

Saruy Tolosa • *editor*

# Retos y desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



**Retos y desafíos de la policía  
en contextos de transición hacia la paz**



Saruy Tolosa • *editor*

**Retos y desafíos de la policía  
en contextos de transición hacia la paz**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)  
Calle 71 n° 11-90  
Bogotá  
Teléfonos (57 1) 254 14 14 / 347 30 77  
[www.fescol.org](http://www.fescol.org)

PRIMERA EDICIÓN  
Bogotá, abril de 2016

ISBN 978-958-8677-30-9

COORDINACIÓN EDITORIAL  
Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN  
Ángela Lucía Vargas

FOTOGRAFÍA DE LA CARÁTULA  
Policía Nacional de Colombia

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad de los autores  
y no traducen necesariamente el pensamiento de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la  
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

## CONTENIDO

Presentación .....	15
--------------------	----

LOTHAR WITTE / SARUY TOLOSA

### LA CONVIVENCIA EN UN ESCENARIO DE POSACUERDO: RETOS Y RUTAS DE ACCIÓN INTERSECTORIAL

*Policía Nacional de Colombia-Oficina de Planeación*

Introducción .....	19
Marco referencial de la convivencia .....	20
Primer reto: mecanismos funcionales para el mantenimiento de la convivencia .....	24
Segundo reto: convivencia en entornos rurales .....	28
Tercer reto: reintegración y reincidencia delictiva.....	30
Cuarto reto: la convivencia en procesos de reparación a víctimas .....	32
Rutas de acción intersectorial en el posacuerdo .....	32
Bibliografía .....	38

### FORMACIÓN POLICIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA. ¿CÓMO MEJORAR EL SERVICIO DE POLICÍA?

*Patricia Bulla • Sergio Guarín*

Introducción .....	43
Seguridad ciudadana y cuerpos de policía: desafíos de la modernización .....	44

Perspectivas sobre posconflicto y seguridad ciudadana .....	46
La modernización de la policía y su papel en el aseguramiento de la convivencia y seguridad ciudadana. Consideraciones generales desde las reformas policiales.....	49
Educación y desempeño policial: perfil profesional de la policía .....	54
Consideraciones previas a la formación policial .....	56
La educación policial: una mirada al interior de las escuelas de formación .....	57
Educación policial y cultura: el currículo oculto como estrategia de profesionalización .....	60
Educación policial y experiencia de campo: aprendizaje a lo largo del desempeño profesional.....	66
Conclusiones y recomendaciones .....	70
Referencias.....	72

LOS RETOS EN CONVIVENCIA, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA  
Y SEGURIDAD RURAL EN EL POSCONFLICTO

*Ariel Ávila Martínez • Juan Diego Castro León*

Introducción .....	79
Economías ilegales y seguridad rural .....	87
Mecanismos de resolución de conflictos en el área rural .....	101
Seguridad para los excombatientes.....	141
Referencias.....	145

GESTIÓN TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA  
EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN HACIA LA PAZ EN COLOMBIA

*Bernardo Pérez Salazar*

La gestión de la seguridad ciudadana en el Plan nacional de desarrollo, 2015-2018.....	147
Gestión territorial de la seguridad ciudadana: ¿a qué se refiere?.....	152
Gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana en distintos ámbitos territoriales.....	155
Organización y capacidades institucionales en seguridad y convivencia .....	169
Tensiones y conflictos en la institucionalidad de la gestión territorial de la seguridad.....	173
Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana .....	177
Recomendaciones a los desafíos identificados .....	182
Referencias.....	188

DE LA SEGURIDAD EN LA GUERRA A LA SEGURIDAD PARA LA PAZ.  
PARA UN DEBATE DE LAS OPCIONES INSTITUCIONALES

*María Victoria Llorente • Patricia Bulla • Claudia Gómez*

Introducción .....	191
Respondiendo al déficit de seguridad rural.....	193
¿Qué hacer con la seguridad ciudadana y la policía? .....	208
Conclusiones y consideraciones finales.....	216
Referencias.....	218

## ÍNDICE DE TABLAS, MAPAS, DIAGRAMAS Y GRÁFICAS

### LA CONVIVENCIA EN UN ESCENARIO DE POSACUERDO: RETOS Y RUTAS DE ACCIÓN INTERSECTORIAL

Figura 1. Triada policía-autoridades locales-comunidad .....	33
--	----

### LOS RETOS EN CONVIVENCIA, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD RURAL EN EL POSCONFLICTO

Tabla 1. Indicadores para analizar los municipios más vulnerables .....	82
Mapa 1. Índice de vulnerabilidad en el posconflicto.....	83
Diagrama 1. Etapas del posconflicto.....	84
Mapa 2. Cultivos de coca en municipios del posconflicto .....	89
Mapa 3. Minería ilegal en Colombia.....	90
Mapa 4. Minería del oro en municipios del posconflicto.....	91
Diagrama 2. ....	103
Diagrama 3. ....	104
Diagrama 4. Jueces de paz en la estructura del estado.....	113
Tabla 2. Diferencias entre justicia formal y justicia alternativa.....	123
Tabla 3. Estructura de las casas de justicia y de los centros de convivencia ciudadana .....	124
Tabla 4. Estructura de los centros de conciliación, arbitraje, conciliadores en derecho y conciliadores en equidad .....	125
Tabla 5. Conciliadores en derecho .....	126
Gráfica 1. Casas de justicia en municipios con presencia de las Farc ...	129
Gráfica 2. Centros de convivencia en municipios con presencia de las Farc.....	129

Gráfica 3.	Centros de conciliación y arbitraje en municipios con presencia de las Farc.....	130
Gráfica 4.	Consolidado centros de justicia, centros de convivencia y centros de conciliación y arbitraje .....	130
Gráfica 5.	Casas de justicia, centros de convivencia ciudadana y centros de conciliación y arbitraje en departamentos con presencia del ELN.....	132
Tabla 6.	Manual de funciones de un inspector de policía rural.....	136
Tabla 7.	Manual de convivencia de las Farc .....	138
Diagrama 5.	Desafíos en cuanto a seguridad de excombatientes y comunidades.....	143
Mapa 5.	Presencia municipal de uno, dos o tres grupos armados .....	144

## GESTIÓN TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN HACIA LA PAZ EN COLOMBIA

Tabla 1.	Todos por un nuevo país: distribución por estrategias transversales y fuentes.....	148
Tabla 2.	Todos por un nuevo país: distribución por objetivos y fuentes .....	150
Mapa 1.	Índice de ruralidad municipal, 2005.....	157
Mapa 2.	Resguardos indígenas y títulos colectivos de comunidades negras .....	160
Mapa 3.	Áreas de reglamentación especial .....	161
Gráfica 1.	Distribución de la población en reservas forestales (ley 2 de 1959) por sector urbano y rural.....	162
Mapa 4.	Tamaño promedio de predios rurales .....	163
Tabla 3.	Certificación de categorización de las entidades territoriales .....	166
Tabla 4.	Proyectos aprobados por el Ministerio del Interior, 2010-2014 .....	172

DE LA SEGURIDAD EN LA GUERRA A LA SEGURIDAD  
PARA LA PAZ. PARA UN DEBATE DE LAS OPCIONES INSTITUCIONALES

Figura 1. Cuerpo Integrado para la Transición para la fase  
de estabilización en municipios seleccionados ..... 201

## SIGLAS

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	bandas criminales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Ciat	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas
CIT	Cuerpo Integrado para la Transición
Dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dicar	Dirección de Carabineros y Seguridad Rural
DMASC	Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
Fonsecon	Fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana
Fonset	Fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana
MNVCC	Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
Piscc	Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RNI	Red nacional de información
SAT	Sistema de alertas tempranas
Siedco	Sistema de información estadístico delincuencia, contravencional y operativo
Sies	Sistema integrado de emergencia y seguridad
Siser	Sistema integrado de seguridad rural
SNARIV	Sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas
SNIAD	Sistema nacional información y análisis del delito
SPRA	Sistema de responsabilidad penal para adolescentes

## PRESENTACIÓN

---

Las negociaciones de paz que actualmente adelanta el gobierno colombiano con la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), ofrecen una ventana de oportunidad para la superación de la violencia sociopolítica que ha azotado a Colombia durante más de medio siglo. Este acontecimiento histórico brinda también posibilidades para luchar contra las dinámicas criminales que atentan contra la seguridad pública, tanto en el campo como en las ciudades.

Frente a ello, un posible escenario de posconflicto en Colombia plantea una serie de retos para todas y cada una de las instancias del estado, entre ellas las fuerzas de seguridad. A este respecto, la consecución de un acuerdo con los grupos armados obliga a pensar sobre la misión, los principios, las tácticas y las estrategias de una fuerza pública que, en tiempos de paz, deberá responder a un sinnúmero de viejas y nuevas amenazas que pueden poner en riesgo la vida, los derechos y el bienestar de la ciudadanía.

Por lo anterior, cobran vital importancia los debates acerca de los retos institucionales de la fuerza de policía, en tanto actor fundamental y protagonista para el mantenimiento de la paz en los territorios, para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas y para la lucha contra los fenómenos criminales que amenazan las condiciones de una convivencia pacífica. En consecuencia, emergen preguntas concretas sobre los retos y los desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz, como una preocupación legítima y oportuna de diversos sectores de los que componen la sociedad colombiana: ¿cuáles son aquellos desafíos a la convivencia a los que deberá enfrentarse la policía en el posacuerdo y cómo hacerles frente? ¿Cómo gestionar la seguridad local en el territorio nacional? ¿Qué tipo de formación y doctrina policial se requiere para ello en tiempos de

paz? ¿Cuál debe ser el lugar de la policía en el andamiaje institucional del estado tras la finalización de la guerra?

En este contexto, a lo largo de 2015 la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) hizo una alianza estratégica con la Oficina de Planeación de la Policía, por medio de su Centro de Pensamiento y Doctrina Policial. Alianza mediante la cual se organizaron y desarrollaron una serie de mesas de trabajo intersectorial que permitieran a instancias de la Policía construir, junto con académicos, expertos, representantes de la sociedad civil y de los centros de pensamiento, espacios de confianza que trascendieran las agendas políticas y promovieran una comunicación abierta para el análisis técnico y conceptual de los problemas en seguridad pública y ciudadana que enfrenta Colombia *ad portas* de un eventual posconflicto. Mesas de trabajo intersectoriales que generaron espacios de interacción, debate, retroalimentación y producción de conocimientos útiles para la Policía Nacional, las organizaciones de la sociedad civil y los tomadores de decisiones, en asuntos fundamentales para la consolidación de la paz y la convivencia en el territorio nacional.

Como resultado de aquellas discusiones y sesiones de trabajo, este libro ofrece elementos de reflexión, así como recomendaciones, frente a las reconfiguraciones y las adaptaciones que deben tenerse en cuenta para una transformación de las instituciones de policía en contextos de transición hacia la paz. A su vez, pretende, particularmente, presentar diferentes posiciones frente a los cambios que debe enfrentar la Policía Nacional de Colombia, en aras de sobrellevar y ayudar a consolidar el escenario de posconflicto. En estas páginas no se encuentra una posición unificada sobre los aspectos mencionados: por el contrario, presentan la riqueza del debate democrático sobre aspectos concernientes a propuestas para defender la vida, la seguridad, los derechos y la convivencia ciudadana. En este sentido, consideramos que el libro es una muestra del interés de múltiples actores de la sociedad colombiana por aportar en la mejora de la prestación de los servicios de policía y por contribuir a mejorar las políticas públicas en seguridad ciudadana.

La Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) agradece el compromiso de la Policía Nacional en la materialización de este esfuerzo. Asimismo, agradecemos profundamente el trabajo y la cooperación de la Fundación Ideas para la Paz, la Fundación Paz y Reconciliación, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Departamento Nacional de Planeación,

el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, el International Crisis Group, el Instituto Catalán Internacional para la Paz, entre otras, todas ellas instituciones y entidades partícipes de las mesas de trabajo que aportaron a la redacción de los capítulos incluidos en este volumen.

LOTHAR WITTE | SARUY TOLOSA  
*Director* | *Coordinador*

Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol)



# LA CONVIVENCIA EN UN ESCENARIO DE POSACUERDO: RETOS Y RUTAS DE ACCIÓN INTERSECTORIAL

---

*Policía Nacional de Colombia-Oficina de Planeación*

## INTRODUCCIÓN

Ante la posible firma de un acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo), se vislumbran una serie de desafíos que impactarán transversalmente la institucionalidad del estado colombiano. En relación con la misión de la Policía Nacional de Colombia, uno de los desafíos más visibles es el mantenimiento de la convivencia pacífica en una etapa de posacuerdo. Por lo anterior, la institución deberá fortalecerse y desarrollar nuevas capacidades para asumir los retos y las responsabilidades que sobrevienen en materia de normas de conducta, reglas y códigos de las personas para vivir en armonía y en sociedad (Bello, 2014). Con anticipación, deberá innovar sus procesos de prevención y respuesta para atender las nuevas demandas ciudadanas en términos de convivencia, no solo para entornos urbanos, sino también para los rurales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente documento es presentar algunos de los principales retos de convivencia que sobrevienen para la Policía Nacional de Colombia y para otras entidades del estado en una etapa posacuerdo, de forma tal que se identifiquen rutas de acción intersectoriales encaminadas a atender las nuevas necesidades en la materia.

Desde el punto de vista metodológico, se desarrolla un análisis cualitativo que recurrió a la revisión de fuentes bibliográficas y datos extraídos del Sistema de información estadístico delincriminal, contravencional y operativo (Siedco). Paralelamente, se hicieron una serie de entrevistas semiestructuradas a funcionarios y profesionales expertos de diferentes direcciones y oficinas asesoras de la Policía Nacional de Colombia y de otras entidades del estado, para describir de la manera más amplia posible el objeto de estudio y responder acertadamente a la finalidad propuesta.

## MARCO REFERENCIAL DE LA CONVIVENCIA

De acuerdo con la *ciencia de policía*—aquel estudio sistemático y metódico del ente de policía (Londoño, 2009)—, la palabra convivencia proviene de la traducción al español del latín *conviventia*. El concepto puede dividirse en dos partes: por un lado, “con”, del latín *cum*, sobre la cual se establecen diversas relaciones entre individuos que integran una comunidad. Por otro la raíz “vivencia”, proveniente de *vivere*, que se refiere a la existencia o a la vida misma. Si se descompone el vocablo, se encuentra entonces que convivir es “vivir con”, lo cual exige y lleva implícitas una sociedad y una paz (Londoño, 2014).

En virtud de tales razonamientos, la convivencia puede definirse “como la existencia pacífica de las personas en la sociedad humana” (Londoño, 2014: 69).

Tal convivencia comprende cuatro categorías, a saber:

1. La seguridad de las personas y sus bienes.
2. La tranquilidad social.
3. La moralidad.
4. La ecología: salubridad, medio ambiente y recursos naturales.

El deber ser es que, en el marco del estado social de derecho, el concepto de orden público sea reemplazado por el de convivencia en su sentido amplio y con los elementos que la componen. En la práctica, los dos términos se han equiparado.

Así las cosas,

el tema de la convivencia está directamente relacionado con la seguridad [ciudadana], ya que comportamientos positivos en ámbitos públicos o privados fomentan situaciones de seguridad, al igual que sucede con las conductas negativas o en contra de la convivencia que pueden facilitar la producción de delitos o hechos de violencia (Universidad Nacional de Colombia, 2007: 13).

Es importante señalar que si bien el referencial de convivencia aquí planteado es la mutación del concepto anfibológico de orden público interno, definido en los principios del derecho público como: “un estado de paz

en oposición a la turbulencia, compuesto por elementos como la tranquilidad pública, la seguridad pública y la salubridad” (Hauriou, 1936: 549), se encuentra a su vez la falta de vigencia del concepto francés referido más a los criterios de seguridad nacional, soportado prioritariamente en la defensa del estado más que en la libertad y derechos de las personas, lo cual fue muy propio en los estados de derecho e individualistas (Policía Nacional de Colombia, 2008).

Por su parte, Bello (2014) señala que la convivencia se puede definir como el conjunto amplio de normas de conducta, reglas y códigos establecidos que permiten a las personas convivir en armonía. “En esta línea, al retomar el concepto de Aristóteles, del hombre como animal político, se llama la atención sobre la interacción de voluntades y el intercambio de intereses diversos que les obliga a gobernarse” (Camps y Giner, 2008, citado por Bello, 2014). Tal enfoque podría indicar que la convivencia tiene un componente jurídico-normativo, de regulación y de gobierno importante.

Desde este componente ciertos comportamientos ciudadanos han sido calificados como alteradores de la convivencia armónica y pacífica. A estos se les denomina contravenciones de policía, comportamientos que no son conductas punibles y cuya “comisión no constituye antecedente penal pero sí constituye una perturbación a la convivencia social a la que se le debe aplicar una dogmática distinta a la penal, en el momento de su sanción” (Torres, 2008: 86).

Las conductas punibles, por su parte, siempre se han clasificado en delitos y contravenciones (artículo 18 del Código penal), pero a pesar de conocerse en la historia del derecho penal, nunca se ha sostenido expresamente que la contravención sea una conducta punible, sino que ciertos tipos de delitos, por su bajo impacto social, son de conocimiento de las autoridades de policía con un procedimiento especial, y no de los jueces de la república (Torres, 2008).

El delito de policía paulatinamente le ha ido dando paso a la contravención penal, y actualmente ésta no solo ha recuperado su concepto dogmático, sino también su juez natural, sin que a las autoridades de policía, por mandato constitucional (artículos 29 y 116, Código penal), les sea dable imponer penas privativas de la libertad ni instruir sumarios ni juzgar delitos, sino solamente conocer y fallar las contravenciones de policía, e imponer sanciones no penales cuando sea del caso (Torres, 2008: 86).

En definitiva, los delitos son factores de criminalidad y, por ende, perturbadores de la convivencia social. Las contravenciones no son propiamente factores de criminalidad pero sí factores perturbadores de la convivencia social. Es decir que tanto delitos como contravenciones alteran la convivencia. Esta inferencia satisface plenamente la definición que desde la ciencia de policía se da a la convivencia, ubicándola como un bien superior que contiene entre sus categorías a la seguridad.

Páramo (2013), por su parte, define los “comportamientos urbanos responsables” como aquellas formas de actuar entre los individuos y de estos con el ambiente, que contribuyen a la sostenibilidad de la ciudad y a la convivencia entre los habitantes de un macro ambiente diverso y complejo como es la ciudad. En este sentido, dichos comportamientos son fundamentales para la sostenibilidad de la vida urbana, caracterizada principalmente por relaciones entre extraños.

Ejemplos de estos comportamientos pueden ser: no perturbar la tranquilidad del otro, ser solidario con las personas en dificultad, no fumar en sitios públicos, el cuidado del ambiente (de zonas verdes y parques, manejo apropiado de basuras, ahorro de agua y energía), el respeto por las normas de tránsito, hacer uso del transporte público y del espacio público como bien común, el cuidado de monumentos, etc. (Páramo, 2013: 474).

De esta manera, el autor concluye que en la base de los comportamientos urbanos responsables está la naturaleza social de los humanos que requiere de una normatividad, un ambiente físico y social que propicie estos comportamientos mediante regulaciones legales, acciones educativas y de facilidad espacial para propiciar los encuentros entre las personas con miras a garantizar la convivencia. Por ende, tal referencial de convivencia obedece a la necesidad de *comportamiento y ambiente urbanos* adecuados para la vida en armonía entre los ciudadanos, que como afirma Wirth (2005), habitan en medio de la heterogeneidad, con contactos sociales impersonales, superficiales, transitorios y segmentados, muy propios de “lo urbano”.

Así las cosas, es necesario comprender la estrecha relación que existe entre *cultura y convivencia*, ya que hay comportamientos que afectan la misma. Mockus, Murraín y Villa (2012) afirman que “tanto en los problemas que tienen que ver con la convivencia como en las bandas de crimen organizado, existen elementos culturales muy fuertes que los favorecen y promueven” (p. 25). Dada la importancia que tiene la cultura en el desa-

rollo de la vida en convivencia, entender la cultura ciudadana como un enfoque limitado a problemas “suaves”, restringidos a la convivencia (por ejemplo, la violencia intrafamiliar o las riñas), es equivocado. El término “suaves” le quita importancia al impacto que tiene dentro de una política de seguridad ciudadana la reducción de fenómenos como la violencia intrafamiliar o las riñas, aun cuando las cifras de violencia que tienen que ver con ellos son altas (Mockus, Murraín y Villa, 2012: 25-26).

Por último, conviene precisar el referencial de convivencia inscrito a partir de la *acción pública*, entendida como el conjunto de herramientas, instrumentos y capacidades al alcance de los gobiernos para enfrentar la violencia alteradora de la seguridad, y para este caso, de la convivencia. Con ello, esta última termina desligada de reflexiones jurídicas sobre la “seguridad y convivencia como derecho” o del calificativo de la realidad “seguridad y convivencia como situación de violencia y delincuencia” (Ramos, 2011).

Las herramientas constituyen el marco legal de acción, los instrumentos proporcionan la estructura de datos, información y conocimientos; y las capacidades en tanto conjunto de recursos y estructuras de gestión que se movilizan, idealmente, conforme a estrategias diseñadas para cumplir la misión y avanzar hacia la visión (Ramos, 2011: 1).

Para finalizar, es importante analizar el siguiente asunto: ¿es la convivencia un objeto o un fin? Según la jurisprudencia colombiana, podría afirmarse que es un objeto, ya que la Sentencia SU 476 de la Corte constitucional, de 1997, afirma que:

el hombre en sociedad no es titular de derechos absolutos, ni puede ejercer su derecho a la libertad de manera absoluta; los derechos y libertades individuales deben ser ejercidos dentro de los parámetros de respeto al orden jurídico existente y a los valores esenciales para la vida comunitaria como son el orden, la convivencia pacífica, la salubridad pública y la moral social.

Sin embargo, la Constitución política orienta el término hacia un fin: la Policía Nacional tiene la responsabilidad de mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Tales referenciales –convivencia como *objeto* y como *fin*– permiten inferir que si varía la orientación conceptual de la convivencia, también variarán las acciones institucionales de intervención para su mantenimiento.

De manera concluyente, frente a la definición de “convivencia” existe una multiplicidad de referenciales propios de la subjetividad humana: normas, imágenes, valores y relaciones causales que permean la racionalidad de los actores, y por ende, del término (Muller, 2002). Desde la ciencia de policía, pasando por lo jurídico-normativo, lo conductista, lo urbano, la cultura y la acción pública, los diferentes referenciales de convivencia definen formas propias de intervención del problema, responsabilidades, orientaciones de política pública, marcos legales, mecanismos de tratamiento de la información y canales de medición diferenciados.

Dada la complejidad del término convivencia y sus variables ya expuestas, se debe aclarar que su mantenimiento no puede estar a cargo solamente de la Policía Nacional. El orden a propender por la búsqueda de la armonía y vida pacífica de los ciudadanos pasa por lo económico, lo social, lo cultural, lo ambiental, incluso, por lo político. Se trata entonces de una responsabilidad del estado y sus instituciones, como instancias que detentan el poder y el monopolio legítimo de la fuerza.

Ahora bien, si bien es cierto que el concepto de convivencia es polisémico, a continuación se presentan algunos retos que permiten abordar de forma integral los distintos referenciales mencionados, de tal forma que estos retos sean insumo para la formulación de acciones inter-institucionales orientadas al mejoramiento de la misma.

#### PRIMER RETO: MECANISMOS FUNCIONALES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CONVIVENCIA

¿Cómo se gestiona la convivencia en Colombia?, ¿qué entidades intervienen en su mantenimiento? y ¿qué ocurre con la información y datos sobre convivencia? Las anteriores son preguntas que, al responderse, develan los mecanismos de funcionamiento y gestión de la convivencia en el país y, paralelamente, dan a conocer una serie de obstáculos que deberán ser resueltos con o sin posacuerdo.

#### CONJUNCIÓN ENTRE PODER, FUNCIÓN Y ACTIVIDAD DE POLICÍA

Para la consecución de la convivencia de los pueblos, las sociedades o naciones soberanas no siempre han recurrido a un cuerpo de policía de natu-

raleza civil; ésta es una condición que se consolida en los estados sociales de derecho. Este tipo de estado fundamentado en la soberanía popular y los métodos democráticos, tiene como principio ofrecer todas las garantías para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales a través de una democracia participativa que contribuya al logro de las mejoras necesarias para su comunidad y nación a través de las instituciones estatales (Policía Nacional de Colombia, 2008).

Como se dijo anteriormente, la Policía Nacional tiene la responsabilidad de mantener las condiciones necesarias para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Lo establecido constitucionalmente permite inferir que el cuerpo de policía debe procurar la convivencia armónica entre los ciudadanos (fin).

Progresivamente, el mantenimiento de la convivencia ha dejado de estar en manos –de manera absoluta– del cuerpo de policía. Acorde a la subjetividad intrínseca del término, en el mantenimiento de la convivencia han venido interviniendo múltiples actores y entidades públicas o privadas tales como: las inspecciones de policía, los centros dispuestos para la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos (unidades de mediación y conciliación, casas de justicia, centros de conciliación, comisarías de familia), las unidades de reacción inmediata (URI) y las salas de atención al usuario (SAU) de la Fiscalía, las secretarías de educación, entre otras no menos relevantes. En el mapa de actores se puede incluir también al presidente de la república, a alcaldes y a gobernadores (artículos 189, 303, 315 de la Constitución política de Colombia).

Lo anterior coincide con la naturaleza de lo policial, es decir, las maneras que tiene para manifestarse y que son objeto de estudio del derecho de policía: poder (normas de policía-marco legal), función (gestión administrativa-estructuras) y actividad de policía (ejecución del poder y la función por parte del cuerpo de policía). La complementariedad entre estas tres categorías permite comprender por qué la convivencia ha requerido y necesitará siempre de una intervención conjugada y sistémica. El gran reto en el territorio consiste en lograr una plena armonización intersectorial, en la que no solo se compartan responsabilidades y tareas, sino también se impongan metas de actuación conjuntas, tal y como ocurre con la planificación de la seguridad (a la fecha no existe una política pública exclusiva para el manejo de la convivencia en el país).

## UNIDAD DEL MATERIAL CONTRAVENCIONAL

El decreto 1355 de 1970 dicta diversas normas de policía y establece algunas contravenciones que las diferentes entidades se encargan de atender. Este Código nacional de policía, que regula gran cantidad de comportamientos de los ciudadanos, posee una connotación de seguridad nacional más que de seguridad ciudadana (por la coyuntura en la que se escribió), además de que no responde a los cambios que el país ha tenido y favorece el incumplimiento de la norma dado que impone multas que algunas veces no corresponden a la magnitud de las conductas infractoras. Los anteriores motivos exigen su pronta actualización.

