo el PDET, que a su vez debe recoger el programa de Zona futuro, el Plan Bicentenario del Ejército Nacional y el trabajo que desarrolla la Policía Nacional en esta materia bajo una metodología de Acción Unificada que establezca un modelo de trabajo, clarifique el liderazgo y distribuya las responsabilidades de protección de la población.

Monitoreo y evaluación externa e independiente

Si bien la Consejería de Seguridad ha hecho esfuerzos para el monitoreo y seguimiento de las acciones de las FF.AA. con el fin de dismantelar mercados criminales y provocar el descenso de los índices de

inseguridad, es indispensable que las evaluaciones de impacto las realicen organizaciones externas e independientes que den transparencia, publicidad y credibilidad a los resultados.

Acción nacional sin daño local

Las estrategias de seguridad no solo implican proteger a la población frente a la delincuencia. También deben garantizar que su implementación no implique abusos por parte de las autoridades que puedan aumentar la conflictividad o causar daños a la ciudadanía, en especial cuando se trata de operaciones militares del nivel central que se sobreponen a las estrategias de las autoridades locales.

Idea 3

Focalización de la persecución penal para reducir el homicidio y uso del principio de oportunidad

La investigación y judicialización penal juegan un papel central en los esfuerzos de prevención del crimen. Sin embargo, solo es efectivo y consistente con los valores constitucionales si se limita y focaliza intensamente, y si los esfuerzos de represión del delito se dirigen de manera estratégica. Para lograrlo, proponemos las siguientes acciones:

Reglamentar la selección y priorización de los homicidios

La experiencia ha demostrado que la Fiscalía no tiene la capacidad de investigar todos los homicidios que ocurren en el país. En la práctica, de manera discrecional los fiscales escogen qué casos investigar y procesar y cuáles dejar a un lado. Consideramos necesario regular estas decisiones y admitir que, si la

selección y priorización de casos es inevitable, se deben establecer criterios y estándares transparentes, que estén sujetos a revisión y ajuste.

Iniciativa de investigación estratégica

Controlar el crimen requiere de iniciativa estratégica y capacidad gerencial. De esta forma se logra asignar capacidades, recursos y esfuerzos hacia las problemáticas que más afectan a la ciudadanía y a mejorar la investigación criminal. El Ministerio de Justicia, a través del Consejo Superior de Política Criminal, debe liderar y coordinar la priorización de recursos para que las autoridades relevantes —incluyendo el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y el ICBF, entre otros— prioricen y pongan su esfuerzo en la atención a los fenómenos criminales más graves.

Uso ampliado del principio de oportunidad

El principio de oportunidad es una herramienta de la política criminal del Estado que solo procede frente a quienes se les haya desvirtuado, aunque sea mínimamente, la presunción de inocencia. Está orientada a obtener información eficaz para las investigaciones que ayude, entre otras cosas, a desestructurar organizaciones delincuenciales (GAOs o GDOs)³, indicando otros a autores y/o partícipes *modus operandi*, bienes y nuevos hechos. También a que pueda iniciar otras líneas investigativas.

Esta figura se usa poco porque su aplicación es increíblemente dispendiosa e innecesariamente lenta. Los fiscales que conocen el caso no la pueden aplicar (especialmente las establecidas en los numerales 4 y 5 del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal) porque requiere el estudio y aprobación por parte del Fiscal General de la Nación, lo cual obstaculiza su ejecución⁴.

Es necesaria mayor agilidad y efectividad para la desestructuración de las organizaciones delincuenciales que están afectando la seguridad ciudadana.

Por ello, proponemos otorgar competencia a los fiscales del caso para los delitos que afectan a la población en el día a día. Esto implica que el Fiscal General de la Nación modifique la reglamentación interna vigente (es decir, la Resolución 4155 del 2016), y otorgue a los fiscales que manejen casos de delitos que afectan la seguridad ciudadana, la competencia para aplicar estas causales sin necesidad de recurrir a su Despacho (hurto, homicidios, lesiones personales y porte ilegal de armas). Eso significa que la competencia se otorgue teniendo en cuenta estos tipos penales en casos que afectan a la ciudadanía.

Este mecanismo podría ser de gran utilidad ya que sus beneficiarios conocen las entrañas de la organización criminal —cómo opera, dónde lo hace, quiénes hacen parte de ella— y por ello la información podría fortalecer la teoría del caso del ente acusador y minimizar investigaciones infructuosas que terminan por aumentar la impunidad.

Esta propuesta ya se puso en práctica con la Resolución 4155 del 2016, que les otorga dicha competencia a los fiscales del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA. Con ello, se logró incrementar notablemente la utilización del principio de oportunidad en el SRPA, y eso ayudó a imprimir al proceso un carácter pedagógico y diferenciado.

³ Art. 2 Ley 1908 de 2018.

⁴ Resolución 4155 de 2016 por medio de la cual se reglamenta la aplicación del principio de oportunidad y se deroga la y 2370 de 2016.

**REDUCIR LA
VIOLENCIA Y
CONTENER A LOS
GRUPOS ARMADOS
Y DEL CRIMEN
ORGANIZADO**

OBJETIVO

02

2. Reducir la violencia y contener a los grupos armados y del crimen organizado

El legado de los últimos cuatro años en materia de reducción de violencia, combate a los grupos armados y contención al crimen organizado, no es positivo. Mientras que formas de violencia asociadas al conflicto armado han aumentado en diferentes regiones del país, los Grupos Armados Organizados (GAO) más importantes se han consolidado a pesar del éxito del Gobierno Nacional para sacar a grupos como el EPL o los Caparros del conflicto armado. Las disidencias de las FARC son hoy en día el grupo con mayor actividad armada, mientras que el ELN se ha fortalecido en el eje nororiental del país.

Por su parte, las economías legales e ilegales que dinamizan los sistemas regionales del crimen organizado han permanecido estables en el caso de la coca. También la deforestación asociada a la minería ilegal, la ganadería extensiva o el acaparamiento de tierras han presentado incrementos preocupantes.

Con el fin de responder a este desafío, se requieren una serie de acciones mínimas para redireccionar la estrategia de reducción de violencia y la contención de los grupos armados y del crimen organizado atendiendo las siguientes ideas:

grado encontrar la manera de reconciliar lo sectorial con lo territorial; por eso, las iniciativas más importantes para intervenir territorios de alta complejidad han carecido de tracción territorial y han hecho que los avances de desvanezcan en el largo plazo.

Este dilema entre lo sectorial y lo territorial para responder a los desafíos de la violencia y el crimen organizado se refleja en la brecha entre los planes, decretos y resoluciones expedidas para avanzar en materia de Acción Unificada e Integral. Es el caso de la ley 1941 de 2018 (Zonas Futuro), en cabeza del Alto consejero de Seguridad Nacional, y su desarticulación con la política de Paz con Legalidad, impulsada principalmente por la ART (Agencia de Renovación del Territorio). Esto conllevó a que en los últimos cuatro años la paz y la seguridad transitaran por caminos distintos y, en ocasiones, opuestos.

Incluso en lo territorial, aunque se focalicen los mismos municipios, pocas veces el esfuerzo se mantiene a nivel veredal en una ruralidad dispersa, en donde la institucionalidad ha demostrado tener capacidades limitadas. A pesar de que proliferan los comités y las comisiones de todo tipo, por lo general las entidades evitan asumir el liderazgo de iniciativas

Idea 4

Ajustar el Modelo de Acción Unificada e Integral para contener los Grupos Armados Organizados

Uno de los mayores dilemas para reducir la violencia y enfrentar los desafíos a los monopolios de seguridad y justicia, ha sido cómo poner en marcha mecanismos sostenibles y eficientes de Acción Unificada e Integral. Hasta el momento, el país no ha lo-

El legado de los últimos cuatro años en materia de reducción de violencia, combate a los grupos armados y contención al crimen organizado, no es positivo

que impliquen Acción Unificada e Integral. Eso pasa, justamente, por los problemas de coordinación, la falta de claridad frente a las competencias y la ausencia de presupuestos concretos destinados para estas intervenciones. Para superar estos problemas, es importante tener en cuenta las siguientes acciones:

Afianzar una estrategia liderada por el propio Presidente de la República

Esta requiere articular y coordinar las acciones para reducir las amenazas a la seguridad y el desarrollo territorial, pero con el carácter suficiente para focalizarse, ojalá desde el nivel veredal.

Operativizar la estrategia a través de un plan gradual de intervención

Este plan debe contemplar hitos y pequeñas victorias dentro de una perspectiva de continuidad entre lo que ya se ha avanzado y lo que se puede hacer en los próximos cuatro años. Menos, es más.

Desarrollar un programa de fortalecimiento de competencias y capacidades de los funcionarios públicos

Se trata de un entrenamiento conjunto y práctico dirigido a militares, policías y demás servidores para trabajar en equipo, coordinar esfuerzos, identificar objetivos comunes, alcanzar logros en conjunto y hacerles medición, seguimiento y evaluación.

Desarrollar un modelo de colaboración

Se requiere una metodología de trabajo que desarrolle competencias específicas para liderar y formar parte de equipos interinstitucionales. Esta debe habilitarlos para identificar objetivos comunes, balancear intereses, tomar decisiones, manejar conflictos y generar sinergias en materia técnica organizacional y financiera, que les facilite entender los retos e implementar procesos de articulación⁵.

Formar un equipo de trabajo interinstitucional, liderado directamente desde Presidencia

Debe desarrollar procesos de articulación con equipos de trabajo en territorio de las gobernaciones y alcaldías. También, articular la Cooperación Internacional y el trabajo del sector privado.

Idea 5

Reformular la estrategia de Estabilización y Transformación Territorial

Durante los últimos 20 años, el Estado ha intentado diferentes fórmulas para construir legitimidad y disminuir la violencia en territorios de alta complejidad en donde confluyen la presencia sostenida de grupos armados, se han consolidado economías ilegales —principalmente asociadas al acaparamiento de tierras, el narcotráfico y la minería ilegal—, y donde las capacidades del Estado y la sociedad civil para crear eficacia colectiva y respuesta institucional ha sido limitada. Más allá del diseño de los diferentes planes y programas de estabilización, el problema de los diferentes modelos para transitar del control militar de los territorios a la consolidación del Estado de Derecho en estos lugares, ha estado atado a las dificultades de su implementación. Eso sumado al hecho de que, con excepción al Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM), ninguna de estas estrategias ha sido evaluada de manera independiente.

A pesar de esto, el Estado colombiano ha ganado experticia y capacidad técnica para entender las limi-

•••••

⁵ De hecho, el Comando de Transformación del Ejército y la Fundación Ideas para la Paz, apoyados por Open Society, desarrollaron un completo modelo de colaboración que se quedó sin implementar por falta de liderazgo del actual gobierno.

taciones de los enfoques clásicos de la contrainsurgencia y de la guerra contra las drogas. Reflejo de esta capacidad son los ejercicios cada vez más integrales que se han hecho para formular las Política de Seguridad y Defensa, al igual que la Política de Paz con Legalidad. Sin embargo, la falta de liderazgo, recursos y de instancias institucionales de articulación, llevaron a que la implementación de dichas políticas no lograra reducir la violencia, ni contener a los principales grupos armados y del crimen organizado. La ausencia de voluntad política para implementar la agenda territorial del Acuerdo Final de la Habana se sumó a las limitaciones que ha tenido históricamente el Estado para construir legitimidad en aquellas zonas más afectadas por el conflicto armado. Eso supone que la agenda PDET no tiene una continuidad garantizada.

Algunos de los cursos de acción necesarios para recuperar el rumbo de la estabilización y la transformación territorial, en el marco de un ajuste de la arquitectura institucional, son:

Definir liderazgos y coordinaciones de los diferentes procesos de política pública

Es fundamental definir las responsabilidades de liderazgo y coordinación con los actores intervinientes en la implementación de la política pública, como autoridades nacionales y territoriales, autoridades étnicas, sector privado, sociedad civil, comunidades, gobiernos extranjeros y organismos multilaterales.

Coordinar con las autoridades competentes la formulación de estrategias territoriales

Esta coordinación debe incluir la lucha contra la criminalidad organizada y la implementación de planes únicos de seguridad y administración de justicia.

En los casos que involucren territorios fronterizos, coordinar de igual forma con el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Interpol, la Dirección Nacional de Inteligencia,

Migración Colombia y con gobiernos extranjeros los acuerdos de cooperación, mecanismos de asistencia judicial y medios de intercambio de información, así como las operaciones militares y policiales a las que haya lugar.

Controlar la planeación y ejecución presupuestal

El control de la planeación y ejecución presupuestal debe realizarse sobre los proyectos de inversión del nivel central que sustenten los planes estratégicos de intervención integral, a partir de fuentes de recursos del presupuesto general de la nación y la cooperación.

Coordinar con los entes territoriales el uso de las regalías

Es necesario coordinar y concertar con los entes territoriales la planeación y ejecución presupuestal de las inversiones, a partir de recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías como fuentes de financiamiento a nivel territorial.

Desconcentrar responsabilidades en la Fuerza Pública para generar cultura de articulación y liderazgo civil

La visión estática de la estabilización se relaciona, primordialmente, con una concepción de salida militar a los factores considerados generadores de inestabilidad. Este tipo de estabilización no pretende ir más allá de “ganar la batalla”, a partir de la garantía del control militar de los territorios en disputa. En este tipo de estabilización, el aparato militar puede crear las condiciones de seguridad para que el conjunto del Estado se desarrolle, pero, en definitiva, no puede remplazarlo por medio de la doctrina de acción integral. En muchas ocasiones, esta doctrina es la encargada de hacer llegar actividades de recreación, salud, deporte, cultura y construcción de infraestructura a los lugares más apartados donde se desarrolla el conflicto.

Incorporar la perspectiva de seguridad ambiental basada en la prevención comunitaria y en los esfuerzos de transformación territorial

Los conflictos y delitos ambientales se han convertido en uno de los factores de desestabilización y violencia más importantes desde la firma del Acuerdo de Paz. Así, por ejemplo, fenómenos como la deforestación están teniendo un impacto cada vez más importante sobre la transformación territorial en regiones como la Amazonía. Bien sea como producto de otras economías ilegales —como la minería ilegal o los cultivos de uso ilícito— o como parte del proceso de acaparamiento de tierras y uso de la ganadería extensiva, es preciso que reciban una respuesta más allá de las campañas militares como la operación Artemisa, que ha demostrado ser insuficiente para contrarrestar este fenómeno. Esto requiere coordinar estrategias de intervención temprana a partir del uso de tecnologías como imágenes satelitales y “*machine learning*”, y la formalización económica e inclusión de las comunidades que viven de estas economías en formas de conservación comunitaria.

Idea 6

Asumir la captura y cooptación del Estado como un enfoque de la nueva estrategia de Seguridad Nacional

La superposición del accionar de los grupos armados organizados asociados a la gestión de las economías ilegales y los fenómenos de corrupción en el país, han evolucionado hacia la cooptación y captura del Estado. Esto se entiende como el conjunto de prácticas y mecanismos mediante los cuales la criminalidad organizada controla los recursos y

procesos de toma de decisión del Estado para beneficio propio. A diferencia de la corrupción, la captura y cooptación del Estado tiene un carácter sistemático que les permite a los grupos del crimen organizado operar desde el interior de las instituciones.

En Colombia, este fenómeno es resultado del alineamiento de intereses, la connivencia o la complicidad entre élites políticas y la criminalidad organizada o, incluso, el resultado de la criminalidad organizada convertida en élite política en algunos contextos regionales. Más que ausencia del Estado, este fenómeno es el resultado de una estatalidad al servicio o emanado de la economía y el orden social del crimen organizado. Esto obedece al hecho de que, como expresión de la consolidación y del poder del crimen organizado, la captura y la cooptación tiene lugar en contextos en los que, además de la presencia sostenida de grupos del crimen organizado, el tamaño de la economía ilegal supera el de la economía legal.