En contraparte, el proyecto de ley “por el cual se expide el Código nacional de policía y convivencia” en su versión número veinticuatro, incluye acertadamente como eje rector a la convivencia partiendo desde su definición hasta la incorporación de categorías jurídicas y principios. Hace énfasis en la tranquilidad y las relaciones respetuosas, en los derechos y expresiones ciudadanas, señala la correspondencia entre función, poder y actividad de policía, incluye la necesidad de acceder a mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre otros aspectos interesantes. Además, en lugar de centrarse en identificar las nuevas contravenciones de policía, establece lo que llama “comportamientos favorables a la convivencia”. Pese a lo anterior, como el proyecto aún no ha sido sancionado, pierde validez y carácter jurídico vinculante.

Si bien el documento formalmente instituido para el manejo de la convivencia es el Código nacional de policía, también existe variedad de material que dicta contravenciones y regula diferentes espacios de relacionamiento ciudadano como la propiedad horizontal o el medio ambiente. Tal “atomización normativa” constituye una gran dificultad al momento de administrar la convivencia en Colombia. Igualmente, la inexistencia o desactualización de códigos de convivencia descentralizados y acordes a las realidades de las diferentes entidades territoriales, impide un mejor manejo y prevención de los conflictos sociales.

## INFORMACIÓN Y DATOS DE CONVIVENCIA

En relación con la información sobre convivencia y que proviene de múltiples fuentes, por sus propias particularidades se trabaja (levantamiento

y centralización de información) de una manera diferente a la referente a hechos delictivos.

En convivencia y todo lo relacionado a conflictividad muchas veces no es posible realizar un tratamiento espacial o geográfico de los registros, pues a diferencia de la información de delitos, donde la dirección registrada fue donde se cometió el delito, en esta temática pueden evidenciarse subregistros. Por ejemplo, un conflicto en un colegio puede tener la dirección del afectado, la dirección de quien genera el conflicto y la dirección donde se presenta el conflicto (Universidad Nacional de Colombia, 2007: 15).

En efecto, existen deficiencias generales en el proceso de captura, registro y análisis de información y datos relacionados con convivencia, esto en las diferentes entidades que intervienen en el mantenimiento de la misma, dados sus procedimientos internos particulares. De igual manera, por la naturaleza de la convivencia no se puede hablar de un análisis espacial sino descriptivo, así que es importante generar registros diferentes para tratar de entender en algunos casos ciertas concentraciones o “zonas conflictivas” (Universidad Nacional de Colombia, 2007). Lo anterior quiere decir que la georeferenciación, que punto a punto puede realizarse con los datos de delitos, no es posible hacerla con la información sistematizada de convivencia.

Lograr una comprensión integral de las contravenciones, evidenciando realidades de la convivencia en lo local, sería un insumo fundamental para la prevención del delito. “En suma, el manejo inadecuado de conflictos de convivencia contribuye al surgimiento de poderes de hecho en condiciones de controlar la extracción de rentas en determinados territorios” (Ávila y Pérez, 2014). Otro ejemplo: detrás del pandillismo existen una serie de contravenciones de policía (consumo de sustancias psicoactivas (SPA), riñas, conflictos de vecindad, ruido, etcétera), que de ser tratadas de manera adecuada ayudarían a prevenir que el fenómeno emerja.

Existe entonces una relación recíproca entre la convivencia y los delitos que afectan la seguridad, pues dependiendo del comportamiento del ciudadano las problemáticas de la primera variable trascienden fácilmente hacia una actividad delictiva. Del mismo modo, una situación como el tráfico, la fabricación o el porte de estupefacientes impacta de manera directa la convivencia ciudadana cuando confluye en un entorno escolar o en sectores residenciales.

## SEGUNDO RETO: CONVIVENCIA EN ENTORNOS RURALES

La interacción de las personas en espacios de convivencia y respeto a la legalidad, será posible, entre otros elementos, gracias a la presencia y eficacia de una Policía orientada a la comunidad y preparada para prevenir y enfrentar el crimen, en tal razón se exige y se induce a la planeación y la prevención, ya que el gran objetivo es impactar ante la actividad criminal, así como en la percepción de seguridad que tienen los colombianos (Policía Nacional de Colombia, 2015).

La Policía Nacional de Colombia, bajo una concepción integral del servicio de policía se encuentra comprometida con la construcción de la paz durante el posacuerdo, mediante el fortalecimiento de sus capacidades institucionales en el sector rural y el mantenimiento de las condiciones necesarias de convivencia. En dicho propósito se busca la generación de entornos autorregulados y seguros soportados en conceptos estratégicos de desarrollo sostenible, productividad autosuficiente y estabilización social de la comunidad campesina en condiciones de seguridad y dignidad.

Asumir la convivencia rural en un escenario de posacuerdo implica el logro de la articulación sistémica con las entidades territoriales y la complementariedad con las entidades e instituciones públicas y privadas, los sectores productivos agropecuarios y la comunidad rural, a fin de enfrentar las dinámicas que alteran las relaciones armoniosas entre los ciudadanos. Estudios presentados por la Cámara de Comercio de Bogotá en el marco del II Encuentro de entidades gremiales (Policía Nacional de Colombia, 2015) demuestran que en las zonas rurales al presentarse una amenaza a la seguridad y convivencia, se acude en primer lugar a los inspectores de policía, en segundo, a los vecinos, y en tercero a las autoridades competentes.

En virtud de lo anterior, es fundamental avanzar en la orientación estratégica que permita mayor posicionamiento de la Policía Nacional de Colombia en el campo, en específico mediante el fortalecimiento de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar), instituida como la instancia responsable de contribuir al bienestar, la prosperidad rural del país y la consolidación de la paz. De forma paralela, dadas las características sociodemográficas de la población rural, las condiciones topográficas de sus territorios de asentamiento y las necesidades de convivencia frente a las actuales y futuras formas de comportamientos contravencionales, es necesario el afianzamiento y adecuación del Sistema integrado de seguridad

rural (Siser), así como una adaptación del Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (MNVCC) bajo un enfoque de cuadrante rural.

Ahora bien, no obstante los avances obtenidos frente a los recursos financieros y logísticos asignados a la Dicar, estas capacidades actuales deben ser mejoradas y ampliadas, de tal forma que respondan a los desafíos propios del sector rural, motivo por el cual se requiere incrementar la destinación de recursos financieros para el fortalecimiento de las Unidades Policiales Rurales, en relación con la infraestructura, servicios de sanidad y bienestar social, equipos técnicos y tecnológicos, medios eficientes de comunicación (previendo una efectiva cobertura rural) y de transporte (equinos, vehículos terrestres y fluviales, motocicletas), entre otros aspectos.

Uno de los principales desafíos del posacuerdo en el sector rural es la recuperación territorial de zonas anteriormente de alta influencia de las Farc, mediante la presencia estatal y el cubrimiento de los servicios básicos, incluyendo mejores condiciones de convivencia ciudadana. Para esto, la Policía Nacional de Colombia no solo debe afianzar sus acciones de extensión territorial, sino también fortalecer su estrategia de generación de confianza y credibilidad institucional en estas comunidades.

En esta última línea, es apremiante hacer uso de la mediación policial para atender las divergencias entre ciudadanos de zonas rurales afectadas por el conflicto armado y prevenir el escalamiento del conflicto, dado que en estos territorios se prevé un incremento de hechos violentos generados por problemas de convivencia y aumento de la conflictividad social.

## CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

De manera preliminar y anticipándose al periodo de posacuerdo, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural desarrolla algunas acciones especiales enfocadas a atender las necesidades de seguridad y convivencia en áreas rurales del departamento de Cundinamarca. En esta jurisdicción, tomada como unidad piloto, existen setenta y cinco estaciones de Policía Rural y se busca implementar en ellas todo el portafolio de servicios que tiene la Dicar representada en el despliegue de su oferta institucional, con especial énfasis en las contravenciones que presentan mayor ocurrencia, a saber:

- ♦ Consumo de bebidas alcohólicas.
- ♦ Riñas.
- ♦ Consumo de alucinógenos.
- ♦ Semovientes abandonados en sitios públicos y privados.

De igual forma, en la medida que el piloto avanza se identifican una serie de desafíos en materia de convivencia para el departamento:

- ♦ Fortalecer el programa “Carabineros gestores de convivencia y prosperidad rural” diseñado para la promoción del desarrollo social.
- ♦ Generar una política pública por medio del Departamento Nacional de Planeación y autoridades gubernamentales para la seguridad y convivencia en el sector rural.
- ♦ Atender los diferentes delitos de propiedad, uso y tenencia de la tierra, junto con todas las implicaciones que la reforma agraria pueda traer.
- ♦ Ampliar las sinergias interinstitucionales para gestionar la convivencia en lo rural.

### TERCER RETO: REINTEGRACIÓN Y REINCIDENCIA DELICTIVA

Además de los retos ya expuestos, durante el posacuerdo existirán grupos poblacionales opositores a la presencia de exguerrilleros que retornan a la vida civil, lo cual generará un estigma en las comunidades que habitarán estos territorios. De este modo, se verán afectadas sus posibilidades para acceder al mercado laboral, a la vivienda o a cualquier beneficio que el estado y el sector privado les otorguen, por lo que probablemente serán agentes causales de alteración de la convivencia. De otro lado, no solo se prevén alteraciones derivadas de la reintegración de excombatientes, sino también de su posible reincidencia delictiva.

Frente a este último aspecto, vale precisar que medir el incurrimento en actos delictivos de los desmovilizados es una tarea compleja, ya que pueden existir excombatientes delinquiendo sin ser capturados. Por tanto, la relación comparativa entre capturas y desmovilizados posee un grado de certeza bajo para cuantificar el nivel de reincidencia.

Sin embargo, el análisis comparativo preliminar entre desmovilizados y capturas puede arrojar alertas tempranas en términos del comportamiento delictivo por modalidades y tiempo, lo cual contribuye a la formulación de acciones institucionales focalizadas a la prevención de los peligros sociales, los cuales pueden ser considerados desde los postulados de la ciencia de policía como hechos y fenómenos que inciden en una forma “negativa a las categorías de: seguridad, tranquilidad, moralidad y medio ambiente” (Londoño, 2014), aspectos que al ser afectados generan una serie de amenazas para la consecución de una convivencia sana y pacífica.

La reintegración social es el primer reto para los excombatientes del conflicto que deciden volver a convivir en sociedad, enfrentando el desafío de adquirir los hábitos y destrezas que les permitan conseguir un empleo, adaptarse a la vida familiar y en comunidad, el miedo a la estigmatización, así como la posibilidad de tensiones entre estos y otros grupos que otrora serían sus rivales tradicionales.

Desde la Agencia Colombiana para la Reintegración se ha creado la Ruta de la reintegración como un proceso que precisamente brinda apoyo para la reintegración a la vida social y económica, brindando una atención personalizada para la conformación del proyecto de vida de cada uno de los desmovilizados y su arraigo a la legalidad, siendo la finalidad que la persona se reintegre a la vida social. Por ello, los testimonios de personas que ya hicieron este proceso y su positivo restablecimiento a la sociedad hacen que sea más fácil para los nuevos integrantes a este proceso.

El sector público y el privado deben garantizar la sostenibilidad del proceso de paz, pues desempeñan un papel importante debido a que no es solo necesario el cambio de paradigmas e imaginarios sociales, sino que se deben generar las condiciones para facilitar el éxito del proceso de reintegración. Un desafío de gran interés es lograr que las empresas puedan brindar orientaciones a las personas que nunca han trabajado en este sector, haciendo de este un proceso fácil para ambas partes, a la vez de seguir generando cultura dentro de las organizaciones para que las personas en proceso de reintegración no sean víctimas de rechazo o discriminación en este entorno laboral.

## CUARTO RETO: LA CONVIVENCIA EN PROCESOS DE REPARACIÓN A VÍCTIMAS

Según la ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, todas aquellas personas víctimas del conflicto armado tienen derecho a la reparación integral. Por ello, en el marco de las acciones que la ley indica, el gobierno nacional viene adelantando programas como “vivienda gratis” y toma de conciencia al sector privado, de forma que se beneficie prioritariamente a aquellos hogares que viven en situación de desplazamiento forzado.

Sin embargo, recientemente se han visibilizado una serie de problemas de convivencia en este tipo de viviendas que merecen ser analizados e intervenidos de manera integral. El mal uso de espacios comunes, el hurto, la intolerancia y las riñas son algunas de las dificultades identificadas, posiblemente causadas por choques culturales o desconocimiento de las normas de propiedad horizontal por parte de las personas en proceso de reintegración. Paralelo a ello, la falta de equipamientos alrededor de estas construcciones favorece condiciones de inseguridad que van de la mano con expresiones delictivas como el microtráfico y el porte ilegal de armas.

Aunado a lo anterior, varias de las víctimas del conflicto armado en espera de recibir los beneficios otorgados por la ley en las ciudades, entran a controvertir con aquellas personas que si bien no tienen la calidad de víctimas, sufren de condiciones de pobreza estructural. La pugna por subsidios, empleo, salud y demás beneficios o derechos afecta sustancialmente la convivencia pacífica y armónica entre los ciudadanos.

Las acciones que se tomen al respecto deberán ser lideradas por las diferentes entidades del estado, propendiendo la sinergia entre función, poder y actividad de policía. Por su parte, la Policía Nacional de Colombia tendrá la misión de ajustar el Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes de acuerdo con los cambios y tensiones ya observadas a fin de dar respuesta a estas problemáticas de convivencia.

## RUTAS DE ACCIÓN INTERSECTORIAL EN EL POSACUERDO

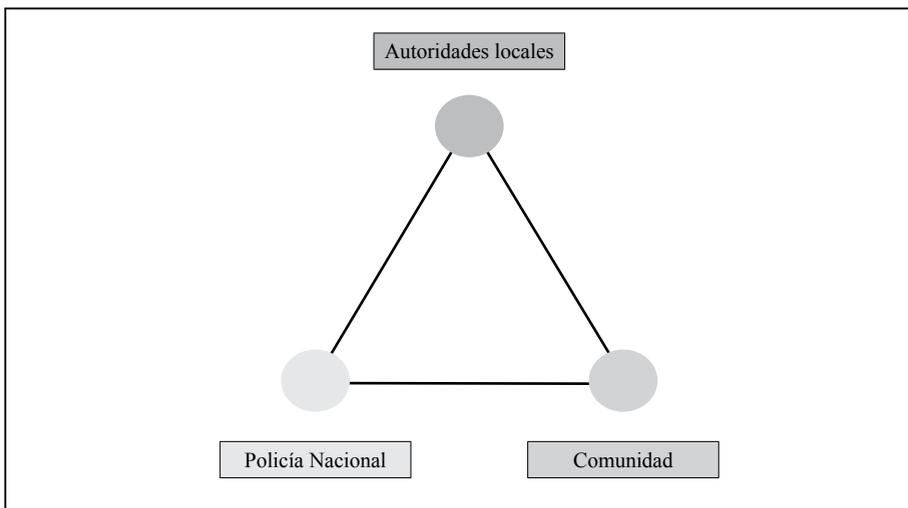
De acuerdo con lo analizado, la Policía Nacional de Colombia, la institucionalidad estatal, el sector privado y las diferentes entidades territo-

riales, como administradoras y planificadoras del desarrollo económico y social del país, tendrán un papel fundamental en el mantenimiento de la convivencia y deberán prestar especial atención a una de las mayores responsabilidades aquí ubicadas: *valorar y priorizar el mantenimiento de la convivencia dentro de la agenda de acción intersectorial*.

Si bien la seguridad ciudadana en el posacuerdo ha sido discutida y analizada desde múltiples espacios e instituciones nacionales e internacionales, la convivencia ciudadana, por el contrario, se encuentra en espera de surtir el mismo proceso. No se trata de planificar la acción pública a partir del hecho delictivo *per se*, se trata de anticipar que el mismo ocurra y evitar que trascienda del conflicto a lo contravencional y de allí a lo criminal.

Ahora bien, retomando un poco lo que se ha venido argumentando en el documento, es posible identificar algunas rutas de acción en materia de convivencia, muchas de ellas adecuadas para un escenario de posacuerdo, y otras que deben ser tenidas en cuenta desde ahora dadas las complejidades manifiestas. Para ello se deberán fortalecer las relaciones entre el triángulo virtuoso: policía-autoridades locales-comunidad en el marco de la co-responsabilidad, definir agendas conjuntas y garantizar que todos estos actores cuenten con mecanismos que faciliten su participación (figura 1).

FIGURA 1. TRIADA POLICÍA-AUTORIDADES LOCALES-COMUNIDAD



Fuente: Centro de Pensamiento y Doctrina Policial, 2015.

## POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA: RUTAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CONVIVENCIA

Es importante precisar que ante un eventual posacuerdo la Policía Nacional de Colombia tendrá un papel preponderante en la promoción y el establecimiento de condiciones para la convivencia en el país (Bello, 2014), lo que generará una definición gradual pero clara de roles y misiones entre la fuerza pública. El afianzamiento del carácter civil de la institución, tanto en lo urbano como en lo rural, es un reto en marcha: fortalecer la labor preventiva y transitar a escenarios de búsqueda de la convivencia en la sociedad es fundamental para lograr mayor legitimidad y confianza por parte de los ciudadanos.

En este orden de ideas, es posible señalar algunas rutas que deberá tomar la institución para responder acertadamente a tal desafío.

- ♦ *Profesionalización, educación y doctrina policial*: es importante afianzar en la institución la comprensión doctrinal de convivencia, a partir de los principios que la ciencia de policía otorga. Lo anterior se debe incorporar en los documentos doctrinales emitidos desde el nivel central y en los currículos de formación de las escuelas, a partir de los ajustes que se adelantan en materia de educación para el policía del posconflicto. Es necesario fortalecer los ejercicios de investigación sobre convivencia para generar mayor conocimiento y, a su vez, emplearse como herramienta de planeación.
- ♦ *Perfiles y competencias*: forjar capacidades especiales en el policía de vigilancia para que se promuevan nuevas prácticas y formas de relacionarse con el ciudadano, se posibilite el uso de la fuerza como último recurso, se emplee la mediación policial como forma para prevenir el escalamiento del conflicto, se apoye la construcción de tejido social, en definitiva, que el policía proyecte nuevas actitudes que incidan positivamente en el comportamiento de los ciudadanos y promuevan en este el respeto por la norma. En relación con los comandantes de metropolitanas, departamentos y estaciones de policía, es necesario que adquieran mayores destrezas en materia de comunicación, liderazgo y gerencia de la convivencia ciudadana.
- ♦ *Tratamiento de la información*: fortalecer los procesos de levantamiento, registro y centralización de información de convivencia (contraven-

ciones) y fomentar su análisis, a fin de que sirva de insumo en la toma de decisiones institucionales y posibilite el fortalecimiento de acciones de prevención. En relación con el levantamiento de información, es importante que en la Tamir (Tabla de Acciones Mínimas Requeridas) se registren situaciones que afectan al ciudadano, más que fenómenos que alteran el servicio. Finalmente, desde el nivel central se deberán unificar criterios, instrumentos y demás herramientas para la atención de contravenciones en las unidades.

- ♦ *Evaluación de comandantes y medición*: continuar con los procesos de innovación en materia de evaluación del desempeño del personal, a fin de evitar el registro de datos en convivencia poco coherentes con las realidades locales. Paralelamente, afianzar y fortalecer la medición de la prevención priorizándola por sobre lo delictivo.
- ♦ *Unidades operativas*: a partir de un análisis anticipativo de los cambios urbanísticos y demográficos locales, adecuar la ubicación espacial de unidades desconcentradas, con el propósito que se responda acertadamente a las nuevas necesidades de convivencia en los territorios.
- ♦ *Consejos de seguridad*: promover que estos espacios sean algo más que reuniones informativas, es decir, deben ser instancias para la toma de decisión local. Aquí tienen un papel fundamental los niveles de relacionamiento del comandante con el alcalde, por lo cual se debe fomentar entre ambas partes mayor coordinación y organización frente a los fenómenos de convivencia.
- ♦ *Vigilancia pública*: si bien la persecución penal en flagrancia es fundamental, no puede convertirse en el centro del servicio de policía. El cuidado, la protección y la vigilancia del territorio deben afianzarse en el posacuerdo para fomentar la convivencia ciudadana. Por ello se deberá formular e implementar una estrategia territorial de convivencia que promueva la reintegración comunitaria, fomente acciones de reconciliación y que genere procesos de cooperación y transformación de las comunidades en las que la institución hace presencia.
- ♦ *Normatividad*: actualizar y aumentar las herramientas de derecho de policía (leyes, jurisprudencia y doctrina). Actualmente, la Policía Nacional de Colombia no tiene cómo obligar el cumplimiento de la ley ni hay prescripciones actualizadas. Esta es una de las razones por las que algunos ciudadanos no acatan ni la autoridad ni las reglas.

- ♦ *Pedagogía para la paz*: la institución deberá seguir aportando programas y proyectos sociales que posibiliten el afianzamiento de la cultura cívica y reconciliación ciudadana.
- ♦ *Desmovilizados y reinsertados*: es necesario aumentar las capacidades de protección especialmente desde la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Policía Nacional.

## AUTORIDADES LOCALES:

### GESTIÓN TERRITORIAL DE LA CONVIVENCIA

Sobre la base de un requerido fortalecimiento del diálogo entre la nación y los territorios, es importante aproximarse a una comprensión e intervención integral de la convivencia que permita enfrentar acertadamente los diferentes desafíos, se fomente la sinergia entre múltiples actores, entidades e instituciones y posibilite la vida armónica entre los ciudadanos.

Para ello, son apremiantes el empoderamiento de autoridades político-administrativas mediante el uso de los diferentes instrumentos para la gestión territorial de la convivencia, y la búsqueda de armonía entre poder, función y actividad de policía. En esta medida, las diferentes entidades territoriales deberán, tanto en entornos rurales como urbanos, adelantar las acciones que a continuación se enuncian.

En referencia al *poder de policía* (normas de policía-marco legal): promover la formulación de códigos de policía descentralizados que permitan a los gobiernos locales tener iniciativas apropiadas y acordes a sus realidades en materia de comportamientos ciudadanos y convivencia. De igual forma, resulta apremiante impulsar la aprobación del proyecto de ley del nuevo Código nacional de policía y procurar la unidad del material contravencional para evitar atomización.

En referencia a la *función de policía* (gestión administrativa-estructuras): las autoridades político-administrativas tendrán la responsabilidad de tomar decisiones jurídicas (decretos) y formular políticas públicas con énfasis en formación y convivencia ciudadana, menos verticales o impuestas desde el nivel central, que propongan estrategias integrales frente al asunto (priorización de grupos sociales). Paralelamente, deberán crear, adecuar o robustecer estructuras administrativas que posibiliten un mejor funcionamiento de la convivencia en lo local, esto es, instancias, funcio-

narios capacitados responsables, actualización o incorporación de sistemas de información para su tratamiento, análisis y medición de la convivencia.

Por otro lado, se deberá impulsar el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos (Masc) como herramienta eficaz para prevenir el escalamiento de las contravenciones, el conflicto y las violencias, mediante iniciativas de promoción y vinculación ciudadana. Es fundamental que los ejecutores de la función de policía fomenten mayores sinergias intersectoriales para el mantenimiento de la convivencia, además de que dispongan de recursos para invertir en convivencia, más allá de la inversión que se hace en seguridad o en el funcionamiento del cuerpo policial.

Del mismo modo, la atención y el seguimiento a los *desmovilizados* debe partir desde la base de las entidades territoriales, ya que sobre ellas recae toda la responsabilidad para prevenir la reincidencia delictiva y, por ende, la afectación de una convivencia sana y pacífica en sus territorios. Hay que anticiparse a escenarios donde:

- ♦ Las experiencias pasadas han demostrado que las expectativas de los acuerdos son elevadas por parte de los comandantes, los mandos medios y los excombatientes de base, lo cual generará una sensación de inconformismo y traición que motiva el interés de reincidir delictivamente.
- ♦ El desmovilizado personaliza a la oferta pública en todo su conjunto sobre los reintegradores que los acompañan de manera directa, el cual al no tener una pronta respuesta de sus demandas, podría generar desórdenes sociales acompañados de amenazas, agresiones y actos de protesta.
- ♦ Puede haber un choque entre los guerrilleros que se acojan a la desmovilización colectiva después de la firma y los excombatientes desmovilizados de manera individual en los últimos años, los cuales serán señalados como “desleales”, posibilitando un ambiente propicio de fricción y confrontación entre las partes.

Finalmente, desde las alcaldías locales y demás entidades públicas desconcentradas debe haber una planeación en la que se formule un abanico de alternativas para el retorno de los desmovilizados en términos territoriales, ya que a diferencia de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con las Farc la posibilidad de que se atomice la estructura es menor, debido a que puede existir una lógica más asociativa

por parte de los guerrilleros con un retorno colectivo a la legalidad. En el caso de los excombatientes de las AUC, la mayoría regresaron a sus hogares; sin embargo, dicha realidad no se asemeja a la naturaleza de relacionamiento comunitario arraigado en los miembros de las Farc, donde podría existir un asentamiento colectivo de los territorios, más que individual.

## COMUNIDAD: CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA

Para que los comportamientos favorables a la convivencia ciudadana se gesten y mantengan es fundamental que la sociedad se apropie de la cultura cívica. Semejante tarea constituye uno de los principales retos ciudadanos durante el posacuerdo. El ejercicio de formación empieza en los niños, las niñas y los adolescentes, sin ser responsabilidad absoluta de la escuela. En dicho proceso han de intervenir otras estructuras de interacción social como la familia, con el fin de llegar a un escenario esperado en el que se reduzca la brecha entre la existencia de la norma y su cumplimiento.

Por otro lado, la implementación y el fortalecimiento de programas de participación ciudadana que permitan generar una corresponsabilidad comunitaria para crear entornos seguros en lo urbano y lo rural (redes de apoyo rural, frentes de seguridad rural, grupos de carabineritos, campañas comunitarias, brigadas de atención, salud y protección animal, censo a fincas), es una ruta de acción que si bien va en marcha, requiere de mayores esfuerzos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA, A., B. PÉREZ. 2014. “(In) seguridad pública en la posviolencia colectiva: lecciones de la experiencia internacional para Colombia”. *Análisis*. 2. Friedrich Ebert Stiftung, Observatorio de Violencia y Gobernanza. Bogotá.
- BELLO, C. 2014. “Desafíos y estado futuro de la convivencia en Colombia al 2025”. *Revista Criminalidad*. 56 (2). Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Bogotá. [http://www.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/revista\\_criminalidad/vol56\\_2/56210.html](http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol56_2/56210.html)
- COLOMBIA-DELEGATARIOS A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 6 de julio de 1991. “Constitución política de Colombia”. *Gaceta Constitucional*. 116. de 20 de julio de 1991.