Las relaciones complejas entre el crimen organizado, administración pública, élites políticas, la persistencia de economías ilegales y la pobreza multidimensional en regiones como la Costa Caribe, y extensas zonas del andén Pacífico colombiano, por ejemplo, demandan las siguientes acciones encaminadas a contrarrestar este fenómeno:

Liderar la estrategia contra la captura y cooptación del Estado desde la Presidencia de la República a través de la Alta Consejería de Seguridad Nacional

Como parte del instrumento a través del cual se reestructure la Alta Consejería de Seguridad Nacional, se le deben atribuir competencias para diseñar una política pública sencilla y evaluable contra la captura y cooptación del Estado. En este sentido, la Alta Consejería de Seguridad Nacional será considerada un receptor del análisis de las diferentes agencias de inteligencia que produzcan información rela-

cionada con el fenómeno de captura y cooptación del Estado en el marco de la Ley de Inteligencia.

Crear un grupo especializado contra la captura y cooptación del Estado con las capacidades y competencias necesarias

Este grupo especializado —creado dentro de la Alta Consejería de Seguridad Nacional mediante un decreto de estructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República— estará compuesto, además de los funcionarios de planta y los contratistas, por personal especialmente asignado de la DIJIN-Interpol, la DIPOL, la DICAR, la UIAF y la Dirección de Inteligencia del Ejército Nacional. Dentro de sus tareas principales debe elaborar una matriz de riesgos sobre la captura y cooptación del Estado a nivel municipal, al igual que la elaboración de informes estratégicos para el Consejo de Seguridad Nacional y otras instancias de coordinación del nivel nacional como el Consejo de Política Criminal o la Comisión Nacional de Moralización. Para ello, la Alta Consejería deberá contar con acceso permanente al Sistema de Información Estadística Delin cuencial y Contravencional de la DIJIN, el SECOP y de otras bases de datos administradas por Colombia Compra Eficiente, entre otros.

Fortalecer las capacidades para entender, investigar y perseguir el fenómeno de captura y cooptación del Estado

Dada la magnitud, complejidad y niveles de coordinación del fenómeno de cooptación del Estado en el país, es necesario que el trabajo de organismos especializados tenga un impacto procesal. Con tal fin, el grupo contra la captura y cooptación del Estado de la Alta Consejería de Seguridad Nacional deberá coordinar con la Fiscalía General de la Nación la priorización y focalización de esfuerzos, al igual que con otros órganos de control como la Procuraduría y Contraloría. Esta coordinación debe estar

sustentada en una aproximación técnica y multidisciplinaria para entender la relación entre grupos armados organizados, élites políticas, delitos contra la administración pública y delitos electorales. Dicha aproximación requiere, además, de procesos de formación y actualización constantes, al igual que las herramientas de visualización para facilitar la toma de decisiones al respecto de la persecución de este fenómeno.

Idea 7

Armonizar la lucha contra el narcotráfico con la estrategia de transformación territorial

Hoy en Colombia se está produciendo más cocaína que en toda su historia, y se cultiva coca en las mismas proporciones con las que terminó la década de los 90. Todo ello a pesar de esfuerzos permanentes en interdicción y capturas, y de las variadas —y por algunos años sostenidas— estrategias de erradicación y programas de desarrollo alternativo. Este cuatrienio está próximo a cerrar sin ninguna evidencia de que la política de lucha contra las drogas haya afectado al narcotráfico.

Eso se explica porque la política antinarcóticos no ha logrado avanzar hacia el tránsito de estos territorios a economías legales. Para ello, se requiere que “la lucha contra el narcotráfico” conecte con las agendas de desarrollo, seguridad y ambiente, y que estas confluyan en la búsqueda de la transformación territorial y en la protección de las personas, y no exclusivamente en la reducción de hectáreas cultivadas con coca.

Para que esta visión se posicione en las políticas públicas, se concrete en una estrategia clara y se implemente de manera efectiva, el próximo Gobierno deberá tener en cuenta las siguientes recomenda-

ciones que presenta la FIP a partir de la información recopilada para el desarrollo de investigaciones, las recomendaciones de los expertos y diálogos sobre cultivos ilícitos:

Identificar alternativas de desarrollo

Reconocer opciones para promover el desarrollo económico en estos territorios, identificando oportunidades económicas que respondan a las necesidades particulares de las áreas y anclarlas a las agendas y presupuestos de otros sectores (agrícola, comercial, científico o ambiental, etc.).

Capitalizar los avances en transformación territorial

Es necesario capitalizar los avances alcanzados por los programas en curso que le apuntan a la transformación territorial, como la estrategia de “Zonas Futuro”, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Fortalecer la institucionalidad creada

Se requiere que la institucionalidad creada para liderar la estrategia de transformación territorial se aproveche y fortalezca con el fin de impedir que se pierdan las capacidades ya instaladas en las agencias y en los funcionarios, y se erosionen las relaciones de confianza construidas con las comunidades y otros actores locales.

Asegurar la articulación de la agenda de seguridad con la de desarrollo

Es fundamental que el Ministerio de Defensa, así como las Fuerzas Militares y de Policía, se alineen con los objetivos orientados a la transformación territorial. Para ello, como mínimo, se requiere empoderar a la(s) agencia(s) a cargo de la agenda de desarrollo para que ejerzan liderazgo e influencia institucional, por un lado, y por el otro diseñar incentivos para que

los indicadores de éxito de la Fuerza Pública apunten a la transformación territorial, y no únicamente a logros operativos en el corto plazo.

Crear una fuerza policial antidrogas

Partiendo de las capacidades actuales de la Dirección Antinarcóticos (DIRAN) y de La Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL DIJIN, se propone fusionar sus capacidades en DIRAN y darle cobertura nacional en materia de narcotráfico con fines de exportación y de consumo interno, trasladando las capacidades de la DIJIN a la DIRAN, de manera que se concentre el esfuerzo en una sola Dirección con todas las capacidades. Esto incrementa la coherencia estratégica y operativa, facilita la reducción progresiva de la dependencia de las comunidades de los mercados ilegales de drogas y, con ello, la presión que ejercen los grupos armados organizados en las comunidades. Es crucial crear mecanismos para reducir y evitar la corrupción dentro de esta nueva estructura institucional.



Es fundamental que el Ministerio de Defensa, así como las Fuerzas Armadas y de Policía, se alineen con los objetivos orientados a la transformación territorial



Aprovechar el potencial ambiental que tiene Colombia para generar desarrollo

Es fundamental sacar partido del potencial ambiental en Colombia para generar desarrollo económico en las comunidades campesinas y, al mismo tiempo, avanzar en la conservación de las áreas protegidas cultivadas con coca. Para ello, es necesario celebrar acuerdos de conservación con estas comunidades mediante la implementación de alternativas productivas sostenibles, programas de pagos por servicios ambientales y acceso a la propiedad de la tierra fuera de estas áreas o a través de contratos de derechos uso en Zonas de Reserva Forestal.

Potenciar e incentivar la participación del sector privado

Impulsar al sector privado que está en capacidad de apalancar programas con apoyos técnicos y financieros. También puede facilitar y aportar conocimiento en materia de mercados, comercialización, logística, industrialización, innovación y productividad.

Formular, implementar y monitorear las estrategias y sus programas con las comunidades

La participación de las comunidades en la implementación y monitoreo de los programas facilita que estas las apropien, se ajusten a su visión del territorio y contribuyan a la construcción de ciudadanía. También al fortalecimiento de procesos comunitarios y asociativos, al desarrollo de conocimiento, de consolidación de modelos comunitarios de gobernanza y a la construcción de confianza entre las comunidades y el Estado.

Intervenir núcleos geográficos completos para empoderar a las comunidades

Las experiencias del Desarrollo Alternativo indican que es efectivo vincular a toda la población en una unidad territorial que comparta las dinámicas

sociales y las relacionadas con los cultivos, independientemente de que sus miembros cultiven o no coca o ejerzan otros roles dentro del cultivo.


Concentrar la acción del Gobierno central en diseñar la política y estrategia para la transformación territorial

Esto permite potenciar y promover la acción de otros actores, la articulación entre las entidades y las agendas, y facilitar la implementación removiendo obstáculos administrativos que entorpecen y demoran la acción del Estado. No es posible garantizar la sostenibilidad de la estrategia sin la acción y responsabilidad de las autoridades regionales y municipales, así como de las comunidades, la sociedad civil organizada y el sector privado.