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 2013. Proyecto de ley “por la cual se expide el Código nacional de policía y convivencia”, versión veinticuatro.
- CORTE CONSTITUCIONAL. 1997. Sentencia SU-476 de 1997. Libertades ciudadanas, restricciones. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su476-97.htm>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2011. *Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana*. Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá.
- FISAS, V. 2011. “Introducción al desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes”. *Quaderns de Construcció de Pau*. 24.Noviembre.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. 2014. “Fin del conflicto: desarme, desmovilización y reintegración”. *Boletín de Paz*. 33. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.
- HAURIOU, M. 1936. “La Police: la réglementation et la coercion”. *Précis de Droit Administratif et Droit Publique*. París.
- HÖGBLADH, S. 2012. *Peace Agreement 1975-2011- Updating the UCDP Peace Agreement Dataset*. UCDP.
- LONDOÑO, F. 2009. *Estado y compendio de la convivencia en Colombia*. Policía Nacional de Colombia, Escuela de Estudios Superiores de Policía, Centro de Pensamiento Policial. Bogotá.
- . 2014. *Esbozo de una teoría general de la ciencia de policía*. Policía Nacional de Colombia, Escuela de Posgrados de Policía. Bogotá.
- MELAMED VISBAL, J. D. 2014. “Del conflicto al posconflicto en el contexto colombiano”. *Revista de la Universidad de la Salle*. 63. Enero-abril.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. 2013. “Microtráfico y narcomenudeo: caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia”. Bogotá.
- MOCKUS, A., H. MURRAÍN, M. VILLA. 2012. *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- MULLER, P., J. JOLLY. 2002. *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

- PÁRAMO, P. 2013. "Comportamiento urbano responsable: las reglas de convivencia en el espacio público". *Revista Latinoamericana de Psicología*. 45 (3).
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. 2015. *II Encuentro de entidades gremiales. Redes de alianzas público privadas para la seguridad ciudadana y convivencia en el sector rural*. Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bogotá.
- , 2008. *Ensayo naturaleza civil de la Policía Nacional de Colombia*. Dirección de Inteligencia Policial, Centro de Inteligencia Prospectiva. Bogotá.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 4 de agosto de 1970. Decreto 1355 "por el cual se dictan normas sobre policía".
- RAMOS, L. 2011. *Propuesta de construcción de un sistema de indicadores sobre seguridad ciudadana para el Observatorio local de Engativá*. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos. Bogotá.
- TORRES, R. 2008. "Delitos y contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social". *Revista Criminalidad*. 50 (1). Policía Nacional de Colombia, Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Bogotá. [http://www.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/revista\\_criminalidad/vol50\\_1/05delitos.pdf](http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol50_1/05delitos.pdf). Fecha de consulta: 14 de Noviembre de 2015.
- TOVAR, G., L. GALINDO, L. GUZMÁN. 2008. "Desmovilización y convivencia local: el punto de vista de las comunidades receptoras". *Diversitas. Perspectivas en psicología*. 4 (2). Julio-diciembre. Universidad Santo Tomás. Bogotá.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. 2007. "Protocolos de actualización en los campos de seguridad y convivencia, control urbanístico y desarrollo económico local". Contrato interadministrativo 230 de 2007, proyecto Unidades de Fortalecimiento Local, segunda etapa. Instituto de Estudios Urbanos. Bogotá.
- VALENCIA, G. D. 2007. "Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007". *Perfil de Coyuntura Económica*. 10. Universidad de Antioquia. Medellín.

- VILLARAGA SARMIENTO, Á. 2013. “Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia”. *Colombia Internacional*. 77. Enero-abril. Universidad de los Andes.
- WIRTH, L. 2005. “El urbanismo como modo de vida”. *Bifurcaciones, Revista de Estudios Culturales Urbanos*. 2. Santiago.



# FORMACIÓN POLICIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA ¿CÓMO MEJORAR EL SERVICIO DE POLICÍA?

---

*Patricia Bulla\* / Sergio Guarín\*\**

*Con la colaboración de Efraín García Sánchez*

## INTRODUCCIÓN

Este documento revisa y reflexiona sobre el rol de los cuerpos de policía en las dinámicas actuales de convivencia y seguridad ciudadana, con énfasis en el papel de la educación policial en los procesos de reforma y de mejoramiento continuo del servicio de policía. Para ello, se hizo una lectura sistemática de la literatura especializada nacional e internacional y de documentos oficiales sobre educación policial.

El documento presenta, en primer lugar, algunas tendencias generales sobre convivencia y seguridad ciudadana, y los desafíos actuales que significan para los cuerpos de seguridad, especialmente la policía. Posteriormente, expone algunas implicaciones y condiciones asociadas a contextos de posconflicto internacionales y, en particular, de Colombia. Con base en esta información se revisa el papel de la policía en el aseguramiento de la convivencia y seguridad ciudadana, así como en la reconstrucción social. Hace luego algunas consideraciones sobre reformas policiales y referencia algunas estrategias para su gestión y desarrollo.

Este análisis plantea la trascendencia que tiene el proceso de formación policial en la renovación de los cuerpos de policía y su efecto en la calidad del servicio que se presta al ciudadano. Se proponen entonces los atributos requeridos por el profesional de policía para atender las necesidades y

\* | Coordinadora del área de seguridad y política criminal, Fundación Ideas para la Paz (FIP).

\*\* | Coordinador del área de posconflicto y construcción de paz, Fundación Ideas para la Paz.

exigencias del contexto. Finalmente, se discuten algunas consideraciones sobre un modelo de formación policial orientado a la modernización institucional y al mejoramiento del servicio de policía.

### SEGURIDAD CIUDADANA Y CUERPOS DE POLICÍA: DESAFÍOS DE LA MODERNIZACIÓN

Las dinámicas actuales, locales e internacionales, de convivencia y seguridad ciudadana, presentan un panorama complejo y fluctuante. Su entendimiento requiere miradas comprensivas e integrales, y su gestión necesita una revisión profunda de todos los actores sociales comprometidos con ella (De la Corte, 2010). Desde una perspectiva internacional y globalizada, la convivencia y seguridad ciudadana se sitúa en el marco de escenarios sociales cada vez más interconectados económica y socialmente, en los que las relaciones son mediadas en gran parte por nuevas tecnologías de la información y comunicación así como por la movilización y protesta social. Se caracteriza también por el impacto directo o indirecto de crisis económicas y humanitarias derivadas de conflictos armados locales y regionales. Se observan flujos migratorios, violaciones graves y recurrentes de derechos humanos y, adicionalmente, el fortalecimiento y emergencia de economías ilegales como el narcotráfico, el contrabando, la piratería, la trata de personas, entre otros, a cargo de estructuras criminales locales y transnacionales (Europol, 2013).

Para el caso de Colombia, estas tendencias internacionales interactúan además con unas condiciones propias de la historia y el desarrollo del país, que generan una configuración específica de sus condiciones de convivencia y seguridad ciudadana. Se resalta la existencia prolongada de un conflicto armado interno, la presencia de bandas criminales organizadas (denominadas Bacrim) que emergieron o se fortalecieron luego del proceso de desmovilización paramilitar, la prevalencia de economías ilegales relacionadas con el narcotráfico, la minería ilegal, el afianzamiento de otras rentas ilegales como la extorsión, y, en general, la delincuencia común, que afectan los niveles de victimización ciudadana (Ávila y Castro, 2015). Fenómenos que se presentan, además, en un escenario donde las instituciones del estado no logran garantizar condiciones de convivencia y seguridad ciudadana, lo cual es aún más agudo en el sector rural (Bello-Montes, 2014; Velásquez, 2015).

Con el objeto de afrontar estos desafíos y ante algunas coyunturas nacionales surgidas en los años noventa, los cuerpos de seguridad del estado iniciaron un proceso de renovación y modernización institucional. La Policía Nacional de Colombia es un claro ejemplo de ello: pasó de ser una organización identificada como ineficaz, corrupta e ilegítima, a convertirse en una más profesional y efectiva y con reconocimiento y legitimidad local y regional (Presidencia de la República, 2014). Algunos de estos cambios son producto de la reforma promovida por la ley 62 de 1993, por la cual se cambia su estructura y naturaleza, la incorporación de los sistemas de gestión en toda su estructura administrativa, y, en especial, la implementación y evolución de su modelo del servicio de vigilancia (Policía Nacional de Colombia, 2014). En 2013 se modificó la doctrina del servicio policial y se estableció la vigilancia comunitaria por cuadrantes, la cual modificó profundamente la prestación del servicio policial.

Estos procesos de cambio aún no han culminado. Las dinámicas de convivencia y seguridad ciudadana siguen evolucionando y demandando una respuesta efectiva por parte de los cuerpos de seguridad, especialmente de la Policía Nacional de Colombia. Los diálogos con las Farc no pueden ser una excusa para retrasar los ajustes requeridos en la institución para responder efectivamente a los nuevos desafíos. Por tanto, los cambios que se requieren en el sector seguridad en general y en la Policía en particular, no responden exclusivamente al conflicto o posconflicto, sino al cumplimiento de su mandato constitucional de garantizar los derechos y las libertades públicas.

No se desconoce que internacionalmente los conflictos armados internos han tenido profundas y devastadoras implicaciones en materia de convivencia y seguridad ciudadana, lo cual, a su vez, suscitó cambios y ajustes importantes en las instituciones públicas, particularmente, en la estructura, los roles y las funciones de los cuerpos de seguridad, como lo ilustran, por ejemplo, los casos de El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte y Serbia (Ospina, 2012). En el caso de Colombia la situación es diferente. La naturaleza del conflicto colombiano y las condiciones en las que se está llevando a cabo el proceso de paz han dejado claro que la estructura del estado y sus instituciones no están en discusión. En este sentido, aun cuando los acuerdos de paz y un eventual posconflicto no son los únicos determinantes de los procesos de cambio de los cuerpos de seguridad, sí son dos ejes fundamentales para el aseguramiento de la convivencia y seguridad ciudadana y la consolidación de la paz.

## PERSPECTIVAS SOBRE POSCONFLICTO Y SEGURIDAD CIUDADANA

Cada experiencia de conflicto armado es única por su historia, condiciones y desenlaces. A pesar de ello, las “sociedades posconflicto” comparten rasgos similares entre sí. Uno de ellos es una profunda necesidad de justicia, reconciliación, gobernabilidad y participación; al mismo tiempo que evidencian grandes necesidades en los sistemas de seguridad y de bienestar económico y social (CSIS y AUSA, 2008; Marenin, 2005). De aquí que los grandes retos de estas sociedades se relacionen con la reestructuración de sus sistemas y políticas de convivencia y seguridad ciudadana, la gestión de la justicia, la reconciliación, la representatividad política, la legitimidad del estado, el restablecimiento de derechos sociales y económicos y la participación en la toma de decisiones públicas (Brinkerhoff, 2005; CSIS y AUSA, 2008; García, 2014).

En el ámbito internacional no existe una experiencia en materia de seguridad que se identifique como la “única y mejor” manera de asumir el posconflicto. Sin embargo, algunos casos aportan evidencia empírica para analizar y comprender estos procesos en una perspectiva global, brindando otros recursos para analizar las experiencias locales. En general, el análisis de las experiencias internacionales conduce a una conclusión general: el posconflicto no es un punto de llegada, sino, más bien, la aparición de otros escenarios que traen consigo nuevas condiciones y desafíos. Algunos de estos son:

- ♦ El posconflicto no significa el cese del conflicto. Los casos de El Salvador y Guatemala permitieron observar que a pesar de la disminución de la violencia política, hubo un recrudecimiento de la violencia económica y social. Que ha dado como resultado altos niveles de percepción de inseguridad y el incremento de la criminalidad y violencia asociada a bandas delincuenciales, que ha sido equiparada incluso con situaciones vividas durante la guerra civil (Bello, 2005; Manrique, 2013).
- ♦ Tampoco significa un mejoramiento inmediato de las condiciones económicas del país. En el caso de Sudáfrica se ve que la relación entre la inversión económica y los procesos de construcción de paz no fueron lineales ni proporcionales entre sí. El posconflicto significó una afectación de una parte importante de la economía del país que era movilizaba por proyectos internacionales de cooperación, asistencia y apoyo económico recibidos de la comunidad internacional (Smyth, 2004).

- ♦ El posconflicto implica un mayor reconocimiento de la diversidad en las organizaciones estatales y cuerpos de seguridad. En el caso de los conflictos étnicos o religiosos de Irlanda del Norte, Angola, Sierra Leona, Ruanda, Bosnia y Herzegovina, fue evidente la necesidad de que las instituciones representaran de la forma más amplia posible las características de la comunidad. Este aspecto es considerado parte esencial en la naturaleza de otros cuerpos de policía alrededor del mundo, como en Estados Unidos (White y Escobar, 2008), Suecia (Polisen, 2010), Canadá e Inglaterra (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012).
- ♦ Los escenarios de posconflicto del territorio africano también presentan evidencia del alto nivel de riesgo de reincidencia de los desmovilizados. Por tanto, la lección aprendida en este caso refiere a la necesidad de prestar especial atención y acompañamiento a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración para prevenir la emergencia o continuidad de grupos paramilitares.
- ♦ El posconflicto necesita gran liderazgo y gestión del cambio de las instituciones. En el caso de Irlanda del Norte, los cuerpos de seguridad revisaron su rol, doctrina, filosofía, cultura y valores, a la luz de lo que necesitaba la ciudadanía (Engel y Burruss, 2004).

En el caso de Colombia, la Fundación Ideas para la Paz identificó además la necesidad de fortalecer las capacidades locales y regionales para atender los desafíos de seguridad y ejercer control territorial de manera que se garantice la aplicación de los eventuales acuerdos. Algunas de las principales preocupaciones se relacionan con la posible intensificación de la violencia debido a la pérdida de poder ejercido por las guerrillas en algunas zonas del territorio, la reincidencia de combatientes, la seguridad de los guerrilleros desmovilizados, y, fundamentalmente, el fortalecimiento de economías ilegales instaladas en torno a los cultivos ilícitos, la minería ilegal y las rentas ilegales (por ejemplo, extorsión) (Ávila y Castro, 2015).

La seguridad y convivencia ciudadana son cruciales en el posconflicto, y no solo representan el punto de inicio de los procesos de paz, sino también una condición fundamental para poder desarrollar los otros aspectos acordados (Sotlar, 2009). La seguridad se constituye en un elemento clave para garantizar los derechos humanos, de participación política, el desarrollo económico y social y el acceso a la justicia (Law, 2006). Y tiene también un papel crucial en la gestión de la conflictividad social que se

desprende de los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (Powell, 2014). Por tanto, la policía, como uno de los organismos directamente relacionado con la convivencia y seguridad ciudadana, desempeña un papel fundamental en el desarrollo y consolidación de los procesos de paz (García, 2014). Este rol se debe especialmente a su capacidad de mediar las relaciones entre la ciudadanía y el estado (Smyth, 2004). Así, la efectividad de los cuerpos policiales incide directamente en las percepciones generales sobre la capacidad de respuesta y legitimidad del estado (Powell, 2014).

Para atender estos requerimientos, la Policía Nacional de Colombia debe continuar en su proceso de modernización institucional sin ambigüedades. Procesos que no son coyunturales y deben ser concebidos como de largo plazo, anclados a políticas públicas o proyectos políticos e institucionales amplios, que además seguirán cambiando en el tiempo (Frühling, Olavarría, Mohor y Prado, 2006). Para ello, estos autores plantean que se requiere de una amplia participación de la ciudadanía, los diferentes sectores de representación política, así como de asesoría especializada y acompañamiento por parte de agentes externos para hacer seguimiento a los procesos. No obstante, las reformas en América Latina han sido iniciadas generalmente a partir de crisis y presiones políticas para mostrar cambios inmediatos que no estaban suficientemente sustentados para hacerlas sostenibles en el tiempo (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012).

Es así como la modernización policial requiere la revisión de diversos procesos de la organización, tales como la selección e incorporación de personal, la revisión de los parámetros para el desempeño profesional, planes de carrera, la cultura policial, el currículo oculto, los valores institucionales, entre otras dimensiones informales que median cómo la policía asume su rol frente a la sociedad (Chappell y Lanza-Kaduce, 2010; Fekjaer, Petersson y Thomassen, 2014; Moncada, 2009; Powell, 2014; Prokos y Padavic, 2002; Van Maanen y Schein, 1979). Tal como surge de la experiencia internacional, la educación policial es uno de los ejes de intervención para las transformaciones policiales más importantes. Esta permite trabajar sobre la formación del nuevo perfil profesional que se necesita, al mismo tiempo que va acompañando las reformas en los otros niveles de la organización (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012).

LA MODERNIZACIÓN DE LA POLICÍA Y SU PAPEL  
EN EL ASEGURAMIENTO DE LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD  
CIUDADANA. CONSIDERACIONES GENERALES  
DESDE LAS REFORMAS POLICIALES

Teniendo en cuenta las condiciones descritas y, especialmente, haciendo énfasis sobre el rol que desempeñan los cuerpos de policía en la protección de la ciudadanía, es importante revisar cuáles son los ejes de trabajo que coadyuvan a que los cuerpos policiales puedan responder efectivamente a los nuevos desafíos planteados por las dinámicas actuales de seguridad y convivencia ciudadana. Aunque los procesos de cambio y reformas policiales derivados de los conflictos armados son diversos y únicos, una lectura transversal de estas experiencias permite identificar algunos ejes de trabajo sobresalientes a la hora de dinamizar los cambios requeridos. Entre estos se destacan la (des)militarización, la legitimidad de la institución, la reorientación del servicio de policía, el enfoque en derechos humanos y la profesionalización.

#### DESMILITARIZACIÓN DEL SERVICIO DE POLICÍA

La militarización de una sociedad en conflicto guarda una profunda relación con la vida civil de un país. El despliegue de tropas, la instalación de puestos de control, la puesta en marcha de diversas formas de control y vigilancia, comunes en situaciones de conflicto armado, inciden también en la forma en que los ciudadanos se relacionan con el estado y entre ellos mismos (Smyth, 2004). La militarización puede ser vista como la búsqueda de objetivos políticos por medios militares, la dominación de decisiones, métodos y objetivos militares por encima de los civiles, de modo que en las relaciones humanas se privilegia siempre lo militar (Smyth, 2004). En consecuencia, la militarización está relacionada con la ideología y la cultura de la sociedad, las creencias y los valores populares, incluyendo también la política, la educación y los medios de comunicación, elementos todos que terminan influenciando también las políticas públicas y las bases de la sociedad (Farr, 2002).

Desde sus orígenes, los cuerpos policiales suelen estar relacionados con organismos de naturaleza civil y claramente diferenciados de los ejércitos, con el fin de tener un grupo de “ciudadanos al cuidado de otros ciu-

dadanos”. No obstante, las condiciones históricas asociadas al uso de las armas y el poder coercitivo del estado han incidido en que los cuerpos de policía hayan adoptado una amplia tradición militar. Esto ha tergiversado sus objetivos y afectado el enfoque del servicio de policía. Por tal motivo, internacional y académicamente se plantea la necesidad de propender a la desmilitarización. La desmilitarización representa un primer eje de trabajo y se refiere tanto a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de los actores que participan de un conflicto, como a los procesos de “desmilitarización de la cultura”, fundamental para la rehabilitación social. Mientras el primero se refiere a los cambios que tienen los actores del conflicto, el segundo a un proceso psicosocial y práctico en el marco de la vida cotidiana (Farr, 2002; Smyth, 2004).

En el caso de la Policía Nacional de Colombia, la desmilitarización implica la clarificación y reafirmación de su naturaleza e identidad, que de acuerdo con la Constitución es de carácter *civil*. En esta línea, propender a cuerpos policiales más civilistas que militares ayuda a reducir la brecha de la seguridad que puede generarse ante la confusión de roles entre el ejército y la policía. Los cuerpos policiales civilistas están mayoritariamente orientados y capacitados para procurar ambientes democráticos estables, con un amplio respeto por los derechos humanos (Den Heyer, 2011). Por el contrario, el despliegue de cuerpos de policía militarizados en zonas de posconflicto de Asia, Centroamérica y Rusia tuvo un impacto negativo en cuanto a que no se involucraban suficientemente con los requerimientos de la ciudadanía y se perpetuaron ciclos de violencia y corrupción mediante la represión (Pino y Wiatrowski, 2006).

En el caso de las policías latinoamericanas se observa una tendencia clara hacia organizaciones jerárquicas, centralizadas y de corte militar. Y aunque esto contribuye a mantener la disciplina interna de la organización, es importante que se incorporen otros elementos que incluyan flexibilidad y cooperación con la comunidad (Frühling, 2003). En el caso colombiano se han desarrollado varias reformas que buscaban “desmilitarizar” la policía; sin embargo, su estructura organizacional, su régimen de formación, carrera y el rol que asumen frente a algunas problemáticas derivadas del conflicto armado estimulan la vía contraria (Dupuy, 2005). De este modo, el rol y la función policial se solapan en ocasiones con el rol y la función militar, y viceversa. Un tratamiento militarizado de los problemas de convivencia y seguridad ciudadana privilegia la confrontación y el uso de la fuerza, sobre la resolución de conflictos y la mediación entre ciudadanos,

y ha llevado a generar mayor distancia entre la policía y la ciudadanía. La identificación de la policía como un referente distinto (y en algunos casos contrario) de la ciudadanía, promueve a su vez lógicas antagónicas entre los intereses de cada grupo, siendo que ambos buscan el bienestar del ciudadano.

## LEGITIMIDAD POLICIAL

El segundo eje de trabajo transversal analizado en la literatura sobre los procesos de modernización policial está relacionado con la legitimidad, definida como una propiedad que tienen las autoridades, las instituciones e incluso los procesos sociales, por la cual son considerados como apropiados, correctos y justos (Tyler, 2006). Desde esta perspectiva, la legitimidad es un proceso social y psicológico mediante el cual se le da orden y sentido al mundo. La legitimidad de los cuerpos de policía depende de la efectividad y eficiencia del servicio de policía, lo cual está relacionado, a su vez, con la legitimidad del estado y el orden de las cosas en general (Powell, 2014).

En este sentido, la legitimación de la policía no es una tarea exclusiva de reingeniería organizacional, sino que requiere de una gran movilización política y un efectivo acompañamiento técnico para ganar reconocimiento social, respeto y confianza. Algunos de los principales elementos para trabajar en pro de la legitimidad de la policía están relacionados con el control de la corrupción, la mejora de la efectividad policial y el aumento de la confianza ciudadana.

La corrupción incluye una amplia variedad de comportamientos prohibidos, que van desde la omisión en las funciones propias de policía, hasta quebrantar leyes y cometer delitos. Por tanto, la corrupción policial significa cualquier violación de la ley y supone también la explotación o el abuso de la autoridad para obtener beneficios particulares (Ruiz, 2013). Las denuncias públicas sobre corrupción minan la imagen policial, su legitimidad y confianza. Sin embargo, los encargados de estas organizaciones suelen minimizar el problema y justificar la conducta desde la teoría de las “manzanas podridas” (Miller, 2004; Ruiz, 2013). No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que algunos de estos casos suelen ser recurrentes y sistemáticos (Dupuy, 2005), es importante considerar la idea que no solo no se trata de algunas “manzanas podridas”, sino que existe algo en la “cesta”

o el contexto organizacional, social y político que facilita, e incluso promueve, este tipo de prácticas (Engel y Burruss, 2004; Fekjaer et al., 2014; Zimbardo, 2008). Por tanto, la lucha contra la corrupción policial no radica solo en purgas de personal y creación de reglamentos y controles disciplinarios, sino también en la revisión profunda de sus dinámicas y valores institucionales formales e informales.

Por otro lado, para ganar confianza y mejorar la efectividad policial, ha sido muy productiva la orientación del servicio hacia la prevención y la proximidad con la comunidad (Chappell, 2007; Frühling, 2003; Moncada, 2009). El modelo de policía comunitaria no se reduce a la atención de la criminalidad, sino que en general busca fortalecer la calidad de vida de las comunidades (Chappell, 2008). Se basa en el fortalecimiento de los vínculos con la comunidad, la resolución de problemas focalizados y la gestión del cambio en los entornos sociales (Bradford y Pynes, 1999). Su filosofía pretende que la policía tenga una comprensión local de las dinámicas de convivencia y seguridad ciudadana, de modo que se puedan resolver problemas de forma efectiva y se fomente la participación de la comunidad en su resolución. Este paradigma exige el desarrollo de competencias y habilidades específicas de los policías tanto en las escuelas de formación como en su desempeño profesional (Chappell, 2008). En el marco del pos-conflicto, este modelo de policía aporta a los procesos de reconstrucción social, de acercamiento a grupos que hicieron parte del conflicto, ganar su confianza y procurar la reintegración al estado social de derecho (Powell, 2014). El Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia tiene muchos recursos importantes para seguir en esta línea de trabajo.

## ENFOQUE SOBRE DERECHOS HUMANOS

Relacionado también con los procesos de legitimación, el tercer eje de trabajo transversal se refiere al aseguramiento de la democracia y los derechos humanos de los ciudadanos. Plantea la necesidad de desarrollar un enfoque vivencial de los derechos humanos, en el que los miembros de los cuerpos policiales los conozcan y apropien en todas las esferas del servicio. Frente a esto, Engel y Burruss (2004) examinaron el proceso de integración del enfoque de derechos humanos en la reforma policial de Irlanda del Norte, y aun cuando reconocen el papel de la capacitación y educación

formal, ponen en evidencia la importancia de que los miembros de la policía los representen en actitudes y comportamientos coherentes. De hecho, uno de los principales obstáculos en este proceso fue la influencia negativa de oficiales de policía *seniors* que promovían prácticas anticuadas contrarias a los objetivos de la reforma. Por tanto, una de las prioridades en este aspecto debe ser el trabajo en la cultura organizacional y la educación policial. En este sentido, las dimensiones formales deben ser vistas también desde las dinámicas informales que se configuran en el currículo oculto de las relaciones cotidianas.

## PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE POLICÍA

El cuarto eje de trabajo gira en torno a la profesionalización del servicio. Este aspecto es objeto de discusión desde hace décadas, de modo que las Naciones Unidas reconocen que la profesionalización de los servicios de seguridad es un aspecto clave para asegurar el acceso a la justicia y la consolidación de la paz y la estabilidad (UN, 2014).

La profesionalización de la policía refiere al afianzamiento del cuerpo de conocimientos y capacidades para el mejoramiento del servicio por medio de la educación y el entrenamiento especializado (Smith, 1978; Van Maanen y Schein, 1979). Más específicamente, se relaciona con la adquisición de las competencias e instrumentos necesarios para hacer el trabajo asignado de forma efectiva, eficiente y eficaz (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012), contribuye al fortalecimiento de la democracia (Engel y Burruss, 2004; Powell, 2014; Smyth, 2004), aporta a la reconstrucción del tejido social en situaciones de posconflicto (Mufti y Cruze, 2014), y, a su vez, proporciona los elementos para fortalecer la institucionalidad policial, el sentido de cuerpo y la legitimidad (Chappell y Lanza-Kaduce, 2010). En este sentido, es importante reivindicar el concepto de “ciencia de policía” tanto en la formación como en el desempeño profesional, refiriéndose al estudio científico de la policía como institución y de sus procesos para el cumplimiento de sus fines (Bello-Montes, 2014).

Para tal fin, los sistemas de formación orientados hacia la profesionalización del servicio deben recoger diagnósticos detallados de las problemáticas actuales del ejercicio policial, conocer las necesidades de la población, estar amparados en políticas públicas respaldadas por las autoridades políticas, y ser acogidos por toda la organización policial (Arias,

Rosada-Granados y Saín, 2012). De este modo se podrá trascender de las funciones tradicionales y se tenderá hacia la preparación y respuesta oportuna a las realidades y desafíos actuales y por venir.