Avanzar en la descentralización

Para esto se requiere fortalecer las administraciones locales a través de la transferencia de conocimiento, la generación de capacidades institucionales, los mecanismos de transferencia de recursos y la creación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas que fomenten la participación y el control de la ciudadanía a la gestión de los gobiernos locales.

La participación de las comunidades en la implementación y monitoreo de los programas facilita que estas las apropien, se ajusten a su visión del territorio y contribuyan a la construcción de ciudadanía



**FORTALECER LA
GOBERNANZA Y
EFICIENCIA
DEL ESTADO EN
LA PROVISIÓN DE
SEGURIDAD**

OBJETIVO

03

3. Fortalecer la gobernanza y eficiencia del Estado en la provisión de seguridad

Consideramos que hay un déficit en el liderazgo necesario para fortalecer la gobernanza de la seguridad en tres sentidos:

- **Limitadas capacidades y conocimientos** de muchos de los funcionarios civiles (de nivel nacional y local) con la responsabilidad de direccionar distintas entidades que inciden en la generación de condiciones de seguridad o en el direccionamiento y control de la Fuerza Pública.
- **Insuficiente liderazgo político** necesario para impulsar reformas significativas en la Fuerza Pública que contribuyan a que se recupere la confianza y legitimidad de los ciudadanos.
- **Ineficacia de las instancias de coordinación y articulación** institucional en el nivel nacional y local.

Para fortalecer la gobernanza de la seguridad es necesario redefinir y redistribuir los roles, competencias y capacidades de las autoridades nacionales, regionales y locales; reorganizar las instancias de coordinación interinstitucional; ajustar la arquitectura institucional; impulsar metodologías de trabajo entre entidades y con la sociedad civil, y poner en marcha mecanismos de implementación que garanticen eficiencia y coherencia, y que mejoren los índices delictivos. También una justicia que investigue y sancione.

Para esto, se requiere:

Idea 8

Contar con un liderazgo civil calificado

Creemos que es necesario ejercer un liderazgo que movilice las tres ramas del poder alrededor de los objetivos de seguridad y legitimidad de la Fuerza Pública; por esto, proponemos algunas acciones específicas en las cuales se refleja un liderazgo civil calificado:

Direccionamiento civil

No basta que un civil ocupe la posición de Ministro de Defensa para que haya un direccionamiento civil y democrático. Se requiere un funcionario calificado, con experiencia en el tema, independiente de la influencia, cultura y prácticas castrenses, que ejerza un direccionamiento estratégico con criterio civil, basado en el conocimiento y la evidencia técnica. Debe tener la capacidad de supervisar, controlar y ventilar de manera objetiva los resultados en materia de seguridad, convivencia, disciplinarios y gestión de la Fuerza Pública.

Lo mismo se predica de los equipos técnicos del orden nacional, regional y local. Por esto, es fundamental diseñar requisitos de ingreso para funcionarios nombrados o contratados y procesos de capacitación o inducción para aquellos de elección popular que van a ocupar posiciones en el Estado con res-

ponsabilidades en materia de seguridad. Es necesario garantizar que los equipos técnicos tengan las competencias para interactuar con los altos oficiales de la Fuerza Pública, con fundamentos teóricos y evidencia sólida. La gobernanza del sector seguridad, además de capacidad técnica, requiere impulsar reformas significativas en materia de transparencia, control de la corrupción, mayor fiscabilidad en el uso de recursos públicos, eficiencia y eficacia, así como cambios culturales que permitan recuperar la confianza y legitimidad de la sociedad sobre la Fuerza Pública y su actuación.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana —donde tienen asiento las principales autoridades del sector— debe centrarse en la protección del ciudadano. A este Consejo, reglamentado recientemente, le corresponde enfocarse en liderar la articulación y coordinación de diversas entidades en materia de prevención y convivencia, control del delito, persecución criminal y reincidencia, así como los asuntos de financiación y fortalecimiento institucional. El objetivo es que se brinde un direccionamiento más coherente y se determinen prioridades centradas en la protección de la ciudadanía.

Justicia y organismos de control eficaces frente a la Fuerza Pública

La efectividad de los organismos de la justicia y los de control frente a irregularidades de la Fuerza Pública, resulta esencial para recuperar la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado de direccionarla, controlarla y sancionarla, cuando esta abusa del uso de la fuerza o de su autoridad. Por esto, recomendamos:

- Fortalecer la jurisdicción penal ordinaria para la investigación de los casos en que haya miembros de la Fuerza Pública presuntamente involucrados.
- Aclarar y delimitar la competencia de la Justicia Penal Militar y Policial (JPMP) y asegurar su independencia⁶. A pesar de que la Corte Constitucional ha establecido las reglas para aclarar y delimitar la competencia de la Justicia Penal Militar y Policial (JPMP), e impulsar así una mayor eficacia, transparencia e independencia para esta jurisdicción, el proceso para reformarla está pendiente.
- Sustraer a la Policía del fuero y de la Justicia Penal Militar y Policial. La Policía tiene un carácter civil y no militar. La mayoría de sus actuaciones ocurren en el contexto del mantenimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana; por eso, no se justifica que continúe con un fuero que solo profundiza la desconfianza de la ciudadanía en la capacidad de sanción del Estado. Este fuero solo se justifica, de manera excepcional, en el contexto del conflicto armado.
- Direccionar recursos para que los organismos de control cuenten con los conocimientos y la disposición de investigar y sancionar a los miembros de la Fuerza Pública que presuntamente estén involucrados en delitos y se garantice su seguridad.

Atender los problemas de convivencia cotidianos

Los habitantes de las zonas más afectadas por el conflicto armado y la violencia enfrentan un déficit de justicia para solucionar los problemas cotidianos de convivencia. Esto permitió que los grupos armados ilegales impusieran sus propios mecanismos de



⁶ Para ampliar la información sobre esta propuesta ver <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2104>

justicia, como método para ejercer control sobre la población y los territorios.

Los inspectores de Policía, al igual que los alcaldes municipales y la Policía, tienen la responsabilidad de promover comportamientos que favorezcan la convivencia, así como ejercer acciones y mecanismos de tipo preventivo, educativo y sancionatorio bajo estrictos parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Sin embargo, este rol se ve limitado porque el énfasis de la Policía está puesto en la imposición de medidas correctivas y deja de lado otras medidas de corte no sancionador o el uso de mecanismos distintos de protección, restauración, educación o prevención⁷.

El rol del Inspector de Policía debe restablecerse. Por ello, proponemos las siguientes acciones que fortalezcan su labor de protección preventiva, educativa y sancionatoria, y que contribuya a la convivencia y seguridad ciudadana:

- Diseñar e implementar una política pública orientada a aplicar las normas de convivencia coherentes con la finalidad del CNSCC y los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, conforme al artículo 8, numerales 12 y 13, de la Ley 1801 de 2016.
- Replantear el alcance y manejo de la Orden de Comparendo como mecanismo de control policivo, de manera que la Policía use otras medidas regulatorias.
- Incorporar en los Planes de Desarrollo del orden nacional, departamental, distrital y municipal, partidas específicas para fortalecer y cualificar la capacidad operativa y funcional de las Inspecciones de Policía, con prioridad en los municipios PDET.

- Ajustar los manuales de funciones, procesos y procedimientos de las Inspecciones de Policía para armonizarlos con la política y la normatividad.
- Mejorar la infraestructura y dotar a las Inspecciones de Policía de personal, equipos, tecnología, conectividad y demás elementos necesarios para cumplir sus atribuciones en términos de celeridad, eficiencia y eficacia.
- Capacitar a los Inspectores para actualizarlos en los procesos, procedimientos y normatividad vigente, favoreciendo plataformas de apoyo y de acceso permanente.