Los ejes de trabajo que se han presentado dinamizan procesos de reforma y renovación policial en general. Las evidencias empíricas y análisis internacionales muestran que constituyen una vía efectiva para avanzar en el proceso de modernización de los cuerpos de policía. Lo que se pretende entonces es lograr organizaciones policiales con un papel clave en la construcción de estado, desmilitarizada, pública, civilista; con plena claridad de su rol y funciones, reflejado en una estructura orgánica coherente con su naturaleza y fines; con estándares de educación altos y pertinentes; con todo el equipamiento y la tecnología necesaria; y que sea cercana a las autoridades locales y la comunidad en general, quienes serían sus aliados clave y sus principales evaluadores y entes de control (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012).

#### EDUCACIÓN Y DESEMPEÑO POLICIAL: PERFIL PROFESIONAL DE LA POLICÍA

En todos los procesos de mejoramiento de los cuerpos de policía, la educación ha desempeñado un papel fundamental (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012; Chappell, 2008; Engel y Burruss, 2004; Frühling et al., 2006; Smyth, 2004; Sotlar, 2009; White y Escobar, 2008). Este hecho se ha corroborado también en el caso de la Policía Nacional de Colombia, donde el mejoramiento mediante la capacitación de su capacidad técnica para focalizar y priorizar problemas condujo a una reducción de delitos de entre 19% y 34% (FIP-BID, 2014; Mejía et al., 2013). Este hecho ya había sido reconocido tiempo atrás, desde las reformas policiales en Colombia de 1993 y 2003, cuando se hicieron ajustes importantes a la estructura del sistema de formación policial general (Dupuy, 2005), ajustes que hacen parte actualmente de su doctrina y filosofía policial (Policía Nacional de Colombia, 2013).

En este sentido, la Policía tiene claro que la formación policial es el proceso por el cual se desarrollan todas las potencialidades del individuo, con el fin de responder adecuadamente a las exigencias institucionales, del país y del entorno general (Policía Nacional de Colombia, 2010a). En consecuencia, ha desarrollado proyectos significativos de renovación de la formación policial a todo nivel, propendiendo a la calidad y pertinen-

cia de todos sus programas educativos para atender las necesidades de la comunidad.

Para reflexionar sobre la educación policial se debe partir del perfil del profesional de policía que se requiere, tanto para enfrentar los desafíos que presentan las dinámicas actuales de convivencia y seguridad ciudadana, como para asumir los procesos de cambio que se dan en el proceso de renovación policial. Para tal fin, se estudiaron documentos oficiales (Policía Nacional de Colombia, 2010a, 2010b, 2012) y literatura local y especializada al respecto (Bello, 2005; Carvajal, 2004; Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008; Mejía et al., 2013; Rettberg, 2002), de los que se obtuvo la siguiente caracterización:

- ♦ En el marco de los conocimientos específicos que competen a la profesión policial, es necesario saber de criminología y victimología, así como también tener conocimientos complementarios de otras disciplinas profesionales que aporten al entendimiento de los procesos de convivencia y seguridad ciudadana. Se requieren además conocimientos técnicos sobre análisis de información delictiva y focalización de prioridades, normativas y procedimientos de policía, al igual que sobre cada uno de los procesos misionales de la organización policial.
- ♦ En cuanto a las habilidades específicas de la profesión policial, es necesario tener habilidades de comunicación oral y escrita, resolución de problemas, análisis crítico y reflexivo, liderazgo, trabajo en equipo, buena condición física para el uso adecuado de la fuerza y relaciones interpersonales.
- ♦ En relación con las características personales, se requiere de altos estándares de integridad moral, respeto por las normas y la ciudadanía, sensibilidad a los asuntos sociales, alto sentido de pertenencia y vocación por su profesión, que permitan armonizar los proyectos personales con los institucionales, capacidad de controlar las emociones en situaciones de mucha presión y estrés, ser flexible, reflexivo y crítico.

En este orden de ideas, es importante observar el proceso educativo de forma general y compleja. Para ello, se deben examinar los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación en el marco de la organización policial y en el contexto de su función relacionada con el aseguramiento de la convivencia y seguridad ciudadana.

## CONSIDERACIONES PREVIAS A LA FORMACIÓN POLICIAL

La experiencia de la FIP en seguridad ciudadana y en especial su trabajo con la Policía en diversos proyectos, la ha llevado al convencimiento de que la formación policial debe ser considerada como un proceso amplio, de modo que además de las aulas de clase, también guarda estrecha relación con los perfiles de ingreso, el aprendizaje y la práctica a lo largo de la carrera profesional.

Además de los programas académicos y de entrenamiento policial, es importante examinar el talento humano que ingresa a la organización y el acompañamiento que se le dé a lo largo de su carrera policial (Bradford y Pynes, 1999). Por tanto, entre estos procesos debe haber una integración coherente, para potenciar la profesionalización y mejorar el servicio de policía en general.

La identificación temprana de rasgos y competencias afines para el perfil del profesional de policía contribuye a mejorar la efectividad de la educación policial. Algunas características clave, como la participación en asuntos comunitarios, las habilidades de comunicación y de resolución de problemas, entre otras, predicen el éxito en la escuela de formación (Campbelis, 1999). Además, la motivación de ingreso al cuerpo de policía influye en la disposición hacia la profesión, que exige un alto nivel de implicación profesional y personal. Por tanto, se requiere identidad plena con los objetivos de la profesión, que contribuya a armonizar los proyectos de vida personal e institucional. De allí que el acompañamiento psicológico a lo largo del proceso de incorporación, formación y en el desempeño profesional, sirva como un proceso permanente de orientación para tomar decisiones de carrera, bien sea para ratificarse en la profesión.

En cuanto al nivel educativo para ingresar al cuerpo policial, existen argumentos a favor y en contra de la exigencia de una formación académica profesional previa a la incorporación. Evidencias empíricas permiten determinar que los aspirantes de policía con una trayectoria académica o universitaria tienden a tener mejores habilidades de comunicación oral y escritas, toman mejores decisiones discrecionales y muestran más empatía y tolerancia hacia las diferencias (Carter y Sapp, 1992; Vodica, 1994). Sin embargo, también permiten determinar que el nivel educativo de ingreso no es la única ni la mejor variable predictora del éxito en la academia de policía, ni del desempeño policial o de las reformas organizacionales

(Henson, Reyns, Klahm y Frank, 2010; Smith, 1978; White, 2008). Esto quiere decir que aun cuando la formación académica previa es un recurso importante para la formación profesional, existen otras dimensiones que aportan más a los modelos explicativos del éxito policial, tales como la estructura del servicio de policía, la cultura de la organización, los valores asociados a la profesión, la socialización policial, y, especialmente, el acompañamiento y la formación complementaria una vez se egresa de la escuela policial (Chappell y Lanza-Kaduce, 2010; Chappell, 2007, 2008; Henson et al., 2010; White, 2008; Wright, Dai y Greenbeck, 2011).

En cuanto al nivel académico de ingreso, este no predice los estándares éticos del profesional ni se relaciona consistentemente con una menor implicación en casos de corrupción (Mckenna y Pollock, 2014). Por tanto, la ética y el respeto por la norma no dependen directamente del nivel académico formal, sino de otros procesos de socialización y desarrollo moral de las personas. Aunque la formación profesional previa a la incorporación es un recurso útil, su impacto no debe sobreestimarse.

Se ha comprobado además que privilegiar la tradición militar o policial en las familias como criterio de incorporación tampoco predice el éxito en la carrera policial (Henson et al., 2010). Por el contrario, una mayor representatividad de la sociedad en la organización policial es un aspecto que permite ganar legitimidad, confianza y efectividad (Henson et al., 2010; Mckenna y Pollock, 2014; Miller, 2004).

Para lograr lo anterior se necesitan procesos de reclutamiento, evaluación y selección de personal sumamente especializados, públicos y abiertos. Es recomendable fortalecer los procesos de incorporación mediante la participación de expertos externos a la organización policial, con el fin de tecnificar más el proceso (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012). Esta propuesta debe incluir estrategias complementarias relacionadas con las convocatorias, de manera que la imagen del rol de la policía se ajuste a su naturaleza civil y de orientación a la comunidad, antes que a imágenes bélicas y estereotipadas de la profesión.

## LA EDUCACIÓN POLICIAL: UNA MIRADA AL INTERIOR DE LAS ESCUELAS DE FORMACIÓN

El sistema de educación policial debe ser público, transparente, bajo la responsabilidad de equipos altamente capacitados, interdisciplinarios y en el

marco de las políticas públicas de seguridad definidas para cada contexto (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012). Sin embargo, algunos programas de entrenamiento policial parecen no ser del todo consistentes con el rol policial. Una revisión al respecto (Bradford y Pynes, 1999) a partir de algunas investigaciones adelantadas en Estados Unidos, arrojó que más de la mitad de las llamadas a la policía eran para pedir apoyo en asuntos personales y de relaciones con otros miembros de la comunidad. Las solicitudes giraban en torno a riñas familiares, pedir información, denunciar la alteración de la tranquilidad pública, entre otros. En este estudio se encontró que solo 19% de las llamadas hacían alusión a denuncias de algún tipo de actividad criminal específico, 2% de las cuales implicaba modalidades de crimen violento. Su conclusión al respecto es que cerca de 90% del entrenamiento policial se dedica a actividades en las que los profesionales de policía gastan 10% de su tiempo.

Conviene entonces preguntarse: ¿qué tan diferentes pueden ser estos resultados en el caso colombiano? Considerando que en 2013 la violencia homicida en Colombia asociada al conflicto armado fue menor del 10% y la mayor cantidad de índices de violencia está dado por casos de lesiones personales ocasionadas por riñas, intolerancia o consumo de alcohol, violencia intrafamiliar, consumo de sustancias psicoactivas (INMLCF, 2014), se podría inferir que los cuerpos policiales requieren conocimientos y habilidades específicas para prevenir, intermediar conflictos, analizar y resolver problemas, y hacer un uso efectivo y proporcional de la fuerza. De acuerdo con Bradford y Pynes (1999), las metodologías de resolución de conflictos, mediación, resolución y gestión de problemas son subutilizadas en los cuerpos de policía, cuando en la realidad son sus principales herramientas. La implementación de estas estrategias no solo mejoraría el servicio de policía, sino que contribuiría a generar un ambiente más seguro para la profesión policial.

Entre los contenidos de la formación policial se deben tener en cuenta también las competencias necesarias para ejecutar el Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, que privilegia la capacidad de diagnóstico y seguimiento al delito, la utilización de nuevas tecnologías, la orientación a la resolución de conflictos, las relaciones interpersonales con la comunidad, entre miembros del equipo de trabajo y las autoridades, entre otras dimensiones que aportaron a un cuerpo policial altamente capacitado, cercano a la comunidad e implicado con los diferentes contextos sociales (FIP-BID, 2014). En todo caso, el principal eje integrador sería la

profesionalización del servicio con base en el afianzamiento de la ciencia de policía orientada hacia el servicio de vigilancia. No se trata de formar profesionales en carreras liberales, sino de formar profesionales de policía, sin perjuicio alguno de la posibilidad de obtener otros grados académicos complementarios.

En este sentido, es necesario revisar, evaluar y ajustar, por una parte, los programas académicos ofrecidos actualmente; y, por otra, ajustar todo el modelo educativo. Esto quiere decir que se deben armonizar efectivamente los programas académicos y los contenidos de la formación con las estrategias de enseñanza, aprendizaje y evaluación. Si bien es cierto que el Proyecto educativo institucional de la Policía (Policía Nacional de Colombia, 2013) lo define claramente, debe tenerse en cuenta que el verdadero desafío de esta filosofía no radica en su planteamiento, sino en su operación.

La Policía Nacional de Colombia cuenta con el valioso recurso de haber trabajado en definir claramente su doctrina, es decir sus principios, valores e identidad institucional (Policía Nacional de Colombia, 2010a). Recientemente, a partir de la implementación del Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, también ha ido definiendo nuevos principios sobre la prestación del servicio de vigilancia y ha aclarado muchos aspectos en cuanto a la forma de planearlo y potenciar su efectividad (Policía Nacional de Colombia, 2014). Esto contribuye a unificar criterios y a generar un marco de acción común. Sin embargo, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos de convivencia y seguridad ciudadana y el papel de la policía en el país, es importante generar equipos de trabajo con la participación de otras instituciones y actores que contribuyan en la implementación y gestión de los procesos de cambio que se requieran.

Por ello, la educación policial podría estar basada en la doctrina propia de la institución, como lo está actualmente, y al mismo tiempo potenciada por otras instituciones del sistema educativo nacional. Las alianzas estratégicas con otras instituciones educativas podrían ayudar a pasar de una formación policial castrense y en modalidad de internado, a una formación policial cívica y con base en el contacto con la comunidad. De esta forma, los programas académicos policiales podrían ser complementados por procesos formativos en temas liberales en instituciones educativas especializadas, como universidades o centros de formación profesional acreditados. Esto no significa hacer un *outsourcing* de la educación policial

ni perder el control sobre el sistema educativo, sino, más bien, ampliar los ambientes, recursos y posibilidades de aprendizaje de los estudiantes. Existen experiencias exitosas en países como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Noruega y Suecia, entre otros, en las que la integración de la policía con instituciones de educación superior contribuye a la formación de habilidades sociales importantes para el servicio de policía (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012).

Adicionalmente, es importante contar con un personal docente de planta y con dedicación exclusiva a la educación policial, lo que contribuye a potenciar el talento humano dedicado a la formación y a darle continuidad a los procesos de investigación y consolidación de la ciencia de policía. En este caso, el cuerpo docente estaría integrado por miembros activos de la organización policial y por expertos en convivencia y seguridad ciudadana. La coincidencia de profesores uniformados y no uniformados genera a su vez un ambiente pluralista que abre posibilidades para ampliar discusiones académicas y desarrollar una mirada reflexiva, crítica y analítica sobre diferentes asuntos.

#### EDUCACIÓN POLICIAL Y CULTURA: EL CURRÍCULO OCULTO COMO ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN

Complementarios a los procesos de educación formal estipulados para las mallas curriculares, cobran especial importancia los otros procesos psicosociales subyacentes, tales como la socialización profesional y la construcción de la identidad profesional de los policías. Esto quiere decir que en el proceso de aprendizaje y profesionalización no es suficiente contar con un campo de conocimientos técnicos y especializados en torno a la labor policial, sino que es necesario complementarlo con un conjunto de actitudes, valores y comportamientos anclados a la cultura misma de la organización. Esta dimensión se ha denominado como currículo oculto y refiere a la cultura organizacional, la doctrina, la historia e idiosincrasia, sus estructuras informales de poder e influencia, la forma de ver y asumir su rol, sus mecanismos de control y vigilancia.

Uno de los principales obstáculos reconocidos en los procesos de cambio y renovación policial, ha sido el desconocimiento de esta dimensión (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012; Powell, 2014), falta de reconocimiento que ha generado una brecha entre los procesos de diseño organi-

zacional “formales” y los procesos de implementación “informales”. En el caso colombiano, cada propuesta de reforma oficial generó otros procesos de “contrarreforma” cultural que tergiversaron los objetivos iniciales (Dupuy, 2005). De este modo, es evidente que el poder de esta dimensión no es sutil ni irrelevante, sino que tiene un gran impacto en la gestión del cambio desde las actitudes de los profesionales de policía (Van Maanen y Schein, 1979). Desde esta perspectiva, se plantea que la “calle” tiene un componente pedagógico significativo, que no se puede lograr por medio de la universidad y el currículo oficial; incluso, tiene un poder transformador sobre las dinámicas de la misma organización. Esta idea no solo compete al ámbito policial, sino también a otras profesiones como la medicina, la terapia y consejería psicológica, el derecho, entre otras (Fekjaer et al., 2014).

La socialización se refiere a los procesos de interacción en los que las personas aprenden las normas sociales. En el caso de las organizaciones, Van Maanen y Schein (1979) plantean que la laboral implica la adquisición de las competencias necesarias para ejercer un rol particular dentro de la organización. Mediante los procesos de socialización se estructura el entramado de creencias, valores, emociones y comportamientos que conforman el “currículo oculto”.

Currículo que sirve, además, como marco de referencia por medio del cual las personas le dan sentido a su cotidiano y se asumen en él. Para ello se vale de diferentes estrategias de comunicación e interacción, tales como las historias, los mitos, los símbolos, los rituales, los valores, los estereotipos, entre otros. Este concepto permite extender el proceso de formación policial más allá del pénsum oficial de los programas académicos y las escuelas de formación, para situarlo ahora como un proceso dinámico, flexible y permanente a lo largo de toda la carrera (Bowles y Gintis, 1975, citado por Prokos y Padavic, 2002).

Este currículo oculto se alimenta a su vez de una estructura policial que ha sido históricamente centralizada, jerarquizada, militarizada, densa administrativamente, burocrática y con problemas de comunicación (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012). Como planteaba Weber, este tipo de organizaciones burocráticas se caracterizan además por mantener una línea de mando definida, sistemas de reglas explícitas y complejos sistemas de división del trabajo. En este marco organizacional, el currículo oculto de los cuerpos de policía comparte algunas características generales que

en el caso colombiano son ratificadas y reforzadas. De allí que se susciten algunos cuestionamientos en la formación policial, que generan tensiones y paradojas que afectan el proceso de formación de los profesionales de policía y confusión frente a su rol profesional. A continuación se presentan algunas de ellos.

## CURRÍCULO OCULTO Y MILITARIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La primera tensión por revisar en el currículo oculto está relacionada con la militarización de la cultura policial. El origen de los cuerpos policiales se remonta a la necesidad de tener un grupo de ciudadanos a cargo de sus propios asuntos y que además estuvieran claramente diferenciados de los ejércitos. Por tanto, la filosofía original de los cuerpos de policía radica en su naturaleza civil, tal como lo ejemplifica la Policía Nacional de Colombia, que es definida en el artículo 218 de la Constitución como “un cuerpo armado, de naturaleza civil y a cargo de la nación”. A pesar de ello, la formación policial en Colombia es esencialmente de corte castrense, en modalidad de internado, con un plan de carrera y estímulos basados en un régimen militar (grados, marchas, ceremonias, símbolos, etcétera), proveniente de su origen histórico en el seno de las Fuerzas Militares y afianzado por las crisis suscitadas en la época de la violencia por la “policía política”. Por tanto, la militarización de la policía colombiana no es un proceso coyuntural como respuesta al conflicto, sino que representa un proceso histórico.

El efecto de la militarización de la cultura policial tiene un impacto negativo sobre los procesos de educación formal y de transmisión de valores coherentes con la profesión. Algunos autores plantean que la reproducción de ambientes militarizados en la policía y el mantenimiento de la subcultura policial tradicional basada en la fuerza afecta todo el proceso de aprendizaje formal en la academia, debido al énfasis en la obediencia y la confrontación, en vez de la deliberación, la reflexión, el análisis de problemas y la resolución de conflictos (Chappell y Lanza-Kaduce, 2010; Hodgson, 2001).

En cuanto a la transmisión de valores, el currículo oculto se vale de algo que se ha denominado “historias de guerra”, que representan la figura del policía como guerrero y luchador contra el crimen, haciendo énfasis en la parte física, e incluso bélica, de la profesión (Albuquerque y Machado,

2001; Chappell y Lanza-Kaduce, 2010; Van Maanen y Schein, 1979). Por medio de estos mecanismos simbólicos se genera la sobrevaloración de unas características de la profesión, que si bien son parte de ella, no son las más frecuentes ni las más importantes. De hecho, esta mirada tiende a eclipsar el valor de las competencias ciudadanas como elementos centrales de la profesión.

## CURRÍCULO OCULTO E INEQUIDAD DE GÉNERO

La segunda tensión por revisar se relaciona con la equidad de género. Las masculinidades y feminidades se construyen cotidianamente en las relaciones con los otros. Además, las dinámicas de trabajo, los discursos oficiales y los valores organizacionales contribuyen al mantenimiento de ciertos estereotipos y roles de género. En este sentido, mientras el currículo oculto siga estando muy militarizado y masculinizado, se producen, explícita y tácitamente, una serie de dinámicas que (re)producen desigualdad de género (Prokos y Padavic, 2002).

Estas dinámicas no solo constriñen las formas de ser “hombre” o “mujer” en el marco de roles de género tradicionales (por ejemplo, “hombre fuerte” y “mujer débil”), sino que imponen también una mirada masculinizada de la profesión, vulnerando principios fundamentales como el respeto por la diversidad (sexual, cultural, etcétera) y la igualdad entre los seres humanos. Asimismo, la creación de mecanismos simbólicos para mantener estas desigualdades, como la división del trabajo según roles tradicionales: los hombres dedicados a actividades “rudas” como “combatir el crimen” y las mujeres a “suaves”, como las de protocolo y trabajo con niños. Así, es necesario revisar a profundidad las dinámicas organizacionales con una perspectiva de género que permita develar las relaciones de desigualdad que derivan en actos de discriminación por sexo. En este caso, no se trata solo de los problemas de acoso sexual o de incorporar más mujeres a la organización, sino de reevaluar el sistema de creencias o valores que sustentan actitudes prejuiciosas sobre la mujer y promueven su rechazo, discriminación y subvaloración.

## CURRÍCULO OCULTO, VIVENCIA Y RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS

Relacionado con lo anterior, la tercera tensión tiene que ver con el conocimiento y la vivencia de los derechos humanos. Un currículo oculto que exalta los valores de la guerra, el conflicto, la confrontación, el uso de la fuerza y además, con presencia de prejuicios y discriminación por etnia, género, orientación sexual, u otros, afecta la forma como se entienden, experimentan y garantizan los derechos humanos.

Las relaciones interpersonales dentro de los cuerpos policiales con base en un sistema de órdenes y obediencia, estímulos y castigos, tienden a ser reproducidas en las relaciones que se establecen con la ciudadanía, por ejemplo, casos de abusos de autoridad y excesos en el uso de la fuerza (Sun, Cretacci, Wu y Jin, 2009). Los procedimientos policiales y la capacidad de analizar problemas y encontrar estrategias de resolución están sesgados por prejuicios, tal como sucede en aquellos casos en los que se culpabiliza y revictimiza a la víctima de violencia intrafamiliar (Mufti y Cruze, 2014).

En este sentido, la formación de competencias profesionales relacionadas con el respeto por los derechos humanos requiere de la experimentación de esos mismos derechos en la formación profesional, en el desarrollo de la carrera y, en general, en la postura que se asume frente a la vida. No se quiere decir con esto que la jerarquía y las órdenes sean contraproducentes en sí mismas o que se deben eliminar todos los estereotipos que hacen parte de la cultura misma. La propuesta es, más bien, incrementar la conciencia y reflexividad frente a estos asuntos y develar su impacto sobre el profesional de policía y la calidad del servicio que ofrece.

## CURRÍCULO OCULTO, LEGALIDAD, MORALIDAD Y CULTURA

La cuarta tensión del currículo oculto en el proceso de formación refiere a la discusión presentada por Mockus (1994) sobre la diferencia entre legalidad, moralidad y cultura. Esto quiere decir que el marco legal y normativo (legalidad), no necesariamente corresponde con lo que la gente considera como bueno o malo (moralidad), ni tampoco con lo que suele hacer en el día a día (cultura). La profesión policial gira constantemente en torno a es-

tas tres dimensiones, puesto que a pesar de las leyes y de los valores de los profesionales de policía, las prácticas cotidianas en su profesión pueden ser contrarias a las anteriores.

Con relación a esta idea, Fekjaer et al. (2014), analizan las actitudes hacia las prácticas no legalistas en el ejercicio policial y encuentran que los profesionales de policía, una vez llevan algunos años de servicio, apoyan menos las actividades legalistas o el cumplimiento de las normas.

Adicionalmente, Alain y Grégoire (2008) encuentran que los estándares éticos de los profesionales de policía disminuyen una vez han culminado su proceso de formación y han iniciado su servicio laboral. En este estudio se determina que ni la trayectoria académica ni las calificaciones en la escuela predicen esta variación en los estándares morales. Por tanto, el efecto se atribuye a los valores adquiridos durante el proceso de formación y en las relaciones del día a día, que se relacionan con una mirada “masculinizada” de la organización que privilegia la competitividad y la confrontación.

Todas las tensiones anteriores pueden ser abordadas por medio de la educación, pero requieren principalmente de un énfasis en la formación y el desarrollo moral, fundamentado en la reflexividad y conciencia de la norma. Esto es, formar profesionales idóneos técnicamente, que al mismo tiempo tengan una alta autonomía moral. Es decir que las personas no solo conozcan la norma, sino que se apropien de los principios morales universales y desarrollen la capacidad de discernir y tomar decisiones acertadas en situaciones de presión, priorizando siempre la protección de la dignidad humana en el marco de la ley. De este modo, es necesario profundizar en la toma de decisiones que lleven a comportamientos autónomos, que ayuden a tomar distancia de las prácticas ilegales arraigadas en la cultura policial y que afectan su legitimidad. Se trata entonces de trascender el sentido de cuerpo que ha sido malentendido como complicidad, incluso en actividades ilegales, para instaurar nuevas formas de relacionarse y trabajar que permitan consolidar cuerpos de policía legítimos, efectivos y confiables. Se propende a cerrar círculos viciosos del orden de “aquí en la calle hacemos las cosas así”, y crear círculos virtuosos en los que imperen la legalidad y la moralidad.

## EDUCACIÓN POLICIAL Y EXPERIENCIA DE CAMPO: APRENDIZAJE A LO LARGO DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL

La educación policial continúa a lo largo de la carrera profesional mediante procesos de formación complementaria. Esta estrategia consiste en desarrollar actividades de formación durante el desempeño laboral y se convierte en un recurso clave para mejorar las competencias del profesional de policía. De este modo, se pueden fortalecer competencias que permitan contar con policías actualizados y mejor cualificados. Se pueden desarrollar además cursos cortos o de reentrenamiento, orientados a fortalecer habilidades y conocimientos específicos, y realizar talleres vivenciales u otro tipo de intervenciones psicosociales para afianzar otras dimensiones personal o socialmente. De hecho, algunas investigaciones sugieren que el éxito en el desempeño laboral de los profesionales de policía radica más en algunos factores organizacionales y espacios de acompañamiento (formación) durante el trabajo, que sobre las características personales y cualificaciones académicas (Henson et al., 2010).

El acompañamiento se configura como un proceso de orientación y retroalimentación basado en la experiencia. Como valor agregado a la experiencia de campo, se usa la experticia de otras personas para potenciar los procesos de aprendizaje individuales<sup>1</sup>. En este marco, la experticia no representa un símbolo de poder o de coerción en sí mismo, sino que se usa como un recurso para compartir experiencias y sacar provecho de las vivencias de los estudiantes de policía en la consolidación de sus competencias profesionales (Chappell y Lanza-Kaduce, 2010). Este acompañamiento experto podría girar en torno a tres ejes: el entrenamiento de campo, la consejería y asesoramiento profesional, y la evaluación del desempeño.

### ENTRENAMIENTO DE CAMPO

Parte del hecho que gran parte del proceso de formación, aprendizaje y socialización de los nuevos policías se da directamente en el terreno. Este tipo de entrenamiento se basa en una metodología de aprendizaje activo,

---

1 De hecho, la FIP ha acompañado el proceso de implementación del Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, que ha mostrado impactos positivos.

en el que los procedimientos de policía y aspectos por tener en cuenta se aprenden en la medida que se van realizando. Quiere decir que los estudiantes aprenden a medida que van haciendo.

Esta estrategia se ampara en la experticia de un profesional externo o de policía con experiencia y buen desempeño policial, a quien se le encarga trabajar con una persona nueva en la profesión (figura de aprendiz o de “novato”). Esta metodología se ha implementado en diferentes cuerpos policiales del mundo (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012) y ha demostrado un efecto positivo sobre la construcción de habilidades interpersonales y la efectividad policial (Henson et al., 2010).

## ORIENTACIÓN Y CONSEJERÍA PROFESIONAL

Se trata de una actividad complementaria a la anterior con un enfoque más integral. Mientras que el entrenamiento de campo se centra más en la enseñanza y el aprendizaje de actividades específicas, la orientación y consejería profesional refiere más a la comprensión de las situaciones en general. Este enfoque busca una combinación entre el *counseling* y el *coaching*, de modo que se acompaña al aprendiz en el mejoramiento de sus habilidades técnicas orientadas a las tareas (por ejemplo, procedimientos), como también a factores más generales relacionados con los comportamientos (por ejemplo, dilemas morales, análisis de situaciones, autoevaluación, etcétera) (Miller, 2004). En este sentido, es importante, por una parte, la figura de un asesor y de un orientador policial, que estaría representado por profesionales de policía y otros expertos que ayuden a identificar oportunidades de mejora. Por otra, la figura de profesionales de otras disciplinas (por ejemplo, psicología, trabajo social) que ayuden a gestionar aspectos vinculados con la forma de relacionarse con los otros, proyectos de vida, actitudes, emociones y otras variables transversales que conciernen al ámbito personal, pero que son utilizadas también en el desempeño profesional.

## EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL

La evaluación del desempeño es otro proceso de acompañamiento que permite potenciar la educación policial. Implica un proceso de medición de la eficiencia, eficacia y efectividad del ejercicio profesional, a la luz de los

estándares de calidad que se estipulan para un buen servicio de policía. Tradicionalmente, sin embargo, ha sido asumida en términos (des)calificativos, a partir de los cuales se asignan estímulos o castigos formales e informales. En estos términos, en vez de aportar a la mejora continua, la evaluación del desempeño se convierte en un medio para sancionar, lo que afecta la confianza del evaluado y el proceso de aprendizaje en general. En este sentido, debe ser una estrategia de crecimiento y retroalimentación profesional; un mecanismo para mejorar las competencias de los trabajadores; una estrategia para tomar conciencia de sí mismo al servicio del aprendizaje y la profesionalización del servicio de policía, tal como lo ha venido trabajando la Policía colombiana en el marco del Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (Policía Nacional de Colombia, 2014).

Además del enfoque constructivo de la evaluación del desempeño, es importante definir muy claramente qué se quiere evaluar y cuáles son los criterios de evaluación. Algunos criterios generales para la evaluación del servicio de policía son: la incidencia criminal y el desorden social, la actividad policial en términos de prevención, el esclarecimiento de delitos y la resolución de casos, la percepción de (in)seguridad, las relaciones con la comunidad, la imagen policial, las denuncias de casos de corrupción y abuso policial, la gestión administrativa del servicio (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012). Otros indicadores de evaluación del desempeño policial pueden ser los índices de criminalidad y de violencia, especificando por tipos de delito y *modus operandi*, los niveles de victimización y la eficiencia y efectividad del uso de los recursos (Mohor, 2007).

Ahora bien, no toda la evaluación del desempeño debe ir orientada a la evaluación de la actividad policial en general: también debe ser flexible, de modo que se ajuste a las capacidades, condiciones y características individuales (Miller, 2004). De esta manera, en Estados Unidos, por ejemplo, se emplea un sistema de evaluación psicológica y psicosocial para determinar las funciones policiales que debe desempeñar el profesional. Miller (2004) plantea la importancia de determinar las causas o factores que afectan el desempeño profesional, lo cual implica incluir estrategias de evaluación de rasgos de personalidad, eventuales trastornos psicológicos, control del estrés, tolerancia a la frustración y relaciones interpersonales, entre otros. En este sentido, la detección de alguno de estos factores mediante protocolos y profesionales expertos debería derivar en acciones que propendan al bienestar del profesional de policía, a mejorar su desempeño profesional y, llegado el caso, a ajustar las condiciones de su trabajo. Al igual que

con los procesos de evaluación del desempeño orientados a la tarea, estas evaluaciones psicológicas no deben ser usadas como estrategias de (des) calificación del individuo. Si ello ocurre, este tipo de mecanismos pierden confianza y legitimidad, lo que genera además la pérdida de un recurso clave para el mejoramiento del servicio.

Ahora bien, una vez se han definido algunos criterios para evaluar el desempeño profesional, es importante preguntarse sobre las formas de hacerlo. Se parte de que las estrategias y mecanismos de evaluación del desempeño determinan en gran medida su éxito o fracaso. Es decir, el medio utilizado para medir determina el resultado de lo que se mide. Un ejemplo de ello son las evaluaciones “apreciativas” o subjetivas sobre el desempeño o actitud policial, a cargo de un supervisor sobre alguno de sus supervisados. Las apreciaciones libres sobre el desempeño policial están cargadas de sesgos cognitivos, y al no tener criterios claros pierden legitimidad, credibilidad y, por supuesto, aplicabilidad. Del mismo modo, se tiende a atribuir excesiva responsabilidad individual a situaciones en las que los factores organizativos también desempeñan un papel fundamental (Henson et al., 2010).

Las estrategias de evaluación del aprendizaje deben considerar datos concretos, objetivos y rigurosos. Los informes de gestión, las tasas de criminalidad, la operatividad policial, las encuestas, entre otros, son elementos clave en la evaluación profesional. Sin embargo, con el ánimo de aportar a la democratización de la organización policial, la evaluación del aprendizaje (extendido también a la evaluación del desempeño) podría beneficiarse de estrategias de evaluación 360°, en la que hay evaluaciones complementarias desde todos los ángulos: superiores, pares, subalternos y ciudadanía en general. También se podrían diseñar estrategias de evaluación basadas en los análisis de problemas y resolución de conflictos de acuerdo con el modelo de policía orientado a problemas, tal como lo plantea el Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes. Incluso, podrían considerarse evaluaciones que contemplen la comparación y retroalimentación por parte de pares en funciones o actividades similares (White y Escobar, 2008; White, 2008), así como la medición de la eficiencia en el desarrollo de nuevos modelos de policía orientados hacia la comunidad (Chappell, 2007; Frühling, 2003).

Finalmente, la educación policial se extiende a lo largo de la carrera policial. Por tanto, es muy importante alinear la formación complemen-

taria con el perfil del policía y los nuevos desafíos que surjan en su profesión. Para ello, se deben dinamizar e integrar los procesos educativos orientados hacia los roles de mando, dirección y liderazgo que tienen lugar en procesos de ascenso, con los procesos de capacitación o especialización en determinadas áreas del servicio, especialmente en el servicio de vigilancia. De este modo, la educación policial es un proceso que parte de la identificación del mejor talento humano en la selección, la potenciación de competencias y habilidades orientadas a la profesionalización del servicio de policía durante la escuela de formación, y se proyecta permanentemente en el transcurso del desempeño y la carrera profesional.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este documento ha presentado simultáneamente la revisión, reflexión y análisis del proceso de educación policial en el marco de los desafíos que presentan en Colombia las nuevas dinámicas de convivencia y seguridad ciudadana, en general y en particular. Su objetivo ha sido examinar, desde una perspectiva global, el papel de la educación policial en los procesos de renovación de los cuerpos de policía para responder efectivamente a las realidades actuales y futuras de convivencia y seguridad ciudadana. En este sentido, es un documento prospectivo y propositivo, a partir del cual se exponen algunas exigencias contemporáneas en materia de convivencia y seguridad ciudadana, del rol de las organizaciones policiales en procesos de posconflicto y del poder transformador de la educación policial. En estos tres ejes temáticos se presentan algunas reflexiones y consideraciones, que sin ser exhaustivas o definitivas, representan factores de interés por profundizar. Así, se puede concluir:

- ♦ Las dinámicas actuales de convivencia y seguridad ciudadana muestran escenarios complejos. La criminalidad y la violencia se configuran de forma cambiante y en el marco de un entramado social globalizado y virtualizado. Estas condiciones ponen de presente nuevas realidades y desafíos a los cuerpos de seguridad del estado, a los que se les exigen respuestas efectivas, creativas y preventivas.
- ♦ En el marco de las condiciones subyacentes a la convivencia y seguridad ciudadana, el posconflicto no representa un cese de la violencia, sino que tiende a derivar en su transformación. De allí que el rol de la Policía adquiera un carácter fundamental en los procesos de recons-

trucción de la legitimidad del estado y el aseguramiento de los derechos humanos de la ciudadanía.

- ♦ Asumir efectivamente las exigencias de la ciudadanía en términos de convivencia y seguridad ciudadana requiere de un cuerpo de policía efectivo y legítimo. Para ello se debe contar con profesionales altamente capacitados y especializados en servicio de policía, que tengan altos estándares éticos y de autonomía moral. De este modo, se requieren profesionales con conocimiento especializado y competencias específicas para atender los diferentes casos de policía y que, al mismo tiempo, tengan la autonomía para tomar decisiones acertadas bajo altos grados de presión, respetando las leyes y protegiendo siempre la dignidad humana.
- ♦ La educación policial es uno de los ejes más importantes para articular procesos de cambio y mejora del servicio de policía. Los demás procesos de cambio y modernización organizacional pueden ser potenciados mediante los procesos de formación profesional.
- ♦ La educación policial es un proceso que trasciende la formación académica en los centros de instrucción. Por tanto, debe ser concebida como un proceso extendido desde los procesos de selección, evaluación e incorporación, pasando por el entrenamiento formal por medio de programas académicos hasta los procesos de aprendizaje en el desempeño profesional y en el desarrollo de la carrera.
- ♦ Los procesos de selección, evaluación e incorporación deben encontrarse debidamente sustentados en métodos objetivos y rigurosos, que propendan a captar el mejor talento humano de acuerdo con los perfiles definidos por la organización policial. El apoyo de equipos expertos externos a la misma organización constituye un apoyo fundamental en este proceso.
- ♦ El proceso de formación policial en la escuela de formación debe tener en cuenta la dimensión explícita e implícita del currículo. Frente a la dimensión explícita, es importante revisar y ajustar los contenidos ofrecidos por sus programas académicos y actualizarlos en el marco de las exigencias actuales en materia de convivencia y seguridad ciudadana y del servicio de policía. El objetivo principal de esta dimensión explícita es tecnificar y especializar aún más al profesional de policía para que sea más efectivo en el ejercicio de su labor. Por otro lado, la dimensión implícita se refiere al currículo oculto, que debe ser analizado a la luz de las creencias, los valores, las actitudes y los comportamientos táci-

tos promovidos cotidianamente y en el proceso de formación policial y la prestación del servicio de policía.

- ♦ La educación policial se extiende a lo largo de la carrera profesional. Por tanto, es importante integrar también los procesos de formación complementaria, bien sea de cursos de actualización y reentrenamiento policial o procesos de desarrollo personal y psicosocial. Para ello, los procesos de acompañamiento tienen un papel fundamental en las labores de entrenamiento en el campo, para ofrecer consejería y orientación personal/profesional, para la evaluación, retroalimentación y mejora continua del personal.

## REFERENCIAS

- ALAIN, M. Y GRÉGOIRE, M. 2008. "Can ethics survive the shock of the job? Quebec's police recruits confront reality". *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*. 18.
- ALBUQUERQUE, C. Y MACHADO, E. 2001. "Sob o Signo de Marte: Modernização, ensino e ritos de instituição polícia militar". *Sociologias*. 3 (5).
- ARIAS, P., ROSADA-GRANADOS, H. Y SAÍN, M. F. 2012. *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung (FES). Bogotá.
- ÁVILA M., A. Y CASTRO, J. D. 2015. "Los retos en convivencia, administración de justicia y seguridad rural en el posconflicto". *Análisis*. 2. Fescol. Bogotá. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11353.pdf>
- BELLO, C. 2005. "Posconflicto y desmovilización: comparativo de las experiencias en Colombia, Camboya y El Salvador". *Revista Criminalidad*. 48.
- BELLO-MONTES, C. 2014. "Desafíos y estado futuro de la convivencia en Colombia al 2025". *Revista Criminalidad*. 56 (2).
- BRADFORD, D. Y PYNES, J. E. 1999. "Police Academy Training: Why Hasn't It Kept Up With Practice?". *Police Quarterly*. 2 (3). doi:10.1177/109861119900200302
- BRINKERHOFF, D. 2005. "Rebuilding governance in failed states and postconflict societies: Core concepts and cross-cutting themes". *Public Administration and Development*. 25.

- CAMPBELL, C. 1999. "Selecting a new breed of officer: The customer-oriented cop". *Community Policing Exchange*. 25 (1).
- CARTER, D. L. Y SAPP, A. D. 1992. "College education and policing". *Law Enforcement Bulletin*. 6 (1).
- CARVAJAL, C. 2004. "La Policía Nacional en el posconflicto". *Revista Criminalidad*. 47.
- CHAPPELL, A. T. 2007. "Community policing: Is field training the missing link?". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 30 (3). doi:10.1108/13639510710778868
- , 2008. "Police academy training: Comparing across curricula". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 31 (1). doi:10.1108/13639510810852567
- CHAPPELL, A. T. Y LANZA-KADUCE, L. 2010. "Police Academy Socialization: Understanding the Lessons Learned in a Paramilitary-Bureaucratic Organization". *Journal of Contemporary Ethnography*. 39 (2). doi:10.1177/0891241609342230
- CSIS Y AUSA. 2008. "Post-Conflict Reconstruction. Task Framework". Washington. [www.csis.org/media/csis/pubs/framework.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/framework.pdf)
- DE LA CORTE, L. 2010. *Crimen.Org*. Ariel. Madrid.
- DEN HEYER, G. 2011. "Filling the security gap: Military or police". *Police Practice and Research*. 12 (6). doi:10.1080/15614263.2011.596715
- DUPUY, P. C. 2005. "Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana". Fundación Seguridad & Democracia. Bogotá.
- ENGEL, S. T. Y BURRUSS, G. W. 2004. "Human rights in the new training curriculum of the Police Service of Northern Ireland". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 27 (4). doi:10.1108/13639510410566244
- EUROPOL. 2013. *Pearls in policing 2013: International Vision for Policing*. La Haya.
- FARR, V. 2002. "Gendering Demilitarization as a Peacebuilding Tool". *Paper 20*. BICC. Bonn. [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper20.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper20.pdf)
- FEKJAER, S. B., PETERSSON, O. Y THOMASSEN, G. 2014. "From legalist to Dirty Harry: Police recruits' attitudes towards non-legalistic

- police practice". *European Journal of Criminology*. 11 (6). doi:10.1177/1477370814525935
- FIP-BID. 2014. "La planeación policial focalizada y el trabajo coordinado reducen el crimen". Bogotá. [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/185567/ipublicationdocument\\_singledocument/2d055697-396a-47c0-8a62-a93bccdf63f6/es/21.10.2014.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/185567/ipublicationdocument_singledocument/2d055697-396a-47c0-8a62-a93bccdf63f6/es/21.10.2014.pdf)
- FRÜHLING, H. 2003. "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?". *Serie Documentos*. Mayo. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago.
- FRÜHLING, H., OLAVARRÍA, M., MOHOR, A. Y PRADO, F. 2006. "El desafío de la reforma policial en América Latina". *Agenda Pública*. V (8).
- GARCÍA, V. 2014. "Reformas al sector seguridad en contextos de post-conflicto armado: experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el caso colombiano. Poderes regionales y globales en un mundo cambiante". Ponencia presentada en la Conferencia Flacso-Isa Poderes regionales y globales en un mundo cambiante. Buenos Aires, julio.
- HENSON, B., REYNS, B. W., KLAHM, C. F. Y FRANK, J. 2010. "Do Good Recruits Make Good Cops? Problems Predicting and Measuring Academy and Street-Level Success". *Police Quarterly*. 13 (1). doi:10.1177/1098611109357320
- HODGSON, J. 2001. "Police violence in Canada and the USA: Analysis and management". *Policing*. 24.
- INMLCF. 2014. *Forensis. Comportamiento del homicidio, Colombia, 2013*. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Bogotá.
- LAW, D. M. 2006. *The Post-Conflict Security Sector*. 14. Geneva. <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID¼DCAFyfileid¼5AD79A2E-B6C6-519F-F472-069EBA1BD232yIng¼en>
- LLORENTE, M. V., ORTIZ, R. Y URRUTIA, N. 2008. "Policía Nacional: una fuerza para la consolidación". *Propuestas*. 3. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.
- MANRIQUE, V. 2013. "Después de La Habana: un posconflicto relativo y armado". Ponencia presentada en el conversatorio El rol de la policía en el posconflicto. 23 de mayo de 2013. Bogotá.

- MARENIN, O. 2005. *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*. 7. Geneva. [www.dcaf.ch/\\_docs/op07\\_policing\\_con?ict\\_nations](http://www.dcaf.ch/_docs/op07_policing_con?ict_nations).
- MCKENNA, J. M. Y POLLOCK, J. M. 2014. "Law Enforcement Officers in Schools: An Analysis of Ethical Issues". *Criminal Justice Ethics*. 33 (3). doi:10.1080/0731129X.2014.982974
- MEJÍA, D., ORTEGA, D. Y GARCÍA, J. F. 2013. "Police Reform, Training and Crime: Experimental evidence from Colombia's Plan Cuadrantes". *Documentos de trabajo*. 1. Enero. CAF. Caracas.
- MILLER, L. 2004. "Good cop-Bad cop: Problem officers, law enforcement culture, and strategies for success". *Journal of Police and Criminal Psychology*. 19 (2). doi:10.1007/BF02813871
- MOCKUS, A. 1994. "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura". *Análisis Político*. 21.
- MOHOR, A. 2007. "Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Notas y experiencias para la reforma policial en México". *Documento de Trabajo*. 2. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago.
- MONCADA, E. 2009. "Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform". *Comparative Politics*. 41 (4).
- MUFTI, L. R. Y CRUZE, J. R. 2014. "The Laws Have Changed, But What About the Police? Policing Domestic Violence in Bosnia and Herzegovina". *Violence Against Women*. 20 (6). doi:10.1177/1077801214540539
- OSPINA, W. 2012. *Roles de la Policía Nacional de Colombia en el posconflicto*. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.
- PINO, N. Y WIATROWSKI, M. 2006. *Democratic policing in transitional developing countries*. Ashgate. Aldershot, England.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. 2010a. *Compendio de los lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia*. Bogotá.
- . 2010b. *Tomo 2.2 Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá.

- . 2012. *Definición y desarrollo de los sistemas de seguridad y convivencia ciudadana (2SC) y de prevención (SP) "Corazón Verde" (PIPSC-CV) Tomo 2*. Bogotá.
- . 2013. *Potenciación del conocimiento y formación policial. Proyecto educativo institucional*. Bogotá.
- . 2014. *Actualización Tomo 2.2 Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá. [http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO\\_2.2\\_MODELO\\_NACIONAL\\_DE\\_VIGILANCIA\\_COMUNITARIA\\_POR1.pdf](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO_2.2_MODELO_NACIONAL_DE_VIGILANCIA_COMUNITARIA_POR1.pdf)
- POLISEN. 2010. *Diversity. The Swedish Police's National Policy and Plan for Diversity and Equality 2010-2012*. Stockholm. [https://www.polisen.se/Global/www\\_och\\_Intrapolis/Informationsmaterial/01\\_Polisen\\_nationellt/Engelskt\\_informationsmaterial/Mangfald101017\\_eng.pdf](https://www.polisen.se/Global/www_och_Intrapolis/Informationsmaterial/01_Polisen_nationellt/Engelskt_informationsmaterial/Mangfald101017_eng.pdf)
- POWELL, B. M. 2014. "Policing post-war transitions: Insecurity, legitimacy and reform in Northern Ireland". *Dynamics of Asymmetric Conflict*. 7 (2-3). doi:10.1080/17467586.2014.977928
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2014. "Presidente Santos anuncia modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía". [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Junio/Paginas/20140618\\_12-Presidente-Santos-anuncia-modernizacion-fortalecimiento-Fuerzas-Militares-la-Policia.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Junio/Paginas/20140618_12-Presidente-Santos-anuncia-modernizacion-fortalecimiento-Fuerzas-Militares-la-Policia.aspx)
- PROKOS, A. Y PADAVIC, I. 2002. "'There Oughtta Be a Law Against Bitches': Masculinity Lessons in Police Academy Training". *Gender, Work and Organization*. 9 (4). doi:10.1111/1468-0432.00168
- RETTBERG, A. 2002. *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*. Alfaomega Colombiana. Bogotá.
- RUIZ, J. C. 2013. "Colombian police under fire: Image, corruption and controls". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 36 (2). doi:10.1108/13639511311329769
- SMITH, D. C. 1978. "Dangers of police professionalization: An empirical analysis". *Journal of Criminal Justice*. 6 (3). doi:10.1016/0047-2352(78)90003-X
- SMYTH, M. 2004. "The Process of Demilitarization and the Reversibility of the Peace Process in Northern Ireland". *Terrorism and Political Violence*. 16 (3). doi:10.1080/09546550490509865

- SOTLAR, A. 2009. "Post-conflict private policing: Experiences from several former Yugoslav countries". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 32 (3). doi:10.1108/13639510910981626
- SUN, I. Y., CRETACCI, M. A., WU, Y. Y JIN, C. 2009. "Chinese police cadets' attitudes toward police role and work". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 32 (4). doi:10.1108/13639510911000803
- TYLER, T. R. 2006. "Psychological perspectives on legitimacy and legitimation". *Annual Review of Psychology*. 57. doi:10.1146/annurev.psych.57.102904.190038
- UN. 2014. "Resolution 2151 (2014) Adopted by the Security Council at its 7161st meeting, on 28 April 2014". [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2151.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2151.pdf)
- VAN MAANEN, J. Y SCHEIN, E. 1979. "Towards a theory of organizational socialization". *Research in Organizational Behavior*. 1. <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/1934/SWP-0960-03581864.pdf?sequence=1>
- VELÁSQUEZ, C. A. 2015. "La fuerza pública que requiere el postconflicto". *Working Papers*. 13. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.
- VODICA, A. T. 1994. "Educational requirements for police recruits". *Law and Order*. 42.
- WHITE, M. D. 2008. "Identifying Good Cops Early. Predicting Recruit Performance in the Academy". *Police Quarterly*. 11 (1). doi:10.1177/1098611107309625
- WHITE, M. D. Y ESCOBAR, G. 2008. "Making Good Cops in the Twenty-First Century: Emerging Issues for Effective Recruitment, Selection and Training of Police in the United States and Abroad". *International Review of Law, Computers & Technology*. 22 (1-2).
- WRIGHT, B., DAI, M. Y GREENBECK, K. 2011. "Correlates of police academy success". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. 34 (4). doi:10.1108/13639511111180243
- ZIMBARDO, P. 2008. *El efecto Lucifer. El por qué de la maldad*. Paidós. Barcelona.



# LOS RETOS EN CONVIVENCIA, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD RURAL EN EL POSCONFLICTO

---

*Ariel Ávila Martínez\* / Juan Diego Castro León\*\**

## INTRODUCCIÓN

Entre el proceso de paz que adelantan el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y las negociaciones anteriores con otros grupos armados es posible hablar de dos grandes diferencias: la primera es que, a diferencia de los procesos con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) o la Corriente de Renovación Socialista (CRS) del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y, por supuesto, el de desmovilización paramilitar, esta vez el grueso de la tropa permanecerá en la zona donde opera militarmente. Es decir que aun cuando tal vez algunos comandantes vayan a las ciudades, la mayoría de la tropa permanecerá en las zonas rurales donde combate. Lo cual significa que el posconflicto y los retos de resocialización no se vivirán mayoritariamente en Bogotá, Cali, Medellín o Barranquilla, sino, por ejemplo, en Uribe (departamento del Meta), Puertos Asís (Putumayo) o San Vicente del Caguán, en el Caquetá.

La segunda diferencia es que esta vez es posible que haya paz territorial. Es decir, se espera que haya recursos para invertir en las regiones y mitigar lo que se ha denominado las causas estructurales del conflicto armado. En los anteriores procesos de paz se negociaban sobre todo las condiciones de reinserción de los combatientes, la financiación de proyectos productivos, aspectos relacionados con la justicia y la participación políti-

\* Subdirector académico de la Fundación Paz y Reconciliación y profesor de la Universidad Externado de Colombia.

\*\* Político con especialización en estudios comparativos y estudios de paz de la Universidad de Western Ontario, Canadá. Asistente de investigación del equipo nacional de investigación de la Fundación Paz y Reconciliación.

ca, entre otros. Esta vez habrá recursos para las regiones y las comunidades castigadas por el conflicto armado y que viven en condiciones de pobreza.

Estas diferencias dividen los retos del posconflicto en dos partes. En unas, nacionales, referentes a los denominados cambios estructurales y referidos a transformaciones en el marco jurídico, la nueva pedagogía y el currículo de la paz, a garantías para la oposición como el estatuto de oposición y, en general, a la forma de intervenir el agro colombiano, entre otros. Existen también los retos territoriales del posconflicto, relacionados con las respuestas en cuanto a las capacidades institucionales locales y regionales para afrontar la aplicación de los acuerdos. Por ejemplo, la gobernación del Caquetá está actualmente en ley 550 o ley de quiebras, y su presupuesto apenas alcanza para sus gastos de funcionamiento. Otro caso es el del municipio de Puerto Asís, en el departamento del Putumayo, un municipio con un gran mercado ilegal, donde prima también la economía informal y se encuentra colapsado por décadas de confrontación armada.

Este texto trabaja, precisamente, sobre los retos territoriales del posconflicto, en particular los referidos a la seguridad, la convivencia y la administración de justicia en zonas rurales, teniendo en cuenta que las intervenciones en estas materias deberán tener diferentes temporalidades y grados de intervención.

Los retos del posconflicto son también territoriales, porque tienen que ver con la presencia de miembros de los grupos guerrilleros en el territorio nacional. Así, la presencia guerrillera es la siguiente: las Farc hacen presencia en doscientos cuarenta y dos de los 1.118 municipios del país<sup>1</sup>. De ellos, en ciento doce hay una capacidad amplia de injerencia en la vida política y social. Municipios que se agrupan en catorce regiones, donde vive algo más de 12% de la población total colombiana. La guerrilla del Ejército de Liberación Nacional, por su parte, opera en noventa y nueve municipios, ubicados en siete regiones, con una capacidad de injerencia importante en cuatro de esas zonas.