Fortalecer los Sistemas de Justicia Local (SJL)

El acceso a la justicia no existe en muchas zonas rurales y, por eso, es necesario articular los Sistemas Locales de Justicia con la justicia ordinaria. Algunas recomendaciones para ello, son las siguientes:

- Proyección rural de la justicia. Es necesario que la justicia llegue a la población rural, estableciendo un sistema descentralizado, flexible y adaptado a las condiciones y necesidades de la ruralidad en cada municipio. Una opción es establecer Fiscales y Comisarios de Familia itinerantes, así como crear la figura de Auxiliares de Inspecciones de Policía en los municipios con mayor extensión territorial y nivel de conflictividad.

7 De acuerdo con el principio de necesidad consagrado en el numeral 13 del artículo 8 del CNSCC, “las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto”, principio en cuya aplicación ha sido reiterativa la Corte Constitucional por vía de control de constitucionalidad y tutela.

- Prevenir los conflictos rurales. Desarrollar y coordinar acciones entre los SJL y los operadores de justicia en la zona rural (inspectores, corregidores y conciliadores en equidad), las autoridades indígenas, Consejos Comunitarios Afro y los líderes comunitarios, con el objetivo de: a) Hacer análisis de contexto para anticipar y atacar las causas de la conflictividad; b) Desarrollar y analizar alertas tempranas de las comunidades que activen los sistemas de protección en derechos humanos y seguridad para la actuación diligente y oportuna; y c) Formación, acompañamiento y posicionamiento de los actores rurales para el abordaje y tratamiento de los conflictos cotidianos.

Creación de un sistema de apoyo a municipios

Es fundamental que, desde el Consejo de Nacional de Seguridad Ciudadana, la Consejería de Seguridad o el Ministerio del Interior, se lidere la creación de un sistema de apoyo que garantice la coordinación, seguimiento y asistencia a las políticas públicas de seguridad y convivencia en los municipios y departamentos. En especial para los municipios más afectados por la violencia que no cuentan con las capacidades necesarias para brindar protección efectiva a sus comunidades.

Las asimetrías entre las capacidades de las grandes ciudades y los municipios más afectados por la violencia para garantizar la convivencia y la seguridad es inmensa y necesita la atención prioritaria del Gobierno Nacional, así como la unificación de los mecanismos de asistencia. Este sistema debe garantizar la identificación de las distintas prioridades, lineamientos, estrategias, presupuestos e indicadores que existen para desarrollar las políticas de convivencia y seguridad, de manera que se facilite el seguimiento

y asistencia local y se planea de manera diferencial el entrenamiento, equipos, soporte técnico, acompañamiento, financiación, monitoreo y evaluación de los distintos planes locales.

Proponemos construir un sistema virtual que permita conectar los distintos departamentos y municipios del país para coordinar el desarrollo de las políticas, planes y programas de seguridad. Así mismo, consolidarlas en un solo lugar donde pueda realizarse el seguimiento respectivo por parte de las autoridades locales, departamentales y nacionales, así como de los distintos grupos de interés económico, social o político de ciudadanos. Esto permite que puedan converger actores públicos y privados en el diseño e implementación de las políticas, aumentando la interacción entre los distintos actores del sistema de seguridad.

Este sistema debe contener la información necesaria para el desarrollo y seguimiento de políticas y programas, así como mecanismos de formación dirigido a los distintos usuarios.

Lo que resulta vital, en este contexto, es el desarrollo de un mecanismo de consulta entre los usuarios de todos los niveles con el central y regional, en donde se planteen preguntas y diálogos entre los distintos actores que contribuyan a mejorar las políticas, su eficiencia y a integrar los lineamientos de carácter nacional y regional.

Esta propuesta acoge y dinamiza las seis dimensiones para el gobierno digital (OECD, 2019), que sugiere un marco adaptable e integrador donde la ciudadanía sea el veedor y beneficiario de las acciones. Se caracteriza por:

- Diseño digital que impulse herramientas colaborativas y de comunicación entre los distintos niveles, y facilite la eficiencia y coherencia en las políticas de seguridad y convivencia.

- Estar centrada en la información, dirigida y de fácil acceso al funcionario, con un formato pedagógico y fácil de comprender.
- Proveer una plataforma con estándares unificados de calidad para diseñar las políticas de convivencia y seguridad, sin perjuicio de los enfoques y orientaciones políticas de los gobiernos locales.
- Acceso público a las problemáticas de seguridad y al desarrollo de las políticas y estrategias en los distintos niveles.
- Dirigida a los usuarios, tomando en consideración sus distintas capacidades y niveles de formación, y aumentando las posibilidades de cooperación.
- Interactiva entre los distintos usuarios, que permita el desarrollo de nodos de trabajo y contribuya superar la lógica emisor-receptor entre las autoridades locales, nacionales y departamentales.

Alcaldes y gobernadores, responsables de la prevención

Ante la evidencia de que la acción policial y militar no es suficiente para transformar las condiciones de seguridad de los territorios, es necesario que se lideren estrategias con el fin de que las entidades nacionales, departamentales y municipales asuman sus responsabilidades en materia de seguridad.

Alcaldes y gobernadores deben liderar los procesos de diagnóstico, planeación y diseño de intervenciones en seguridad que permitan consolidar un enfoque preventivo de la seguridad ciudadana. A su vez, deben garantizar una articulación efectiva con la Policía y diseñar de manera conjunta intervenciones integrales.

El objetivo común es recuperar la confianza de la ciudadanía con acciones preventivas de mantenimiento de la convivencia, control del delito, generación de confianza, mejora de la percepción y el fortalecimiento de la autorregulación ciudadana. El Gobierno Nacional debe apoyar estos procesos y generar los incentivos y el monitoreo necesarios, especialmente en las regiones más afectadas por la violencia.

La persecución de los capitales y las finanzas criminales requieren mayor liderazgo y compromiso de la sociedad

Se tiende a afirmar que la solución al crimen organizado, el terrorismo y la corrupción, es perseguir el dinero y las estructuras de su financiación. Sin embargo, es más fácil decirlo que hacerlo: el reactivo esencial estos elementos es la economía criminal, en cuyo eje se encuentra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Frente a ellos, los avances han sido mínimos.

A pesar de los esfuerzos de los Estados a nivel global, se estima que los criminales lavan un monto equivalente a US\$1.9 trillones al año. También que la tasa de interceptación de las autoridades a nivel global es menor al 1%, situándose en 0,20%. Eso significa que se logra arrebatar US\$20 centavos de cada US\$100 dólares, una cifra increíblemente baja frente al esfuerzo de los Estados y que muestra los pobres resultados en la lucha contra la economía criminal.

Los esfuerzos antilavado de activos y financiación del terrorismo requieren de toda la estructura del Estado, del sector privado y de la sociedad. Identificamos tres dimensiones que es necesario alinear: gobernanza, responsabilidad efectiva y responsabilidad compartida.

Gobernanza. Esta dimensión involucra el liderazgo de actores de públicos y privados para que actúen en el diseño y aplicación de políticas que vayan más allá de las directrices formales, que han resultado insuficientes. Se requiere compromiso político para ir

más allá de lo mínimamente exigido por la ley e involucra el esfuerzo de los gremios y la empresa privada para conocer a profundidad sus riesgos y actuar sobre ellos.

Efectividad. Esta dimensión implica el uso intensivo de la tecnología y disciplinas científicas tales como la inteligencia artificial, el aprendizaje de máquinas (Machine Learning) y el uso de frontera de toda la variedad de redes neuronales en que se basa el aprendizaje profundo (Deep Learning) que permita afrontar fenómenos como el uso de blockchain en criptomonedas y contratos inteligentes. Resulta esencial redoblar esfuerzos para seguir mejorando el sistema de detección de las redes criminales y sus flujos de recursos ilícitos.

Desde el punto de vista legal es necesario aplicar estratégicamente, fortalecer y profundizar la extinción de dominio para mitigar las enormes capacidades financieras ilegales de las estructuras criminales. Eso hará posible la toma de medidas cautelares e inmovilizará activos.

Responsabilidad compartida. Esta dimensión implica un liderazgo que movilice el compromiso del sector público, privado y la sociedad para ir más allá del sistema de cumplimiento. Esto se hace mediante el diseño y aplicación de políticas públicas y privadas innovadoras que permitan identificar y actuar sobre los riesgos, y que logren el compromiso de la sociedad.