En promedio, las Farc hicieron mil novecientas acciones por año, aun cuando en 2014 esta cantidad se redujo debido a las treguas y a la nueva es-

---

1 Número de municipios en Colombia de acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Cabe anotar que la información no tiene fecha. Fecha de consulta: 24 de abril de 2015. [http://sigotn.igac.gov.co/sigot/pdf/Listado\\_cod\\_mpio.pdf](http://sigotn.igac.gov.co/sigot/pdf/Listado_cod_mpio.pdf)

trategia adoptada por ese grupo. Por su parte, en los últimos años el ELN ha hecho un promedio de cuatrocientas cincuenta acciones armadas anuales. Es importante anotar que en la actualidad las siete regiones donde opera el ELN coinciden con zonas de presencia de las Farc.

Cabe anotar también que aun cuando los grupos nacidos después de la desmovilización paramilitar no son parte de la negociación, su control, combate y ofrecimiento de un proceso de sometimiento a la justicia son básicos para impedir que el posconflicto derivado de un proceso de paz con las Farc, y el ELN, sea violento. En total, las bandas criminales (Bacrim) operan en doscientos setenta y cinco municipios del país, y en cerca de cincuenta de ellos hay presencia de estos grupos y de estructuras guerrilleras.

Del análisis de la regionalización de estos grupos armados ilegales se sacan varias conclusiones. Por un lado, de las catorce regiones donde las Farc están operando, once tienen una presencia importante de economías ilegales. Y las siete zonas donde el ELN tiene presencia, en seis hay también este tipo de economías, ya sean cultivos para uso ilícito, minería ilegal o rentas ilegales urbanas. Segunda, en estas regiones vive un porcentaje bajo de población, cercano a 12%, lo cual significa asimismo que al menos las principales veinte ciudades de Colombia no viven intensamente el conflicto armado, de hecho, casi nunca, a excepción de Medellín y Neiva, lo han vivido. Por ello, el discurso de la paz predominante en los medios de comunicación está alejado de la realidad de estas zonas urbanas. Por último, estas zonas son fronteras agrícolas y han estado marginadas de los circuitos económicos centrales del país.

Las condiciones institucionales, geográficas, económicas y sociales de los doscientos ochenta y un municipios donde hay presencia guerrillera no son homogéneas, y existen diferencias marcadas entre ellos, aun entre municipios de la misma zona. Hay igualmente similitudes en algunos aspectos, como la pobreza y, se anotó, las economías ilegales que hacen presencia allí.

La Fundación Paz y Reconciliación diseñó un indicador compuesto por cuatro índices que permiten analizar los municipios más vulnerables (véase la tabla 1).

TABLA 1. INDICADORES PARA ANALIZAR LOS MUNICIPIOS MÁS VULNERABLES

COMPONENTE	VARIABLES
1. Factores de violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de minería.</li> <li>• Área de cultivos de coca.</li> <li>• Incautaciones de coca y base de coca.</li> </ul>
2. Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidades básicas insatisfechas.</li> </ul>
3. Geográfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de ruralidad.</li> <li>• Cobertura de vías terciarias.</li> </ul>
4. Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de juzgados por 100.000 habitantes.</li> <li>• Número de oficinas bancarias por 100.000 habitantes.</li> <li>• Hospitales públicos.</li> </ul>

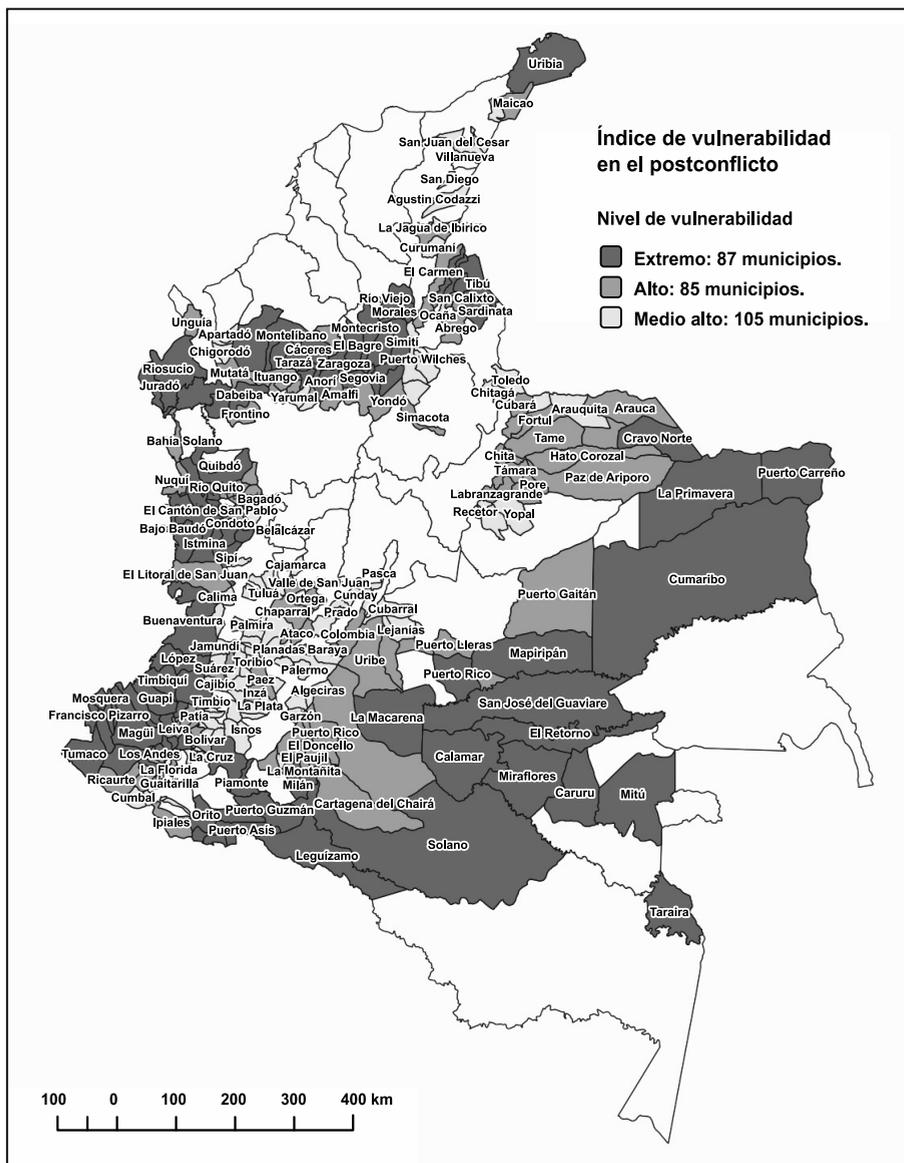
El Índice se centra en cuatro componentes: nivel de presencia institucional, factores de violencia, un componente geográfico y uno social. Cada uno tiene en cuenta una serie de variables consideradas determinantes al caracterizar el conflicto (Valencia y Obando, 2015), como la presencia de cultivos de coca, la situación de las vías terciarias o la navegabilidad fluvial, que en medio de un componente como la eficiencia institucional actual marcarán en gran parte el tipo de posconflicto que viva cada región.

Con los datos recogidos se hizo un proceso de estandarización que permite tener todas las variables bajo una misma escala:  $F \sim (0,1)$ .

VARIABLES como la cantidad de juzgados, la presencia de hospitales públicos, los kilómetros y estado de las vías y el número de oficinas bancarias tuvieron un proceso de estimación, para convertirlas en tasas por cada 100.000 habitantes, lo que permite hacer comparaciones entre los municipios. Con la estandarización de los datos es posible dividirlos en diferentes categorías, de acuerdo con los puntos de cada indicador, categorías que ayudan a agruparlos de acuerdo con su prioridad frente a los riesgos del posconflicto.

El mapa 1 presenta la totalidad del índice de vulnerabilidad calculado para los doscientos ochenta y un municipios con presencia de alguno (o los dos) grupos guerrilleros, Farc y ELN, señalados con tres intensidades de gris: intenso, mediano y claro. El más intenso significa vulnerabilidad extrema, el tono mediano, alta, y el más claro, intensidad media.

MAPA 1. ÍNDICE DE VULNERABILIDAD EN EL POSCONFLICTO



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.

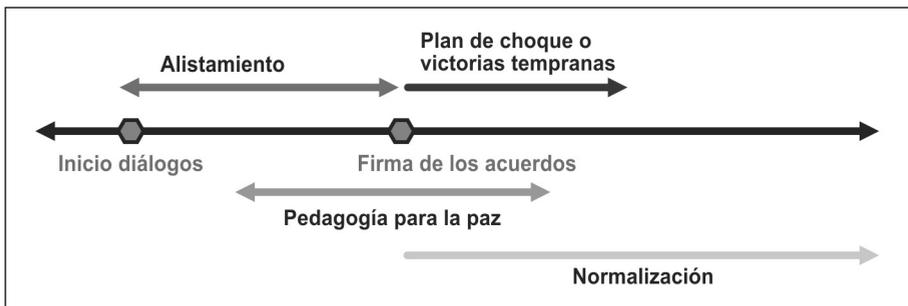
Cabe decir acá que en este texto se habla del posconflicto como aquella etapa de tiempo que va desde el momento en que finaliza el conflicto armado interno y culmina –si evoluciona favorablemente– a una etapa de

“normalización”, la cual, en sentido estricto, debería permitir la superación de una serie de condiciones que en años anteriores sirvieron como factores detonantes de violencia. Esa “normalización” se medirá en transformaciones institucionales, en desarrollo social, en inclusión, en garantías para el ejercicio de los derechos, en reconciliación y en una nueva cultura política democrática. Se estima que este periodo es cercano a los diez años (Valencia y Obando, 2015), lapso que se puede dividir en cuatro líneas de tiempo, que en algunos momentos se sobreponen, siendo fundamental distinguirlas. El diagrama 1 muestra estas temporalidades.

La primera etapa va desde el inicio de las negociaciones de paz hasta la firma de los acuerdos, y este periodo se concibe como de *alistamiento*, cuando el estado debería preparar una estrategia de intervención para evitar la reaparición de nuevas olas de violencia y profundizar en los procesos de consolidación estatal.

La segunda línea de tiempo va desde el anuncio de un cese del fuego bilateral, pasando por la firma de los acuerdos de paz, y termina con el proceso de refrendación, sea cual sea el mecanismo de apoyo popular utilizado. Este periodo es conocido como el de *pedagogía para la paz*, es una etapa generalmente corta, y en algunos procesos de paz hay un cese bilateral y en otros no. Es fundamental para generar confianza en la población y para que apoye los acuerdos de paz. Este es, prácticamente, un periodo en el que la sociedad comienza a apoyar el proceso y vive una serie de beneficios que se observan en los territorios. Lo que hoy vive el país con el cese unilateral del fuego por parte de las Farc y con la disminución de ataques sobre la población civil es fundamental para que la población comience a creer en el proceso de paz; además, para consolidar la confianza entre las partes y comenzar el proceso de concentración de tropa y dejación de armas.

DIAGRAMA 1. ETAPAS DEL POSCONFLICTO



En este punto el proceso de paz tiene dos retos: ganar el proceso de refrendación, que requiere de una victoria lo más amplia posible, ya que la experiencia internacional muestra la importancia de ganar por mayorías amplias. Además, el reto fundamental en un conflicto armado prolongado de baja intensidad como el colombiano es lograr el apoyo popular necesario para hacer cumplir los acuerdos de paz. Es imperativo evitar que los procesos de reforma que se comiencen a adelantar después de la firma de los acuerdos terminen en una contrarreforma. Este es un reto mucho más difícil, de acuerdo con algunas experiencias, que el de lograr la aprobación del proceso en la consulta que se acuerde.

La tercera línea de tiempo va desde la firma de los acuerdos y los siguientes doce meses. Es lo que se conoce como el plan de choque, basado en una serie de acciones institucionales que permiten crear confianza en la población, ganar legitimidad al estado en diferentes territorios e impedir el desarrollo de factores que promuevan una nueva ola de violencia. La Fundación Paz y Reconciliación denomina este plan de choque como las *victorias tempranas para la paz*. No se trata de las transformaciones estructurales a mediano y largo plazo, pero sí de la creación de condiciones que las prefiguren y contribuyan a la construcción indispensable de un clima de confianza nacional e internacional con el proceso. En otras palabras, es una acción comunicativa en la que, aun no habiéndose desarrollado las transformaciones estructurales, la población percibe que algo ha cambiado y, de esta manera, genera una expectativa favorable que contribuye a acrecentar la legitimidad del proceso.

Charles Tilly muestra una serie de principios en los que se basa la democratización, y tal vez uno de los más importantes es el paso del abandono de la coerción como mecanismo de relación entre el gobierno y un grupo de ciudadanos (redes de confianza excluidas), y el paso al establecimiento de confianza y redes públicas de apoyo. Añade además que para tejer estas redes de confianza se debe caminar hacia: 1) la disolución de las redes de confianza segregadas; 2) la integración de redes de confianza antes segregadas; 3) la creación de nuevas redes de confianza políticamente conectadas (Tilly, 2010: 217).

La última línea de tiempo va de la firma de los acuerdos a los diez años siguientes, que es el periodo que permitirá la normalización del país y los territorios que sufrieron las olas de violencia más intensas.

El plan de choque o victorias tempranas incluye seis problemáticas centrales que se deben intervenir de inmediato una vez firmados los acuerdos:

1. Infraestructura básica de vida: electricidad, acueductos y alcantarillados, entre otros.
2. Infraestructura vial para la creación de comercios legales internos: vías terciarias y navegabilidad fluvial.
3. Administración de justicia y seguridad.
4. Tratamiento a las economías ilegales por medio de sustitución económica.
5. Impactos sobre infraestructura para la educación y las necesidades básicas insatisfechas.
6. Seguridad para las comunidades y los excombatientes.

Los retos de economías ilegales, administración de justicia y seguridad física para comunidades y excombatientes son de los que más atención requieren para evitar nuevas olas de violencia una vez se firmen los acuerdos de paz. Los territorios específicos son trascendentales, ya que allí generalmente se reproduce la economía que creó la guerra. Los conflictos armados prolongados crean una economía de la que se sobrevive, economía desarrollada en los territorios excluidos, marginados y donde hicieron presencia los grupos armados ilegales. Cultivos de coca, minería criminal, redes de extorsión son algunos ejemplos de lo que de no controlarse traería nuevas olas de violencia.

Además, estos territorios no están conectados o están mal conectados al mercado nacional, y allí hay pocas vías de comunicación, faltan sistemas de integración política y la ausencia de infraestructura social los ha constituido en una sociedad segregada y apartada. Allí no solo se deben construir escuelas, puestos de salud, carreteras, acueductos, etcétera, sino, y tan o más importante, se debe reconstruir la organización social o, en otros casos, ayudar a consolidar la existente. Por ello, es imprescindible que el estado responda rápidamente y establezca lazos de confianza con los habitantes, lazos que permitan integrar la población a la vida nacional.

Todo lo anterior significa que además de los cambios nacionales y estructurales, desde el centro es necesario crear una institucionalidad para estos territorios, transitoria y circunscrita a labores específicas.

Este documento examinará a continuación la administración de justicia formal e informal, las dinámicas de las economías ilegales y la seguridad para excombatientes y comunidades en el marco del posconflicto.

## ECONOMÍAS ILEGALES Y SEGURIDAD RURAL

Como se dijo, los conflictos armados prolongados generalmente crean economías que los sustentan, y la disputa por esos negocios se exagera en épocas de intensidad alta del conflicto o vacío en el control del mercado. No entraremos en este texto en la ya vieja disputa sobre la naturaleza de la guerra o de los conflictos de baja intensidad.

Durante gran parte de los siglos diecinueve y veinte, la mayoría de estudios, libros y análisis le dieron gran importancia al sustento político de las guerras, los conflictos armados y las revoluciones. Las motivaciones políticas, étnicas, religiosas e ideológicas eran explicativas de este tipo de conflictos. Hacia la década de los noventa del siglo pasado, Collier y Calder sustentaron la tesis de que los conflictos en general, más que motivaciones de tipo político, tienen en el fondo motivaciones económicas. El dualismo utilizado por Collier es entre los conceptos de agravios y botín, de acuerdo con el cual la lucha por el botín explica la formación y motivación de estos grupos.

Desde ese momento la academia vivió una división en dos corrientes teóricas. Sin embargo, un grupo armado ilegal tiene ambas características, es decir puede estar motivado por razones étnicas, religiosas o por la desigualdad económica, pero esto no va en contravía de que esta estructura criminal esté inmiscuida en economías ilegales. Al necesitar la guerra de sustento económico, esta dualidad hace parte de las caras de una misma moneda.

Gates resuelve brillantemente esta dualidad.

La posición geográfica de un grupo y cómo se distribuye en un espacio ideológico o étnico determina y forma la estructura organizativa de un grupo rebelde. Recientes investigaciones exploran las motivaciones económicas que sustentan las diferencias entre la reclamación de la rebelión (la búsqueda de botín) y las quejas de rebelión (ideológica/búsqueda de la justicia) (Collier y Hoeffler, 2001). La búsqueda del botín por parte de los grupos se centra en las operaciones mineras (ej. diamantes en Angola, Sierra Leona y el Congo) o el procesamiento y transporte de droga (cocaína en Colombia). La mayor

parte de esta investigación caracteriza la distribución de los salarios y otros beneficios pecuniarios (“dividir el botín”)<sup>2</sup>. Indudablemente, tal economía o la motivación “basada en la codicia” afecta la forma en que se sitúan y distribuyen las recompensas dentro de una organización rebelde. Sin embargo, ese análisis de la economía de conflicto civil, reaccionando contra la extensa bibliografía que ha destacado el papel de la ideología y la etnicidad en la rebelión, subsume la ideología y la etnia como factores causales y hace hincapié en las motivaciones económicas para la rebelión. Trabajos alternativos como el de Sambanis (2000) y Fearon y Laitin (1999) caracterizan aspectos distintos a la ideología y la etnia como base de la guerra civil. Este estudio integra los roles de la etnicidad y la ideología dentro de un marco económico para el análisis. Incluso para el grupo con el botín más grande. La aproximación étnica, ideológica y geográfica cumple un papel directo en formar el patrón de lealtad y reclutamiento en un ejército rebelde. Del mismo modo, los grupos con motivaciones étnicas e ideológicas no motivan a sus miembros solo con premios no pecuniarios (Gattes, 2002. Traducción de los autores).

La pregunta central es hasta dónde estas economías perdurarán luego de la dejación de armas por parte de las Farc y el ELN. O, por el contrario, hasta dónde los territorios donde se desarrollan estas economías y que coinciden con zonas de presencia de las guerrillas serán ocupados por otros actores armados ilegales una vez se firmen los acuerdos de paz.

La economía del narcotráfico y, particularmente, los dos primeros eslabones de la cadena, es decir el cultivo de la hoja de coca y el procesamiento de la pasta base de coca, tienen una coincidencia alta con la presencia de las guerrillas, particularmente de las Farc. Del total de municipios donde están presentes los grupos guerrilleros (doscientos ochenta y uno), hay cultivos de coca en ciento sesenta y dos, como lo muestra el mapa 2.

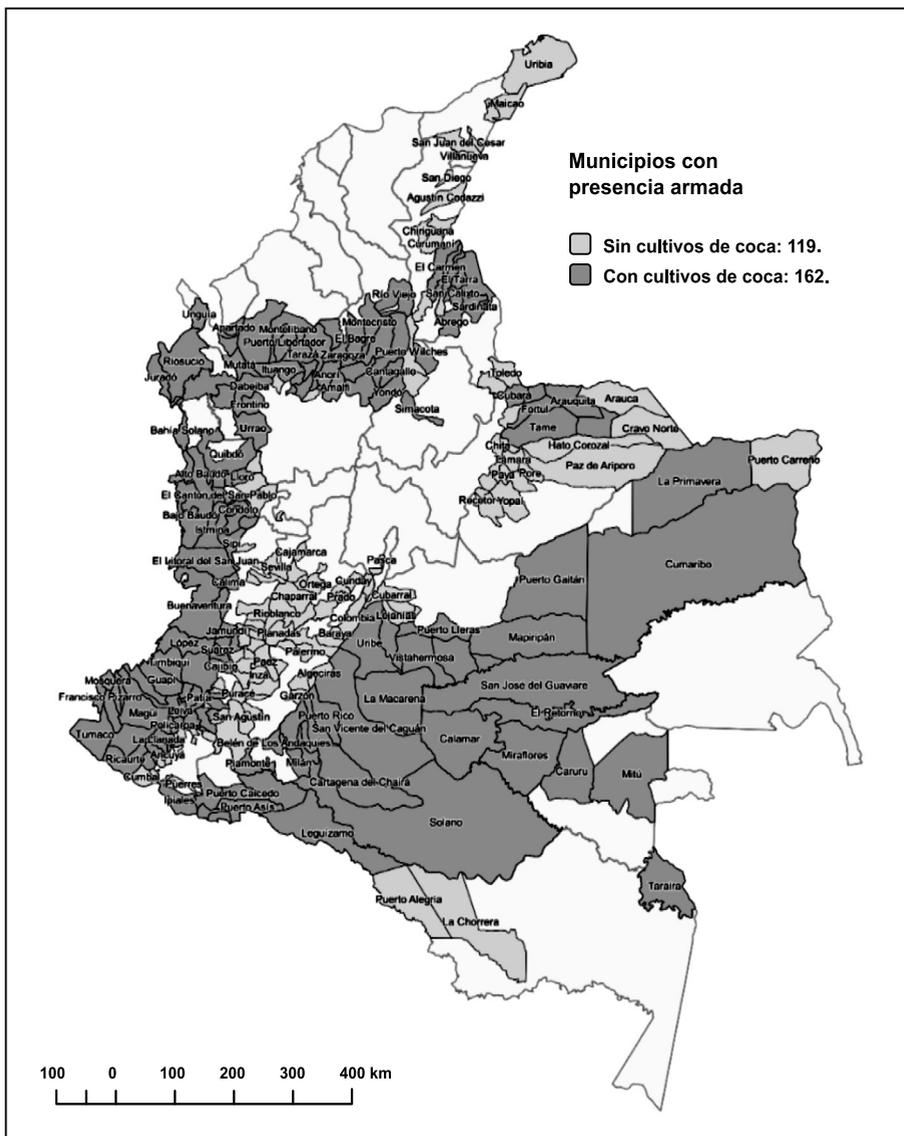
En el caso de la minería ilegal, la situación es similar. De acuerdo con la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional (Dicar), cerca de doscientos municipios tienen presencia de minería ilegal<sup>3</sup>, como lo muestra el mapa 3, siendo los departamentos más afectados Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño, todos ellos con presencia de guerrillas y bandas criminales.

---

2 Véanse también Addison, LeBillion y Murshed (2000); Azam (2001); y Collier y Hoeffler (2001).

3 Es necesario diferenciar entre la minería ilegal y la informal, y entre ellas y la criminal. La informal no necesariamente está al servicio de organizaciones criminales.

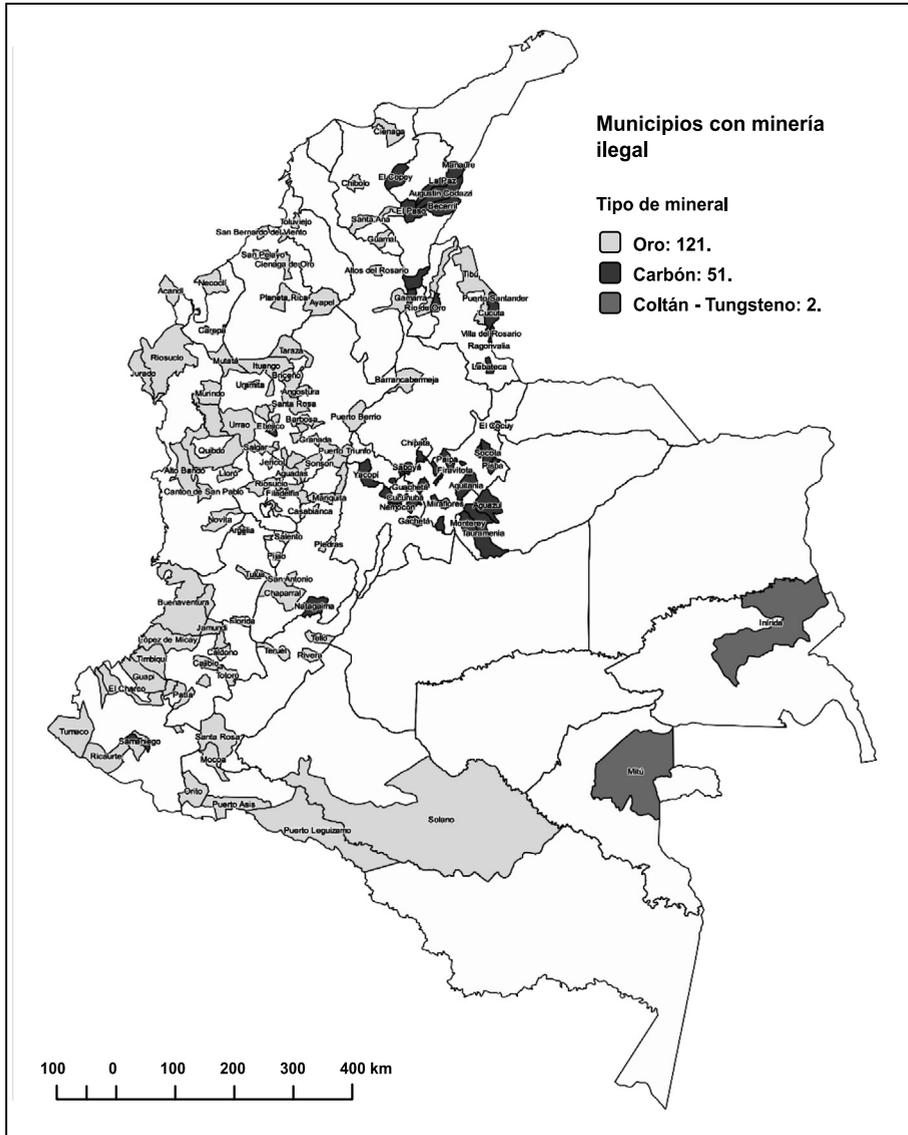
MAPA 2. CULTIVOS DE COCA EN MUNICIPIOS DEL POSCONFLICTO



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.

La cantidad de municipios estimada es parte de un gran subregistro, ya que no se cuenta con datos confiables del número de sitios con explotación minera criminal. Sin embargo, parece existir una tendencia coincidente entre lugares donde hay minería aurífera legal y zonas de explotación cri-

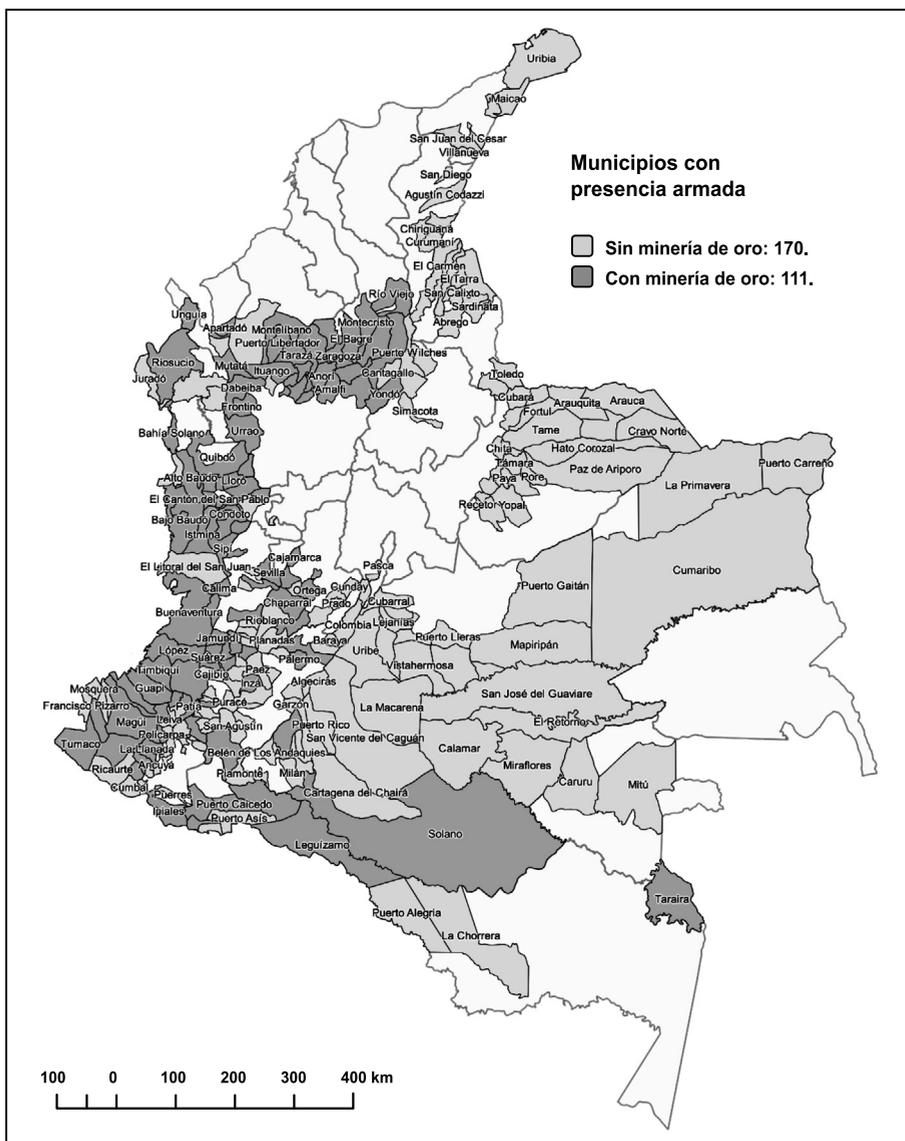
MAPA 3. MINERÍA ILEGAL EN COLOMBIA



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.

mineral e ilegal del oro. El mapa 4 muestra la zona de explotación legal de este metal en Colombia, cruzado con los doscientos ochenta y un municipios que serían objeto de la aplicación de los acuerdos de paz firmados en La Habana.

MAPA 4. MINERÍA DEL ORO EN MUNICIPIOS DEL POSCONFLICTO



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.

A diferencia del mercado de la coca, que está distribuido entre las diferentes organizaciones criminales y grupos armados ilegales, el de la minería ilegal está en disputa, es decir que grupos guerrilleros y bandas criminales ejercen influencia sobre una misma mina. En el sur de Bolívar,

por ejemplo, varias minas de oro deben pagar extorsión a dos o tres grupos armados ilegales. Además, la economía criminal de la minería requiere de cuerpos estables y permanentes que la protejan.

En este punto surgen tres preocupaciones principales. Primera, una vez las guerrillas dejen las armas es posible prever la intensificación de la violencia debido a la disputa de otros actores armados por el control de los sectores del mercado y territorios que dejen libres las Farc y el ELN. La segunda hace referencia a la seguridad de quienes dejen las armas. Es decir, en la medida en que los combatientes de las Farc y el ELN se queden en las zonas donde operaban, los proyectos de sustitución de rentas ilegales y combate a la ilegalidad pueden poner en peligro la vida de los guerrilleros que dejen las armas y comiencen a liderar procesos de transición a la legalidad en esos territorios. El tercer riesgo es la reincidencia de combatientes. En la medida en que otras estructuras criminales intentarán copar los espacios dejados por las guerrillas, y sumado a ello, en presencia de economías ilegales, es posible prever la reincidencia de algunos combatientes de las guerrillas.

<p><b>CONTROL Y COMBATE A ECONOMÍAS ILEGALES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar o mitigar una ola de violencia que llegue por terceros actores que intenten copar el territorio.</li> <li>• Proteger la vida de los excombatientes que lideren procesos de sustitución de cultivos.</li> <li>• Evitar reincidencia y traspaso de conocimientos y capacidades criminales por parte de mandos medios de las guerrillas.</li> </ul>
--	--

Se podría hablar incluso de un cuarto riesgo: la regulación de los conflictos sociales derivados de las transacciones económicas que se desarrollan en el marco de estas economías ilegales. Por ejemplo, el pago de deudas entre campesinos cocaleros e intermediarios, el pesaje de la coca o su traslado. Generalmente, los grupos guerrilleros regulan este tipo de conflictos, lo que permite que se resuelvan pacífica, no violentamente.

La preocupación en este punto se relaciona entonces con las estrategias diseñadas para combatir estos mercados ilegales, que deben ir más allá de perseguir a la población que habita en esas zonas y se deben concentrar en combatir y limitar el flujo y las redes por donde circulan dichos mercados ilegales. En últimas, la ecuación es sencilla: la rentabilidad que ofrecen los cultivos de uso ilícito (apenas para sobrevivir en el caso de los campesinos), en contraste con la inexistencia de cadenas productivas

de productos legales y la falta de garantías para la apertura de mercados con productos propios de la región, lleva a los campesinos a aferrarse a esta economía ilegal, casi que obligatoriamente. La coca y la minería en muchas zonas funcionan como una economía de enclave.

El análisis es más complejo cuando se determinan los niveles de regulación económica que ejercen las guerrillas sobre estas economías ilegales. En su ya legendario libro *Las luchas campesinas del siglo XX*, Eric Wolf es ágil al notar cómo para que haya una revuelta o una revolución se requieren dos condiciones: motivos y medios. Allí donde falte uno, la revuelta, revolución o guerra fracasará. Los medios en todo caso no son similares de un territorio a otro, y habrá algunos que aporten más a la revuelta que otros.

Lo anterior significa que la injerencia de las guerrillas en las economías ilegales no es homogénea, en algunos casos es mayor que en otros y en gran parte estos *niveles* de injerencia dependen de cuatro factores:

1. La presencia de otros grupos armados ilegales y, por ende, los niveles de confrontación.
2. Los grados de permanencia en el territorio.
3. Los niveles de dependencia económica de la población de dichas economías ilegales.
4. La distancia geográfica entre las diferentes partes de la cadena del mercado ilegal.

#### PRESENCIA DE OTROS GRUPOS ARMADOS ILEGALES Y NIVELES DE CONFRONTACIÓN

En este punto hablamos al menos de tres tipos de territorio.

1. En disputa.
2. Compartido.
3. Con presencia hegemónica.

Aquí no incluimos un territorio adicional en cualquier conflicto armado, el controlado por el estado, debido a que el análisis solo lo hacemos desde el punto de vista de economías ilegales y pensando en un posconflic-

to. Se da por descontado que al combatir estas economías ilegales el estado causará perturbaciones en estas zonas.

## LOS GRADOS DE PERMANENCIA EN EL TERRITORIO

La estabilidad territorial es tal vez uno de los principales factores a la hora de entender los niveles de regulación social que ejercen los grupos armados ilegales. La administración de justicia se basa en la regularidad de la prestación del servicio y, por ende, de protocolos estrictos, además de hacerlo en la eficiencia y la eficacia.

Una de las razones por las que los grupos paramilitares lograron modificar el mapa político en varias regiones del país y las Farc casi en ninguna es la estabilidad en el territorio. Debido a los niveles de combate, las Farc no lograron controlar permanentemente ninguna cabecera municipal, mientras que los paramilitares sí lo hicieron.

Para nuestros efectos, esta presencia territorial se puede dividir en tres:

1. Territorio de tránsito.
2. De permanencia rotativa
3. De incursión.

El de tránsito es lo que se entiende por corredores de movilidad, donde las guerrillas tienen una base social fuerte, pero su presencia no es visible, tampoco agresiva y generalmente su interferencia social es relativamente alta, pero no así la económica.

Los territorios de permanencia rotativa son los que podría denominarse el campo de acción de un frente guerrillero, generalmente pueden ser tres o cuatro municipios por donde se mueve una estructura guerrillera. Su presencia es intermitente pero regular. Así, por ejemplo, el frente 48, que opera en el bajo Putumayo, tiene cuatro compañías que se mueven haciendo presencia en corregimientos o veredas una vez por mes. Esta estabilidad es particularmente influyente en zonas rurales.

Finalmente, los territorios de incursión son aquellos donde las guerrillas logran tener una influencia con milicianos y su presencia es mucho más depredadora, por cuanto la obtención de renta es su única política.

## NIVELES DE DEPENDENCIA ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN

Este es otro factor fundamental para entender los niveles de injerencia y regulación de economías ilegales que ejercen los grupos armados ilegales. Allí donde la dependencia es superior a 70% del ingreso de una familia, los niveles de influencia de esos grupos armados son bastante altos. Ya que allí esos grupos funcionan como un estado de hecho, que defiende esta economía ilegal de las diferentes acciones que emprende el estado de derecho para combatir la minería ilegal.

Así las cosas, se podría establecer una categorización entre niveles, los cuales dependen de la región en cuestión.

- ♦ Alta.
- ♦ Media.
- ♦ Baja.

## DISTANCIA GEOGRÁFICA LOS DIFERENTES ESLABONES DE LA CADENA DEL NEGOCIO ILEGAL

En este caso son importantes dos economías: la de la droga y la minería criminal. Una zona que concentra la producción, el procesamiento e incluso parte del embarque será seguro zona de disputa, a sangre y fuego, de grupos armados ilegales. En aquellas donde solo hay un eslabón o dos del mercado ilegal será más fácil prevenir la incursión de otros grupos ilegales. Esta situación se puede ejemplificar por medio de dos escenarios muy distintos.

Por un lado, la Sierra Nevada de Santa Marta, donde se cultiva la coca, se procesa la pasta base y se produce el clorhidrato de cocaína, que se embarca para la exportación. Todo en un mismo territorio.

Por otro, en Barbacoas, departamento de Nariño, hay minas explotadas por grupos armados ilegales. En la zona urbana las Bacrim controlan una serie de supermercados y cooperativas donde las comunidades deben cambiar el oro por alimentos, productos o dinero. Allí la onza de oro se paga muy por debajo del precio real. Estas cooperativas y mercados son controlados por una serie de comerciantes que trabajan para las Bacrim, popularmente conocidos como *paisas*. De Barbacoas a la frontera con

Ecuador es relativamente cerca, no más de cinco horas, además el transporte es fácil, se garantiza el lavado de forma segura y la corrupción de las autoridades de policía y militares garantiza tranquilidad en el transporte.

Otra situación es la que se presenta en algunas zonas del departamento del Cauca, donde coinciden los cultivos y el procesamiento de la pasta base. Allí mismo es adquirida por intermediarios, quienes la trasladan a otros puntos donde la procesan para convertirla en cocaína. Esto hace más fácil evitar una confrontación armada.

Así las cosas, en un territorio podrá haber combinaciones de los cuatro factores anteriores. Por ejemplo, puede estar en disputa uno en donde las guerrillas hagan presencia rotativa, en donde además la dependencia de economías ilegales sea alta y que sea parte la cadena del mercado ilegal. Es el caso del Pacífico nariñense, zona que en el posconflicto puede convertirse en otro polvorín.

## LA DIRECCIÓN DE CARABINEROS Y SEGURIDAD RURAL

Para afrontar estos retos, el estado colombiano ha ido creando una estructura de seguridad y convivencia rural, basada en una serie de mecanismos alternativos para resolver conflictos, estructura casi inoperante en las zonas rurales. Además, desde hace varias décadas viene fortaleciendo su estrategia y estructura en el área de seguridad rural, habiéndose expedido, entre otras medidas, el decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006, que promovió la constitución de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar) como un cuerpo policial integral. En el artículo 1° del decreto se establece como misión de esta Dirección:

La Dirección de Carabineros y Seguridad Rural es la unidad de la Policía Nacional que contribuye al direccionamiento (*sic*), proyección y fortalecimiento del servicio policial especializado y permanente en el área rural, mediante un efectivo planeamiento operativo, que permita un proceso de cobertura y desarrollo de planes de prevención, disuasión y control de los delitos y contravenciones, que coadyuve a satisfacer las necesidades de seguridad ciudadana<sup>4</sup>.

---

4 Policía Nacional. [www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co). Resolución 02059 de 2007. Dicar.

Dentro de su concepción, la Dicar tiene tres objetivos principales, que no necesariamente se encuentran explícitos en los documentos. Por un lado, “permitirá la recuperación del tejido social en los campos de la nación, fortaleciendo la confianza de sus pobladores hacia la institución (...)”<sup>5</sup>. Es decir, su fundamento se enfoca en el trabajo comunitario y su relación con la población local. Más allá de las necesidades de responder al crimen y de brindar seguridad a campesinos y ganaderos en zonas rurales, se enfoca en crear confianza entre la población y la institucionalidad estatal.

El segundo objetivo de fondo es apoyar a la población rural en su quehacer diario, lo que significa prestar una serie de servicios o asistencia técnica a los campesinos. Y el tercero busca regular cierta justicia policiva, de acuerdo con la cual el orden se regula a partir de manejar comportamientos, un asunto mucho más de relaciones vecinales y contravenciones.

De estos tres objetivos casi ninguno se cumple en la actualidad. Aun cuando se cuenta con un escuadrón de mujeres que trabajan en crear confianza con la población y se han hecho grandes esfuerzos para garantizar la permanencia en el territorio y la comunicación comunitaria, su presencia no es estable, la Dirección se ha militarizado y en varias zonas se la ve como algo anexo o complementario a otras fuerzas o estructuras de la policía o las fuerzas militares.

Según informe de 2012 de la coronel Sandra Hernández, la Dicar tiene presencia en 1.056 zonas del país, donde trabaja con diferentes organizaciones ganaderas y campesinas<sup>6</sup>. La dependencia cuenta con seis unidades:

1. Carabineros montados, cuyo trabajo está enfocado en los campesinos, brindando seguridad con patrullajes rurales y creando relaciones estables para mejorar la convivencia en el campo.
2. Grupos de operaciones especiales rurales.
  - a. Escuadrón móvil de Carabineros: unidades de acción inmediata que actúan como fuerza contraguerrillera en operaciones conjuntas con el Ejército. Es la versión militarizada de la Dicar.

---

5 Policía Nacional, [www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co). Resolución 02059 de 2007. Dicar.

6 <http://www.contextoganadero.com/ganaderia-sostenible/direccion-de-carabineros-presento-informe-de-gestion-2012>

- b. Grupo de operaciones especiales de hidrocarburos: creado como frentes de seguridad rurales para prevenir los delitos que se puedan presentar en el campo, el grupo se conformó como respuesta al robo y ataques a la industria de extracción de hidrocarburos y es responsable de la individualización y judicialización de los delinquentes que se apoderen ilegalmente de estos<sup>7</sup>.
3. Fuertes de Carabineros: patrulleros técnicos en explotación agropecuaria diversificada, trabajan en la ejecución y el mejoramiento técnico de proyectos productivos para el desarrollo económico de las comunidades.
4. Unidad contra la minería ilegal (Unimil).
5. Grupo especial para la restitución de tierras (Uniret).
6. Estaciones y subestaciones de policía rural del país.

En la actualidad hay cuarenta y cinco escuadrones móviles de Carabineros, que constituyen un grupo entrenado y capacitado para contrarrestar acciones hostiles de grupos guerrilleros y enfrentar las acciones de las bandas criminales. Los escuadrones móviles saben cómo actuar, por ejemplo, en una acción de zonas de combate, a diferencia de los grupos Carabineros y guías, que desarrollan actividades de convivencia ciudadana, prevención y enfoque comunitario. En términos estrictos, la Dicar cumple actualmente sobre todo cuatro labores, la mayoría de ellas no especificadas en su creación, sino que fueron surgiendo a medida que cambiaban las dinámicas de seguridad en el país.

La primera es el combate a una serie de redes criminales que operan el mercado de la minería criminal y la comercialización ilegal de hidrocarburos. Del poco más de 10.000 efectivos de la Dicar, el Grupo de Operaciones Especiales Hidrocarburos cuenta con setecientos cuarenta y cinco policiales, divididos en catorce secciones que cumplen su función en todo el territorio nacional. La Unidad de Minería Ilegal cuenta, por su parte, con trescientos veintiún miembros. A mayo de 2015 había cuatro escuadrones móviles de Carabineros Unimil, divididos en doce secciones,

---

7 Video introductorio promocional de la Dicar. [https://www.youtube.com/watch?v=XW\\_ANOYR3vw](https://www.youtube.com/watch?v=XW_ANOYR3vw)

los cuales cumplen su función en todo el territorio nacional. Los Emar son un poco más de 4.000 hombres, que conforman grupos de choque, que ni siquiera son de estabilización, por lo que no tienen estabilidad en el territorio. Combaten a redes criminales y su presencia no es permanente.

La segunda función de la Dicar es la de complementar acciones de protección a población objeto de restitución de tierras. Si bien este grupo podría ser considerado como una fuerza de choque, lo cierto es que en la medida que la protección a estas comunidades puede tardar entre dos y dieciocho meses, hay cierta estabilidad en las zonas, lo cual permite también mayor contacto con la población.

En algunos de estos casos, la relación entre la policía y las comunidades es difícil, pero poco a poco va mejorando. En otros sigue siendo hostil, pero como a las comunidades no les gusta que les quiten la protección policial, a pesar de la hostilidad una vez se les va a retirar protestan y piden de nuevo la protección. A la fecha existen seis Escuadrones Móviles de Carabineros Uniret, divididos en dieciocho secciones y que cumplen su función en todo el territorio nacional.

La labor de proteger las zonas de restitución de tierras crecerá a medida que avance el proceso por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, y aún más una vez firmados los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y los grupos guerrilleros.

La tercera labor que cumple la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural son acciones de disuasión ante manifestaciones o protección de espacios públicos en momentos de aglomeración pública. Este tipo de acción se cumple principalmente en áreas metropolitanas y ciudades capitales. Se podría decir que esta es una fuerza que va de lo disuasivo a lo preventivo. Se le conoce como el grupo de Carabineros y guías. En estos casos, los Carabineros tampoco son estables en el territorio, por lo que no logran tener contacto permanente con la población. No obstante, en principio no son grupos de choque.

La cuarta labor de la Dicar es tal vez la esencial: se traduce en una serie de trabajos comunitarios mediante los que se logra generar confianza en la población. Esta labor incluye varias estrategias, como la sección femenina que desarrolla trabajo en diferentes zonas rurales de Colombia por un tiempo que oscila entre una semana y cuatro meses. La Dirección tiene también el programa Carabineros gestores de convivencia y prospe-

ridad rural, que se enfocan en brindar asesoría técnica a campesinos. Por último, se desarrollan actividades para mejorar la comunicación con las comunidades.

Llama la atención que la presencia de la Dicar en los doscientos ochenta y un municipios es solo de choque, ya sea contra la minería ilegal o la explotación de hidrocarburos. En lo demás, en los municipios que serán objeto de intervención una vez firmados los acuerdos de paz, las comunidades poco conocen a los Carabineros, debido en gran parte a que son zonas de presencia guerrillera, donde las actividades comunitarias son difíciles de desarrollar o, cuando se hacen, son esporádicas.

A este punto, con respecto a la seguridad y la convivencia rural se pueden sacar cuatro conclusiones. Por un lado, la Dicar no cuenta con efectivos para prestar seguridad en estos doscientos ochenta y un municipios.

Segundo, todo parece indicar que con la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural debe decidirse entre dedicarla a acciones en zonas rurales de protección y choque como en el caso de la minería ilegal, los hidrocarburos y acciones de choque contra organizaciones criminales, o a acciones de tipo comunitario y de garantía de la convivencia y unos mínimos de justicia policial. Los carabineros montados, el escuadrón femenino e incluso la Unidad de Restitución de Tierras podrían ser un ejemplo de esto último.

Lo cierto es que ambas cosas no las podría hacer, ya que las comunidades no entenderían esas diferencias entre un grupo de choque y una unidad que lidere tareas de convivencia: en una comunidad que vive de la minería ilegal no se entiende cómo un día llega un grupo de choque a quemar dragas y al siguiente una unidad promueve actividades sociales y culturales o presta asistencia técnica.

Esta es una de las decisiones más complejas que se debe tomar, ya que son necesarias las tareas de choque contra la minería ilegal, el narcotráfico y el tráfico de hidrocarburos, por cuanto el combate a estos mercados ilegales es fundamental para asegurar un posconflicto pacífico. Cabe recalcar en que esta guerra no se debe hacer solo contra las comunidades indefensas.

La tercera conclusión es que la Dicar sufrió un proceso de militarización, explicable por los niveles de confrontación armada de la última década. No obstante, esta no fue la función con la que se concibió, y la transformación o el cambio de doctrina no serán fáciles, aun cuando

existen esfuerzos por volver a los objetivos iniciales de una Dirección de Carabineros con fines preventivos y disuasivos que trabaje con la comunidad también en otro tipo de labores.

Por último, y muy importante, la Dicar y la Policía Nacional deben crear mecanismos que permitan mayor estabilidad de sus miembros en el territorio, lo que significaría contar con presupuesto estable y suficiente, funciones claras y el personal necesario.

### MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ÁREA RURAL

Aun cuando los asuntos de administración de justicia en el área rural, seguridad para excombatientes y tratamiento de las economías ilegales están relacionados, a la hora de definir una política pública al respecto es necesario establecer diferencias. Esta diferenciación no es solo temática, sino también territorial. El posconflicto tiene o podría tener dos niveles de acción institucional y una institucionalidad transitoria. Stathis N. Kalyvas (2004), académico que estudia las guerras civiles y los conflictos armados, ha llegado a la conclusión de que generalmente las guerras civiles, los grandes movimientos sociales y olas de violencia que invaden un país, aun cuando podrían agruparse en algunos discursos o causas justificadoras nacionales, en realidad obedecen a múltiples causas locales o situaciones regionales, que en un momento determinado confluyen en un gran movimiento nacional. En este sentido, tal vez el mejor ejemplo sea la revolución China.

Estas causas locales pueden ser similares discursivamente pero seguro son de diferente naturaleza. Por ejemplo, el problema de la tierra en el departamento del Cauca se relaciona con el acceso y la distribución de la misma. En el Putumayo, en cambio, aun cuando esta discusión existe, el problema fundamental es su formalización, ya que la mayoría de la tierra está en ley 2a de 1959 o es parque nacional, y muchos colonos no tienen los títulos que podrían permitirles acceder a créditos productivos.

Así las cosas, lo que se entiende por posconflicto en realidad puede ser analizado desde una serie de escenarios, que dependerán al menos de tres factores. Primero, del apoyo popular a los acuerdos y a su aplicación, entre ellos la justicia transicional. Segundo, del tipo de alianza que se establezca en las élites nacionales y regionales con respecto a la paz. Para

O'Donnell y Schmitter (1986), el papel de las élites dentro de la viabilidad de los acuerdos de paz y el futuro del posconflicto es fundamental. Para muchos autores es trascendental el papel de determinados grupos sociales (Skocpol, 1984). Por último, es fundamental también el papel de la comunidad internacional y el apoyo que le dé a lo acordado.

El tercer punto en el que coinciden varios expertos en procesos de transición es en que el posconflicto no puede confundirse con la agenda de desarrollo del país. En consecuencia, al proceso de paz y a los acuerdos no se les puede pedir todo tipo de acciones institucionales o de infraestructura. En general, un proceso de paz derivado de un conflicto armado de algo más de cincuenta años puede tener dos objetivos. Primero, solucionar aquello denominando como las causas estructurales; esta posición parte de la idea de que existen unas condiciones sociales, políticas y económicas estructurales que llevan a que un segmento de la población decida empuñar las armas, y que mientras esas causas no cambien será difícil llegar a un proceso de normalización democrática, siempre se estará sujeto a oleadas de violencia. En este caso se citan como problemas estructurales asuntos relacionados con la participación política y el acceso a la tierra, entre otras. El segundo objetivo de la negociación es buscar lo que podría denominarse el retorno al punto de partida, es decir volver al punto en el cual partió la guerra, restaurar todo aquello que ocasionó el conflicto. El actual proceso de paz con la guerrilla de las Farc y el que se inicie con la del ELN le apuntan a una combinación de las dos, aun cuando es más cercano al segundo objetivo.

## MECANISMOS INFORMALES

Para el caso de la administración de justicia en las zonas rurales, se podría decir en principio que en las zonas de conflicto los grupos armados son los que la han administrado. Durante años lo hicieron directamente y más recientemente por medio de las juntas de acción comunal en varias zonas del país.

Aquí se deben diferenciar tres tipos de justicia, que se cruzan: la justicia formal que debe impartir el estado, basada en las inspecciones de policía, los juzgados, la justicia policial y mecanismos de conciliación como jueces de paz o conciliadores en equidad. La mayoría de estos programas operan en zonas urbanas. Segundo, la justicia regulada y administrada por

comunidades locales como resguardos indígenas, consejos comunitarios negros y algunas comunidades campesinas por medio de las juntas de acción comunal. Por último está la justicia administrada por grupos armados ilegales, en este caso directamente o, en algunas ocasiones, por medio de las juntas de acción comunal.

Es importante el papel que tiene el poder comunal en los territorios donde hacen presencia las Farc y en la administración de justicia comunitaria. Dicho papel es de doble vía: por un lado, en algunas zonas es un mecanismo de instrumentalización de las Farc para ejercer control social, aunque este poder comunal va ganando cada vez mayor independencia. Por otro, todo parece indicar que las juntas de acción comunal serán el mecanismo de reintegración política que utilizará esta guerrilla una vez firmados los acuerdos. El diagrama 2 muestra la diferenciación de zonas, de acuerdo con la influencia que ejercen las Farc sobre este poder comunal.

Investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación han logrado determinar cómo funciona esta estructura paralela creada por las Farc. Hasta el año 2005, ellas hacían directamente lo que denominaban consejos de autoridad y en otros casos consejos de resolución de conflictos, mediante reuniones mensuales en que la guerrilla reunía a las comunidades para solucionar problemas vecinales que iban desde asuntos de linderos hasta sentimentales. En este proceso de administración de justicia hubo dos fenómenos: por un lado, el grupo guerrillero cometió todo tipo de arbitrariedades, principalmente en la época de mayor dominio militar, momento en que comentarios, rumores e informaciones sin contrastar hicieron que en varias zonas se produjera una verdadera cacería de brujas. Vecinos disgustados unos con otros o con problemas de linderos acudían a la guerrilla y acusaban a su colindante de ser colaborador de la fuerza pública, lo cual

DIAGRAMA 2.