Impulsar el control político por parte del Congreso de la República

El control político del Congreso sobre la Fuerza Pública y las autoridades civiles del sector seguridad, es inherente a la estabilidad de democracia. Debe fortalecerse y ejercerse libre de presiones e intereses. Por ello, recomendamos emprender de manera urgente las siguientes acciones:

- Aumentar el interés de la mesa directiva del Congreso para fortalecer el conoci-

to sobre el sector seguridad y defensa entre parlamentarios y sus equipos de apoyo.

- Modificar los patrones de relacionamiento entre el Congreso y el sector defensa, diseñando procesos transparentes y auditables que no afecten la independencia de ninguno de los dos.
- Avanzar en la depuración y desclasificación de archivos de inteligencia y contribuir con la información solicitada a las agencias de inteligencia por parte de la Comisión de la Verdad, con el fin de esclarecer la verdad histórica y de ética pública subyacente.
- Impulsar, desde la Fuerza Pública, el involucramiento y compromiso de la academia y de la sociedad civil con los asuntos de seguridad y defensa. Incorporar una óptica independiente, especializada, innovadora y propositiva sobre dichos asuntos.

Idea 9

Atender la seguridad rural de manera inmediata

Salvo en algunas cabeceras, en el sector rural no se despliega el servicio de vigilancia, ni hay una estrategia de seguridad ciudadana. El mayor problema es que la Policía Nacional tiene una vocación urbana y no ha logrado adaptarse a la prestación del servicio rural. Los Carabineros se convirtieron en una Policía militarizada, enfocada en combatir el crimen organizado, y eso la alejó de la ciudadanía. Ante la gravedad de la situación de seguridad para las comunidades rurales, que sienten que el conflicto se mantiene, recomendamos:

Reorientar las capacidades de la Policía hacia la seguridad ciudadana rural

Para atender la seguridad ciudadana rural, es necesario retirar a miembros de la DICAR de todos los grupos que actualmente se dedican a combatir el crimen organizado y asignarlos exclusivamente a la seguridad ciudadana rural. Antes debe hacerse un reentrenamiento para el servicio de vigilancia rural y el contacto ciudadano. Esto le daría la oportunidad al Gobierno de reorganizar las capacidades de los grupos que combaten los delitos asociados a la seguridad pública, y reforzarlos con componentes de las fuerzas militares donde la presencia policial fuera mínima. Labores como la erradicación de coca, minería ilegal, el control territorial, apoderamiento de hidrocarburos, defensa y protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, seguridad de instalaciones estratégicas y la protección ambiental, entre otras, pueden ser asumidas por las fuerzas militares o por grupo mixtos.

Esto permitiría contar con por lo menos 8.000 policías-carabineros para la seguridad ciudadana rural. Es necesario diseñar una nueva estrategia operativa que permita hacer diagnósticos diferenciales que, bajo un mismo modelo del servicio de policía, reconozcan distintos contextos de complejidad y criticidad de acuerdo con el impacto de los fenómenos criminales, la delincuencia común y las condiciones de convivencia; y, así mismo, se establezcan estrategias diferenciadas.

Esta estrategia debe ser discutida con algunos gobernadores y alcaldes, la Agencia de Renovación Territorial (ART), la Consejería de Seguridad, la de Estabilización, Mininterior y Mindefensa, miembros Policía Nacional (DICAR, DISEC y otras especialidades policiales), otras entidades clave y expertos independientes de la sociedad civil, para que analicen la situación y hagan una propuesta consensuada de reorganización de la seguridad rural. Esto con el fin de que el Gobierno Nacional instruya a la Policía Nacional y a otras dependencias.

Si la Policía se fortalece para atender las necesidades de los ciudadanos del campo, sería necesario estudiar la creación de una fuerza especializada.

Crear una Guardia Nacional Rural enfocada en los ciudadanos del campo

Esta iniciativa requeriría de una reforma constitucional para sumar la Guardia a los otros cuatro organismos (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía) que, según la Constitución, conforman la Fuerza Pública. Desde el punto de vista de la dependencia, esta guardia estaría adscrita al Ministerio de Defensa, ya sea bajo el Comando General de las Fuerzas Militares o el Ministro de Defensa, tal como lo está la Policía Nacional. La diferencia entre estas dos adscripciones radica en el grado de militarización que tendría la guardia. Si se pone como fuerza orgánica del Comando General, evidentemente tendría un mayor énfasis militar; mientras que si está en cabeza del ministro de Defensa, facilitaría el enfoque civil del nuevo cuerpo y su orientación hacia la convivencia y seguridad ciudadana.

Nuestra preferencia es que la Guardia estuviera en el Ministerio de Defensa como una tercera fuerza. Así habría mayores oportunidades de generar eficiencias, interoperabilidad y enfoque civil. (Fuerzas Militares, Policía Nacional, Guardia Nacional)

Si la Policía se fortalece para atender las necesidades de los ciudadanos del campo, sería necesario estudiar la creación de una fuerza especializada

Esta guardia contaría con un enfoque totalmente híbrido: por un lado, tendría a su cargo la convivencia y seguridad rural a cargo de la policía de carabineros con un énfasis civil que reproduciría lo mencionado en el punto anterior. Por otro, atendería los fenómenos de seguridad pública, para lo cual tendría a su disposición medios más sofisticados como helicópteros, aviones pequeños, vehículos blindados y armamento de infantería ligera. Como su nombre lo indica, sería de orden nacional y tendría una estructura organizativa centralizada, con unidades desconcentradas para prestar servicios en las zonas rurales designadas.

En cualquier caso, esta alternativa requiere de un estudio profundo. Consideramos que solo debería considerarse si la Policía no se fortalece para sumir de manera efectiva la seguridad rural.

Organizar un cuerpo integrado para apoyar la estabilización

Esta iniciativa, planteada por la FIP en 2016, propone estudiar la conformación y puesta en marcha de un mecanismo especial, focalizado territorialmente y con un plazo definido, encargado de restablecer y normalizar las condiciones de seguridad, de manera que se acelere la estabilización y la protección de la población que vive en el campo.

El Cuerpo Integrado para la Estabilización (CIE), se enfocaría en apoyar la estabilización y funcionaría de manera modular, según las capacidades que se requieran para atender las problemáticas de los diversos territorios. Podría tener un componente militar y otro policial que varía en número, modalidad y especialidad, según la complejidad y las características de la problemática de la zona donde vaya a operar, así como el apoyo de otras entidades.

Este grupo se encargaría de reforzar la seguridad y protección a los ciudadanos, la infraestructura y las instituciones del Estado en los municipios PDT. El objetivo es estabilizar la seguridad y acelerar la implementación de los proyectos.

Su funcionamiento como mecanismo para la estabilización sería compatible con procesos de acercamiento a la comunidad, que deben diseñarse y articularse con el modelo de vigilancia. Actuaría articulado con la Fiscalía, podría tener una estructura flexible con posibilidades de dar una respuesta rápida y reacomodarse ante cambios en las condiciones de riesgo en el territorio.

Idea 10

Impulsar la redistribución de funciones y ajuste de roles policiales

Cerca del 39% de las llamadas diarias a las líneas de emergencias solicitando presencia policial se relaciona con asuntos de mascotas, ruido, luces, basuras, árboles o conflictos vecinales. Estas podrían ser atendidas por otros actores del sistema de convivencia y justicia, como gestores, mediadores, conciliadores, comisarios de familia, inspectores, referentes sociales o autoridades especializadas en ambiente o tránsito.

Proponemos una revisión y ajuste de roles en la atención de emergencias, así como algunos de los roles asignados a la Policía en el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, mínimo en dos sentidos:

Rediseñar roles y competencias de las entidades nacionales, departamentales y municipales

Existen diversas entidades que deben contribuir a generar condiciones de convivencia pacífica y seguridad, pero que en la actualidad no lo asumen o presentan vacíos o confusiones. Debe ponerse especial énfasis en llenar vacíos y aclarar las confusiones en

las relaciones entre alcaldes, gobernadores y Policía y las competencias y límites del nivel central, frente a las facultades de los funcionarios locales.

Descargar a la Policía de responsabilidades ajenas a la convivencia y seguridad

Esta acción debe impulsarse al menos en las grandes ciudades y con relación a temas de responsabilidad de otros sectores. Por ejemplo, la responsabilidad sobre el cumplimiento de normas mineras y ambientales, explotación y aprovechamiento ilícito de minerales, regulaciones en materia de salud pública, entre otras, asignadas en el Código de Policía que requieren conocimientos especializados.

Es necesario liberar a la Policía gradualmente de las responsabilidades operativas relacionadas con el sistema carcelario, tránsito y transporte, el sistema fiscal y aduanero, protección de instalaciones estratégicas y otras que no sean afines directamente con la seguridad ciudadana o que pueden ser asumidas por otros funcionarios de los sistemas de seguridad y convivencia de las alcaldías (como gestores, mediadores, etc.).

Idea 11

Implementar efectivamente la “transformación policial”

El Régimen Especial de Carrera y el nuevo Estatuto Disciplinario, así como la puesta en marcha del centro de estándares, la implementación de la figura del Comisionado de Derechos Humanos y los ajustes en materia de educación policial y gerencia y desarrollo del talento humano, entre otros, presentan una importante oportunidad para profesionalizar y desarrollar buenas prácticas en la Policía, que deben reflejarse en mayor eficacia en la prestación del servicio y una mejor relación con la ciudadanía.

Para que los cambios proyectados generen los impactos esperados, será necesario que estén acompañados de un proceso que le permita al personal de todos los niveles comprender la razón del cambio y contar con apoyo para adaptarse a sus implicaciones. Cómo mínimo, recomendamos lo siguiente:

Determinar el nivel de resistencia o las principales dudas sobre la transformación que afectan al personal en todos los niveles

Esto permitirá diseñar una estrategia de implementación que responda a las capacidades del personal de asumir los cambios en materia técnica y a su disposición para el cambio. Lo anterior puede lograrse de diversas formas como, por ejemplo, combinando la aplicación de una encuesta, entrevistas a personas claves y sondeos, entre otros.

Diseñar una metodología de implementación

De acuerdo con la información anterior, realizar una estrategia que tenga en cuenta:

- Palancas y frenos en el proceso de implementación
- Dimensiones de la implementación como:
 - Aspectos técnicos
 - Comunicaciones
 - Apoyo personalizado
 - Sesiones grupales con las diversas dependencias
 - Integración de equipos
 - Soporte regional
 - Seguimiento y evaluación

Es fundamental explicar a todos los integrantes de la Policía en qué consisten los cambios que se van a impulsar y de qué manera los afectan. La mayoría de las personas temen al cambio, aun cuando este sea benéfico; por

eso, es necesario atender las inquietudes personales de cada miembro de la institución de manera que no surjan interpretaciones equivocadas que impulsen resistencias.

Agentes de transformación

Con el objeto de que la transformación llegue a todos los niveles, es necesario establecer un equipo especializado de multiplicadores que la gestione en las Metropolitanas y Departamentos de Policía, que tenga la responsabilidad de explicar las medidas, aclarar las dudas y el impacto de los cambios en cada persona, y que se aseguren de que en todos los niveles se van realizando los ajustes necesarios. Este equipo debe tener un entrenamiento especializado, ser líder de la transformación y contar con el direccionamiento y apoyo total del mando policial, de manera que reporte directamente a la Dirección de la Policía y no se vea obstruido por las resistencias o intereses que surjan en las regiones.

Sobre algunas de las nuevas iniciativas en marcha, queremos resaltar dos oportunidades:

- **Un centro de estándares orientado al cambio.** Debe estar organizado y funcionando en un plazo de 12 meses, tal como lo establece la Ley. La clave está en que el equipo que lo integre sea especializado, competente y comprometido con el cambio, y que cuente con un liderazgo autocrítico que permita identificar los problemas de fondo que impulse la institución en la búsqueda de soluciones, aun cuando estas afecten el statu quo.

La permanencia del personal va a tener enorme incidencia en el Centro, pues se requiere que este desarrolle las destrezas, conocimientos técnicos y analíticos para identificar las competencias y elaborar los instrumentos de medición y evaluación. Debe considerarse contar con apoyo y asesoría externa especializada.

- **Evaluación transparente.** Uno de los principales desafíos será la puesta en marcha del proceso de evaluación de competencias policiales en todos los niveles. Este proceso debe garantizar total objetividad e independencia e, incluso, involucrar actores externos que garanticen su imparcialidad, de manera que la institución tenga un panorama realista de su situación. Debe considerarse contratar a una firma externa, que proteja a la Policía de interferencias e intereses internos y le dé total transparencia al proceso.

Para lograr este objetivo será preciso definir y adelantar pruebas para cada policía, muchas de las cuales deberían realizarse en el lugar de trabajo del policía y, en algunos casos, involucrar otros actores como superiores, pares, alcaldes y comunidad. La metodología de evaluación y la independencia de quien aplique las pruebas es determinante para lograr un proceso transparente y confiable por parte de la institución, el Congreso, los organismos de control y la sociedad.

**Uno de los principales
desafíos para la
transformación policial
será la puesta en marcha
del proceso de evaluación
de competencias policiales
en todos los niveles.
Este proceso debe ser
transparente y garantizar
total objetividad e
independencia**



**REFORMA DEL
SECTOR SEGURIDAD**

OBJETIVO

04

4. Reforma del sector seguridad

La reforma del sector seguridad no se limita a un ajuste a la Fuerza Pública. Implica ver el sector como un sistema compuesto por diversas instituciones, estructuras, culturas organizacionales, interrelaciones e intereses que se vinculan con otros sectores del Estado para proteger a la ciudadanía, generar condiciones de seguridad y convivencia, y contribuir a que se imparta justicia.

Reformar el sector seguridad requiere de un liderazgo de Estado que involucre las tres ramas del poder, el Congreso y los organismos de control, con el objetivo de equilibrar las relaciones nación-región y lograr un balance entre el esfuerzo institucional dedicado a proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, y el dirigido a los intereses de la seguridad del Estado.

Entendemos la reforma del sector seguridad como un proceso político y técnico para fortalecer la seguridad ciudadana y del Estado. Para ello, es necesario que el liderazgo y la gerencia, el diseño e implementación de políticas públicas, el despliegue de las capacidades del Estado, los mecanismos de supervisión y control y la rendición de cuentas, sean efectivos y transparentes. También que estén enmarcados en un control civil democrático, en los principios del Estado de Social de Derecho y el respeto a los Derechos Humanos.

Estamos comprometidos con el objetivo de contar con unas Fuerzas Militares y un Cuerpo de Policía que contribuyan de manera efectiva a la protección de los ciudadanos y de las instituciones en el marco de los derechos humanos y la democracia, bajo principios de integridad, legitimidad, dirección y control civil eficaz, y con una clara delimitación de roles y funciones.

En este contexto, proponemos las siguientes acciones:

Idea 12

.....

Preparación y transición institucional para reubicar a la Policía Nacional

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, empezó a cambiar la forma en que se concebía la seguridad. Quedaron atrás los conceptos de mano dura, las referencias a la seguridad de Estado por encima de todo, del orden público y —al menos en el discurso—, se sostiene que es necesario tener en cuenta las preocupaciones ciudadanas en materia de seguridad y en torno a la violencia.

Como se evidencia en la actualidad, el discurso incorporó los conceptos de prevención del delito, percepción de seguridad, convivencia, confianza, multidimensionalidad, políticas basadas en evidencia, los derechos humanos y justicia restaurativa, entre otros conceptos más modernos. Sin embargo, en la aplicación de las políticas públicas y los esfuerzos legislativos, se siguen privilegiando los enfoques punitivos, así como la persecución y control del delito como prioridad.

La institucionalidad no comprendió que era necesario poner la protección del ciudadano en el centro del esfuerzo institucional y tampoco se preparó para una transición de la vieja a la nueva visión de seguridad. Prueba de ello es que la Policía Nacional continúa anclada en el Ministerio de Defensa y no hay ningún otro espacio institucional preparado para recibirla o ubicarla de manera segura.

Por ello, mientras no se surta una preparación y una transición institucional —bien sea para crear un ministerio de la seguridad ciudadana o para trasladar a la Policía un ministerio como el del Interior o el de Justicia—, la Policía Nacional debe seguir en el Ministerio de Defensa. Es mucho lo que hay en juego para dar un salto al vacío.

Idea 13

Fortalecer los controles democráticos sobre la Fuerza Pública

El principal objetivo de una reforma a la Policía y a las Fuerzas militares debe orientarse a impulsar mayores niveles de integridad, transparencia y fiscalización. También que su operación esté abierta al escrutinio público y que cuente con instituciones y mecanismos efectivos de control interno y externo, así como buenas prácticas estratégicas, operacionales y gerenciales, para cumplir su responsabilidad constitucional. Por esto, proponemos:

- Generar incentivos para que los organismos de control ejerzan el control disciplinario con capacidades técnicas y legales que garanticen efectividad y logren brindar orientaciones civilistas. Estas contribuirán a recuperar la confianza y la legitimidad del sector seguridad.
- Es necesario que el Congreso ejerza un control político independiente, exija transparencia e impulse leyes que la fortalezcan.
- Incentivar el involucramiento o fortalecimiento de organizaciones civiles para promover una vigilancia calificada sobre las actuaciones de la fuerza en escenarios como la protesta social, la prestación del servicio de vigilancia, procedimientos policiales, recepción de quejas y seguimientos a investigaciones disciplinarias que brinden transparencia y confianza, y faciliten una efectiva organización y presión política de la ciudadanía.

- Diseñar y poner en marcha mecanismos formales de veeduría y rendición de cuentas en materia de seguridad ciudadana a nivel local, convocados y liderados por la autoridad civil.
- Garantizar la libertad de prensa y el acceso a la información en materia de seguridad por parte de los medios de comunicación, asegurando su protección frente a amenazas y represalias por parte de miembros de la Fuerza Pública.

Impulsar la integridad, la transparencia y controlar la corrupción

Si bien la corrupción y el abuso de autoridad constituyen un alto riesgo para la eficacia del Estado, en el sector de seguridad es aún mayor, pues afecta el principal activo que tienen la Policía y las Fuerzas militares: la confianza y credibilidad de la ciudadanía. Además, los sectores corruptos de la Policía y las Fuerzas Armadas contribuyen al fortalecimiento del crimen organizado, la piratería y el terrorismo. (DCAF 2010)

La corrupción en el sector seguridad se presenta de múltiples formas: sobornos, abuso de autoridad, peculados, contrataciones y manipulación de las nóminas, entre otros. Una de las más preocupantes es la corrupción operativa, que ha quedado atrapado en la idea de “*manzanas podridas*”. Sin embargo, la probabilidad de la corrupción y los abusos se reduce cuando se garantiza que los funcionarios rinden cuentas, hay auditorias, acción del Congreso, evaluaciones externas y acción de los medios de comunicación. (DCAF 2010)

Para ello, proponemos lo siguiente:

- **Fomentar la integridad.** La integridad se refiere a sistemas que funcionan como está previsto y tiene que ver con la coherencia de

las acciones, valores, principios y resultados. Se relaciona con la formación ética, la conciencia cultural, los ideales, valores y códigos de conducta. Es necesario desarrollar estrategias específicas para fortalecer la integridad en todos los miembros de la Fuerza Pública. Por ejemplo:

- Reconocer los actos corruptos como inmorales
- Liderazgo a través del ejemplo
- Impulsar un ajuste cultural
- Educar en ética y responsabilidad moral
- Códigos de conducta respetados (DCAF, 2010)

• **Incrementar la transparencia.** Es fundamental hacerlo en todos los actos de la Fuerza Pública. Esto implica aplicar sistemas de planeación, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación, así como manejar datos abiertos al escrutinio de los organismos de control y la ciudadanía. Por ejemplo:

- Apertura de datos
- Investigación disciplinaria independiente, por fuera de la línea de mando
- El establecimiento de un Ombudsman⁸
- Información delictiva y contravencional abierta
- Información sobre investigaciones disciplinarias de acceso público
- Sistemas de gestión auditables
- Procedimientos de supervisión, controles y autorizaciones claros
- Procesos y procedimientos para toma de la toma de decisiones definidos
- Roles claros
- Sistemas de comunicación con la ciudadanía definidos

- Sistemas de análisis y evaluaciones externas de procesos (DCAF, 2010)
- Garantizar fiscalización. Esto significa aumentar —mediante directrices, procesos y procedimientos— la disposición y obligación de facilitar el trabajo de los organismos de control y los jueces para desarrollar las investigaciones internas por temas de corrupción administrativa o por presuntos abusos del personal en el desarrollo de su actividad operativa. También facilitar las evaluaciones independientes.

**Es fundamental
incrementar la
transparencia en
todos los actos
de la Fuerza
Pública**

• • • • •

⁸ Esta figura usada en otros países busca establecer un defensor de los ciudadanos “contra la violación de derechos o abusos de poder, errores, negligencias, decisiones injustas y mala administración, con el fin de mejorar la administración pública y hacer los actos de gobierno más abiertos y el gobierno y sus funcionarios más fiscalizables por el público”. International Ombudsman Institute. Citado en www.law.alberta.ca/centres/ioi/. Citado por OTAN-DCAF en Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa: Un Compendio de Buenas Prácticas



BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

- Castillo, J. y Bulla, P.,** “10 claves para afrontar la crisis de la Policía”. (2020) <https://ideas-paz.org/especiales/infografias/10ideas.html>
- Castillo, J., Suarez, M.,** El uso de la fuerza letal: un problema compartido en América Latina y el Caribe <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2119>
- Bulla, P., Ramírez, B.Y., Acosta Vélez, M., Rodríguez, D., García, J.F. & Caicedo, R. (2014).** Focalizar el trabajo policial sí reduce el crimen. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Consultado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1072>
- Castillo, J., & Acosta Vélez, M., (2019).** Civilizar la seguridad ciudadana. Seis recomendaciones de política pública. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Consultado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1787>
- De León-Beltrán, I. (2014).** Aprendizaje criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes. Bogotá: Ediciones de la U-Fundación Ingeniería Jurídica.
- De León-Beltrán, I., Romo, G., Giraldo, J., Galeano, L., Cortes, Y., & Rodríguez, R. (2022).** Caracterización del fenómeno de Captura y Cooptación del Estado. Bogotá: Fundación Ingeniería Jurídica.
- <https://www.dcaf.ch/about-ssgr>
<https://www.dcaf.ch/role-parliaments-overseeing-intelligence-tasking>
<https://www.dcaf.ch/use-police-force-framework-ensure-good-governance-over-use-of-force>
- Análisis FIP-FESCOL.** Persecución penal de delitos cometidos, por la Fuerza Pública. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2104>
- Análisis FIP_FESCOL** 7 recomendaciones para fortalecer el direccionamiento supervisión y control civil de la fuerza pública https://ideas-paz.org/media/website/FIP_Fescol_RecomendacionesFuerzaPublica.pdf
- OTAN-DCAF (2016).** Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa: Un Compendio de Buenas Prácticas.
- Dudley, S. (2016).** Élités y crimen organizado: Marco conceptual-Crimen Organizado. Bogotá: Insight Crime. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-marco-conceptual/>
- Acosta, M., Castillo, J.** La Ley de Seguridad Ciudadana no protege a los ciudadanos <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2132>
- Guarín, S, Meza, M.C, Tovar, P, Torres, J.M & Duque, J.D. (2015).** Capacidades locales para la paz. Resultados y recomendaciones nacionales. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Heifetz, R. A. Grashow, A., & Linsky, M. (2009)** The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Llorente, M. V.** Urge una estrategia clara que priorice la reducción de homicidios. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2132>

Bulla, P. Gomez, C. (2016). De la seguridad para la Guerra a la Seguridad para la Paz. Tomado de Retos y Desafíos de la Policía en Contextos de Transición hacia la paz. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)

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

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

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

Mantilla, Jorge. ¿Como recobrar la seguridad en el 2022? <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2111>

Tres ideas para afrontar la crisis de la Policía. (2021) https://ideaspaz.org/media/website/FIP_3_IDEASPONAL_infografia_V2.pdf



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org