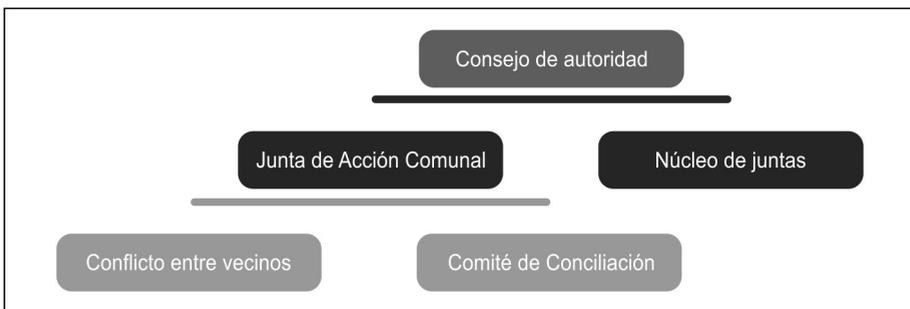


trajo un gran rechazo por parte de la población a este tipo de situaciones. En todo caso, las Farc continuaban administrando justicia en estas zonas.

Lo segundo fue que esta administración de justicia creó una serie de enclaves político-administrativos, es decir los comandantes de diferentes estructuras de las Farc adquirieron una importancia comunitaria determinante, lo que llevó en muchos casos al reconocimiento de la guerrilla, pero también a la creación de enclaves autoritarios.

Ante el desgaste político de las Farc y la ofensiva de la fuerza pública, la guerrilla se vio obligada a cambiar su método de administración de justicia, y pensando sobre todo en su inserción política optó por crear una estructura de justicia paralela con diferentes instancias. El diagrama 3 muestra dicha estructura de justicia paralela.

DIAGRAMA 3.



Desde 2013, esta guerrilla viene distribuyendo un manual de convivencia<sup>8</sup>, que venía siendo aplicado desde hace varios años pero que ahora ha oficializado en sus zonas de operación. En él, por ejemplo, todo habitante de la vereda o el barrio debe estar afiliado a la Junta de Acción Comunal, y a partir de allí se estructura la administración de justicia.

Cada Junta de Acción Comunal debe crear un comité de conciliación, adonde llegan los primeros casos de conflictos entre vecinos; si este no puede solucionarlo, el caso pasa a una segunda instancia, la Junta de Acción Comunal en pleno; si allí tampoco se soluciona, se pasa a un núcleo de jun-

8 Fundación Paz y Reconciliación. 6 de febrero de 2014. <http://www.pares.com.co/grupos-armados-ilegales/farc/farc-dan-conocer-manual-de-convivencia-en-putumayo/>

tas, que es una agrupación de juntas de acción comunal de varias veredas. Y si allí tampoco se resuelve, pasa al grupo guerrillero.

Es importante aclarar que la autonomía de las juntas de acción comunal en estas zonas del país no es absoluta, y que la supervisión de las Farc es amplia. Así las cosas, por ejemplo, un proceso judicial de asistencia alimentaria en el ámbito del estado colombiano, con tres conciliaciones, tarda en promedio de seis a ocho meses, aun cuando generalmente son años. De acuerdo con los mecanismos existentes en zonas de presencia de las Farc, tarda, en promedio, de dos a tres semanas.

Llama la atención que la población de las zonas de presencia de la guerrilla de las Farc acude a este sistema informal en casos de contravenciones, conflictos por linderos y problemas de civismo. Lo hace también en situaciones en las que el estado colombiano no interviene, como asuntos sentimentales o control de determinadas prácticas sociales. Mientras tanto, en delitos graves como el homicidio, la población sí acude a la justicia estatal, sabiendo incluso que sus niveles de impunidad son altos.

Lo cierto es que en la mayoría de las zonas donde las Farc mantienen un dominio importante funciona esta institucionalidad paralela. Además, allí las inspecciones de policía son pocas y no tienen los recursos necesarios para funcionar. E, igualmente, instituciones como las casas de justicia o las comisarías de familia operan sobre todo en zonas urbanas, y su presencia en áreas rurales es mínima, por no decir inexistente.

La recurrencia de los mecanismos de intervención en la solución de conflictos sociales por parte de la guerrilla no es permanente, depende no solo de la distancia y la ruralidad, sino también de la expansión de las Farc o de su retirada del terreno, así como de las habilidades de sus líderes militares locales. En una entrevista en Neiva, un ciudadano decía:

Hasta 2009, cuando existía un comandante llamado *el Mocho*, las Farc hacían “limpiezas sociales”, intervenían en peleas matrimoniales, pago de deudas, pero desde que este fue asesinado, alrededor de 2009, en zonas rurales o más cercanas a Neiva ya no se acostumbra la intervención de la guerrilla en estos casos<sup>9</sup>.

---

9 Entrevista 5, 12 octubre de 2014 en Neiva (Huila).

En Florencia la situación es similar, y es así como en los últimos años el control social de las Farc ha variado también, aun cuando todavía se sabe de su presencia reguladora en zonas rurales como El Pará, Norcasia, Año Nuevo y El Chontaduro. Un entrevistado recuerda así transformaciones en ese rol regulador en Florencia:

Antes no permitían el chisme como práctica fuerte, hasta hace unos cinco años (2009). Ellos no dejaban que en caseríos o inspecciones se estuviera bebiendo en días laborables, más bien los castigaban con ponerlos a trabajar en alguna obra que ellos estuvieran haciendo o multándolos económicamente. Ya esto se dejó de hacer<sup>10</sup>.

El mismo entrevistado evaluó otras prácticas generales de las Farc que ya no se presentan, según apreció positivamente:

Antes, la guerrilla mataba primero y preguntaba después, especialmente desde 1998 hasta 2005. Desde 2005, al menos se puede entrar a dialogar con ellos, para solucionar los problemas de manera más civilizada. Antes no se llamaba a nadie para contrastar versiones, y la delación o la acusación se usaban para quitarse de encima rivales comerciales, económicos o sociales<sup>11</sup>.

El alcance de la intervención de las Farc en asuntos sociales locales es amplio y diferenciado:

Hay áreas del Caquetá en donde controlan la explotación de fauna y flora. De hecho, hay zonas de Solano en donde está prohibido cazar animales silvestres y la deforestación. Lo mismo en San Vicente, donde está prohibida la tala de grandes extensiones de árboles, eso está controlado.

En zonas de alta influencia guerrillera, como la Unión Peneya, también intervienen en riñas, y en esos municipios ellos no permiten que entre vecinos haya problemas por ninguna causa –si los hay, buscan solucionarlos–, ni permiten la entrada de personal nuevo al área: si alguien va a zonas con alta influencia de ellos, si va a trabajar como jornalero, debe llevar recomendación del presidente de la Junta de Acción Comunal donde haya trabajado. El campesino o dueño de tierra o patrón deben hacerse responsables por cualquier anomalía que cometa dicho trabajador. Lo mis-

---

10 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia (Caquetá).

11 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.

mo sucede en el sector educativo, donde para entrar a zonas de bastante influencia guerrillera el que vaya debe avisar primero al rector, y este a su vez coordinar y revisar si puede ingresar o no (se ingresa previo aviso)<sup>12</sup>.

En la zona rural del departamento del Caquetá, especialmente de municipios como San Vicente del Caguán, La Montañita, Puerto Rico, Cartagena del Chairá y Solano, las Farc intervienen ostensiblemente en la mediación de conflictos sociales, al igual que en zona rural de municipios del Huila como Algeciras, Colombia, Tello y Baraya.

Todo parece indicar que el carácter rural de estos municipios, la tradición de presencia de las Farc y con ello un cierto linaje familiar en este grupo insurgente (abuelos, tíos o primos en las filas guerrilleras), sumado a un proceso de informalidad de la economía y la propiedad, han hecho que a pesar de la fuerte intervención militar en terreno por parte del gobierno nacional desde 2002, las Farc aún tengan un fuerte control social en las zonas rurales de estos municipios.

Es importante señalar que esta interferencia en la convivencia social no es homogénea. En el caso de la administración de justicia depende de seis factores.

1. Distancia geográfica del grupo armado con respecto a la población que busca controlar.
2. Grado de estabilidad territorial o permanencia en el territorio.
3. Intereses del comandante de frente y su estructura en la intervención de estos factores.
4. Dependencia de economías ilegales. Es decir, redes clientelares.
5. Niveles de organización social comunitaria e independencia de las mismas.
6. Oferta institucional en justicia y seguridad.

A grandes rasgos se puede hablar de dos épocas. La primera, la tradicional, entre 1997 y 2005, que en algunas zonas se prolongó hasta 2009:

---

12 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.

las Farc eran juez y parte, tomaban las decisiones sin consultar a la comunidad, lo que llevó a violaciones de los derechos humanos.

Desde 2005 la situación comenzó a cambiar por, al menos, dos circunstancias: la administración de justicia provocó una verdadera cacería de brujas, solo con un rumor las Farc actuaban y ello debilitó mucho su base social. Y la fuerte presión de la fuerza pública hizo que perdieran presencia territorial. En todo caso, como se dijo, el alcance de su intervención en asuntos sociales locales es amplio y diferenciado.

Así las cosas, desde 2005 la administración de justicia comenzó a ser delegada a las juntas de acción comunal, desde las que las Farc ejercen cierto control. El siguiente relato ejemplifica la metodología empleada en zona rural de San Vicente del Caguán, de acuerdo con el manual de convivencia del que se habló, en vigor (véase la tabla 7, *infra*):

Quando hay un lío se cita a la Junta de Acción Comunal y a un comité de conciliación. Ellos saben que es mejor arreglar por las buenas, porque o si no hay que remitirlo al comandante de zona. Se escuchan los descargos y se busca llegar a un acuerdo, y si no tiene con qué pagar, a usted le recogen los animales y paga con animales, el tesorero de la Junta de Acción Comunal es quien hace la valoración en conjunto con el dueño de los animales. Normalmente, cada comunidad se reúne todos los lunes, y cuando hay una emergencia hay reuniones extras, y las hacen en las escuelas, interfiriendo o afectando la jornada escolar, y a veces los helicópteros sobrevuelan porque ven el gentío reunido. La deliberación y presentación de cargos y descargos es aparte de la sala de reuniones, y ahí mismo deciden. Se hace un acta y queda por escrito como archivo de la Junta de Acción Comunal. Todos los comités tienen archivos (conciliación, trabajo, delegados)<sup>13</sup>.

El cobro de deudas del siguiente caso, sucedido en el municipio de Colombia, departamento del Huila, presenta una forma de mediar y de la estructura del proceso mediador armado de las Farc:

En este proceso se siguen los mismos pasos que para todos los casos: en primera instancia se presenta la queja ante el presidente de la Junta de Acción Comunal, el caso se expone en una reunión junto al comité conciliador, que determina si puede resolverlo o se le sale de las manos. Si lo toma el comité,

13

Entrevista, 9 de octubre de 2014, en San Vicente del Caguán (Caquetá).

que es la segunda instancia, escucha las versiones de los implicados y las de sus testigos si hay lugar a ello. Si en esta instancia se llega a un acuerdo, hasta ahí llega el problema. Pero si el comité decide no tomar el caso porque se le sale de las manos, pasa a la tercera instancia –comandante del frente que opere en la zona–. Aquí ellos también escuchan la problemática y según los acuerdos tomados en el comité conciliador exigen su cumplimiento, y todos pagan su deuda tanto en el tiempo estipulado por el comandante como en la forma. Puede ser que la persona no tenga el dinero, pero si tiene vacas o algún tipo de bien con este podrá saldar su deuda. Sucede que en el caso de grandes cantidades, desde tres millones de pesos en adelante, la gente ve perdida la plata, y para no perderla totalmente y hacerle pagar la picardía al deudor, el prestamista le propone al comandante que cobre la cantidad adeudada y sobre ella le da un porcentaje o valor específico. También le puede decir que la cobre y la dejen para ellos (guerrillas), simplemente para cobrarle la picardía a la gente que no paga<sup>14</sup>.

La autonomía de los miembros de la comunidad en la solución de sus problemas de convivencia es limitada, ya que, según un entrevistado: “Las comunidades tienen que hacer lo que digan los miembros de las Farc, como solución al conflicto en que intervienen”<sup>15</sup>. A menos que opten por no dejar escalar el problema o no lo pongan en conocimiento de la guerrilla.

Después de que la guerrilla conoce una situación, los mecanismos y procedimientos de administración de justicia que utiliza en la zona consisten en que al detectarse la existencia de un problema:

Hacen subir a las dos partes ante el jefe de grupo o comandante, cada cual expone su inconveniente y la determinación o la solución la toma el comandante o jefe que esté ahí. Regularmente son multas económicas o, si es grave, puede haber destierro. Se asesina a alguien si hace caso omiso de destierro o hay indicios de que de pronto esas personas pueden estar aliadas o confabuladas con los organismos de seguridad del estado<sup>16</sup>.

La legitimidad de estos mecanismos o instrumentos usados por las Farc en la sociedad es diferenciada, ya que algunos consideran que se acepta “porque la gente vive sometida como población civil, y obedecen

---

14 Entrevista 2, 3 de octubre de 2014, en Colombia (Huila).

15 Entrevista, 9 de octubre de 2014, en San Vicente del Caguán.

16 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.

porque no tiene otra alternativa. Si fuera por ellos, no atenderían a estas soluciones”<sup>17</sup>. Otros aceptan la inevitabilidad de la intervención armada, aunque señalan su eficiencia y eficacia: “Por lo general el 90% no está de acuerdo pero por el hecho de estar en la región y desprotegido del estado deben cumplir las normas. Y la gente es consciente que sus problemas se resuelven efectivamente en la zona”<sup>18</sup>; mientras que otros legitiman la intervención de las Farc, al señalar:

Los problemas en la vereda nunca los tratamos con el defensor o con el estado, porque nunca dan una solución efectiva, por eso siempre uno los busca a ellos (Farc), porque ellos sí hacen cumplir las normas y no se dejan mamar gallo. Si incumplen multan o la gente debe irse. Son mecanismos más efectivos<sup>19</sup>.

Otros entrevistados hacen un balance más global, señalando las condiciones o características de quienes otorgan legitimidad a la intervención de las Farc en la resolución de conflictos, y las de quienes no lo hacen.

Funcionarios entrevistados dicen que el rol mediador de la guerrilla también puede tener aprobación entre la población, que por eso prefiere acudir a esas instancias, antes que a las estatales. Como forma de mostrar la legitimidad o naturalización del rol de que gozan las Farc, coloquialmente denominan su mediación como una oficina judicial más de su municipio (que solo tiene dos oficinas judiciales).

## MECANISMOS FORMALES DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El debate sobre la seguridad rural nunca había sido tan pertinente en Colombia. En momentos en que el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc adelantan las negociaciones paz en La Habana, es necesario pensar en acciones y estrategias que reduzcan los riesgos durante el posconflicto y contribuyan a la finalización de una época larga y dolorosa de violencia en el país.

---

17 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.

18 Entrevista, 4 de octubre de 2014, en El Doncello (Caquetá).

19 Entrevista 2, 3 de octubre de 2014, en Colombia (Huila).

La guerrilla de las Farc deberá regresar a la vida civil con la esperanza de hacer política. Y el estado deberá llevar el estado de derecho y sus instituciones a todas las regiones del territorio nacional, en especial a las zonas, sobre todo rurales, de presencia e influencia de los rebeldes. Mientras tanto, la población rural que vive en esas zonas, históricamente olvidadas, deberá hacer frente y mediar con los retos y las consecuencias de la negociación.

Los gobiernos colombianos de los últimos años han creado una serie de mecanismos, instituciones y estrategias para acercar el servicio de administración de justicia a las comunidades rurales. Mecanismos y estrategias utilizados para descongestionar la justicia y evitar que se recargue más todavía con problemáticas que pueden solucionarse fácil y ágilmente. En este punto es útil analizar tres mecanismos: los jueces de paz, los conciliadores en equidad y los conciliadores en derecho.

### *JUECES DE PAZ*

Este es un mecanismo diseñado para solucionar conflictos. Establecidos en el artículo 247 de la Constitución de 1991, se reglamentó con la ley 497 de 1999, denominada ley de jueces de paz.

El juez de paz es una figura jurídica medieval europea, traída por los españoles durante la conquista. Su función principal era la de salvaguardar y empoderar a la sociedad feudal en los territorios adonde vivían campesinos y trabajadores. Esta figura se mantuvo intacta en las Américas hasta el periodo de independencia, cuando las nuevas repúblicas eliminaron o transformaron las instituciones españolas. En todas se terminó con ellos, excepto en el Perú.

Allí, el juez de paz, designado por la comunidad, buscaba resolver los conflictos entre vecinos.

En 1980, el académico alemán Hans Jürgen Brandt llegó al Perú para estudiar esta figura, encontrándose con que las instituciones del estado no sabían qué eran los jueces de paz, cuál era su función o cómo estaban regulados. En 1990 Brandt publicó un libro, *En nombre de la paz comunal*, que alcanzaría notoriedad mundial y sería usado por el Partido Cambio 90 para usar esa figura, en las zonas rurales de la cordillera, para promover sus intereses políticos.

De esa manera, durante el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995; 1995-2000), se expidió un decreto mediante el cual el juez de paz sería elegido por votación popular. Mientras esto ocurría, en Colombia seccionaba la Asamblea Nacional Constituyente, que daría cabida a cambios fundamentales y a la reestructuración de la rama judicial. Fue así como el entonces ministro de Justicia, Jaime Giraldo Ángel, durante el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994), vio en la figura del juez de paz de la que hablaba Brandt una solución a los problemas de acceso a la justicia en las zonas rurales del país. De esa manera, y mediante la ley 23, del 21 de marzo de 1991, se dio cabida a la creación de la figura del juez de paz, que sería ratificada en el artículo 247 de la Constitución.

Durante el periodo de la constituyente, los constituyentes Jaime Fajardo y María Teresa Garcés promovían, sin saberlo, la creación de la misma figura del juez de paz de Brandt, aun cuando decidieron llamar a esta figura conciliador en equidad<sup>20</sup>. El conciliador en equidad quedó amparado en el artículo 116 de la Constitución de 1991, que pretendía generar mecanismos alternativos de resolución de conflictos con la intención de descongestionar los despachos judiciales.

Entre estas dos figuras hay diferencias en tres aspectos principales: 1) el juez de paz falla sentencias, es decir toma decisiones frente a casos, mientras el conciliador en equidad solo concilia y su objetivo es llegar a un acuerdo mutuo entre las dos partes; 2) el juez de paz es elegido en elecciones abiertas por voto popular por un periodo de cinco años; el conciliador en equidad es escogido por su comunidad en asamblea; 3) el juez de paz no recibe salario fijo, pero puede cobrar por cada caso en el que falla, a una Casa de Justicia; el conciliador en equidad es una figura voluntaria y comunitaria que no recibe remuneración.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, con la pretensión de resolver de forma rápida los conflictos particulares y comunitarios, implementó estas figuras (Procuraduría General de la Nación, 2006: “Glosario”). Y aunque la Constitución ordenaba su creación, solo en 1999 el Congreso dio vida a la ley 497, “por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento” (López Rojas, 2013).

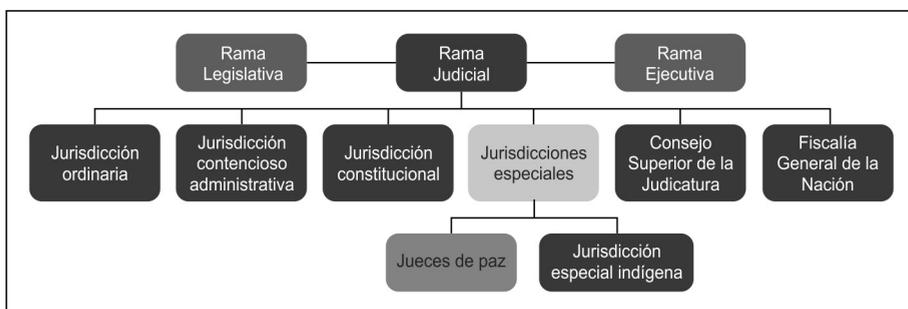
---

20 Entrevista con funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Dicha ley puede considerarse desde varios ángulos. Primero, como una que crea mecanismos alternativos de resolución de conflictos, congruentes con el contexto local y comunitario en el que el juez de paz actúa como mediador de conflictos. Segundo, como fórmula salvadora para descongestionar despachos judiciales (López Rojas, 2013), lo cual se puede leer como una forma de hacer más eficiente un sistema de justicia muy ineficiente económica y socialmente. Y tercero como un mecanismo de política judicial encaminado a resolver conflictos de manera más humana, social y pacífica (López Rojas, 2013).

El término clave para entender el rol de los jueces de paz es “equidad”, ya que la ley los llama a que administren la justicia *en equidad*. Así, el artículo 247 estipula: “La ley podrá crear jueces de paz encargados de *resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios*”. Es decir que el juez de paz representa el derecho del estado en la comunidad y mantiene un carácter de institución democrática (López Rojas, 2013). En su disertación sobre jueces de paz, Gloria Gómez Rojas<sup>21</sup> explica cómo se puede afirmar que: “(...) poseen una forma de autonomía frente a la realidad; que no son, por lo tanto, una materia inerte, un objeto pasivo de la aplicación de las reglas; [pero] iluminan la realidad y le da cualidades jurídicas propias” (López Rojas, 2013). El juez de paz se encuentra en la base del órgano judicial (diagrama 4).

DIAGRAMA 4. JUECES DE PAZ EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO



Fuente: Rama Judicial. Jueces de paz en la estructura del estado. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csjs/publicaciones/index/seccion/336/430/1269/Los-Jueces-de-Paz-en-la-Estructura-del-Estado-Colombiano>

21 En su tesis, López Rojas explora los criterios con los cuales se establece la autonomía de los jueces de paz, *vis-à-vis* el sistema jurídico tradicional, como alternativa para promover su función de interventor de conflictos desde una perspectiva de relaciones comunitarias.

Los jueces de paz atienden conflictos en las comunidades, entre vecinos y familias. Según la sala administrativa de consejos seccionales en donde funciona la jurisdicción de paz, los siguientes son los más frecuentes<sup>22</sup>:

- ♦ Entre personas (vecinos): arrendamientos; incumplimiento de pago, negocio o contrato; linderos o usurpación de tierras; daño en bien ajeno.
- ♦ Familiares: convivencia familiar; incumplimiento de pago, negocio o contrato; violencia intrafamiliar; inasistencia alimentaria; daño a bien ajeno.
- ♦ Comunitarias: incumplimiento de pagos o contratos; mal manejo de mascotas y animales; alterar la paz y tranquilidad de la comunidad; contaminación ambiental; daño en bien ajeno.

Los jueces de paz trabajan según ciertos parámetros, determinados de acuerdo con la figura del juez de paz de Brandt. En la investigación citada de López Rojas se describen así:

- ♦ El juez de paz es elegido por votación de la comunidad en la que vive, por lo que conoce bien a las personas y el entorno donde se desempeña.
- ♦ Su elección es para periodos de cinco años y pueden ser reelegidos indefinidamente.
- ♦ Para serlo se requiere haber residido, por lo menos, un año en la comunidad.
- ♦ Los aspirantes son escogidos por grupos de interés de la comunidad, que, a su vez, se agrupan en circunscripciones electorales.
- ♦ Usualmente se encuentran en lugares remotos, en poblaciones pequeñas.
- ♦ No tienen que ser profesionales en derecho ni se les exige experiencia judicial o política.
- ♦ Deben ser honestos, transparentes e imparciales, transmitir empatía y credibilidad entre las personas de la comunidad.
- ♦ Deben conocer la historia, los usos y las costumbres de su grupo social.

---

22 Derecho de petición a la rama administrativa del poder público. Consejo Superior de la Judicatura.

- ◆ Ser mayores de edad y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- ◆ Es la primera instancia a la que se debe acudir en caso de un conflicto. Ejemplo: si un vecino no deja dormir por el ruido, se debe acudir al juez de paz. Al recibir una solicitud por escrito de quien tenga algún problema con otra persona, las invita a dialogar para que por medio de la charla y del acto de escuchar se intente llegar al acuerdo, mediante la conciliación<sup>23</sup>.
- ◆ No es competente para juzgar homicidios, violencia física o delitos graves. De eso se encarga la justicia ordinaria<sup>24</sup>.
- ◆ Tampoco para conciliar o fallar en casos de cuantías superiores a cien salarios mínimos legales.
- ◆ No es competente en acciones constitucionales, contenciosas administrativas o en civiles que versen sobre el estado civil de las personas.
- ◆ Los jueces de paz son mecanismos alternativos de resolución de conflictos que recaen sobre la rama judicial. En caso de no llegar a la conciliación entre partes, podrán fallar para resolver el caso.
- ◆ Si las partes no están satisfechas con el fallo, podrán solicitar la revaluación de dos jueces de reconsideración.
- ◆ El juez de paz es un particular con funciones públicas y responsabilidad disciplinaria ante los órganos de control que vigilan a la rama judicial.
- ◆ No recibe salario pero cobra por los casos en los que falla.

Según Rosemberg Ariza, abogado consultor del Consejo Superior de la Judicatura, los jueces de paz tienen cinco características importantes de destacar<sup>25</sup>:

---

23 Canal CSJ. Entrevista a un juez de paz, La Tebaida. <https://www.youtube.com/watch?v=MbtxQjLbV1E>

24 Canal CSJ. <https://www.youtube.com/watch?v=MbtxQjLbV1E>

25 Canal Sala del Consejo Superior de la Judicatura. <https://www.youtube.com/watch?v=MbtxQjLbV1E>

1. Son gestores de convivencia en los lugares y las comunidades adonde fueron elegidos.
2. Resuelven de manera rápida, eficaz y eficiente los conflictos que la comunidad somete a su consideración.
3. Son pedagogos en la prevención de los conflictos: tarea previa para prevenir, tarea de resolverlos cuando ocurren y tarea posterior de seguimiento.
4. Ayudan a acceder a la justicia, porque los ciudadanos de ciertas áreas rurales no pueden hacerlo por la distancia que los separa de las cabeceras municipales o departamentales. Estos jueces son una expresión del estado de derecho, son parte de la rama judicial y miembros de una jurisdicción, es decir que garantizan el acceso a la justicia.
5. Desarrollan una actividad de acompañamiento de los problemas de las personas para que no suban de nivel.

Los jueces de paz tienen el objetivo de promover el acceso a la justicia estatal y descongestionar los tribunales, pero se quedan cortos en llegar a lugares remotos, adonde algunas comunidades no pueden acceder a la justicia. Esto debido a que operan principalmente desde las casas de justicia, de las que hay ciento dos —en ochenta y seis municipios—, que están ubicadas en las cabeceras municipales o grandes centros poblacionales, y no en las zonas rurales. Es decir que en caso de un conflicto de linderos en una comunidad rural, las partes deberán desplazarse a la cabecera municipal o a la ciudad más cercana para resolverlo con un juez de paz.

Es importante resaltar que ni en la literatura de la justicia de paz ni en el catálogo de las funciones de un juez de paz existen mecanismos o estrategias para hacer un seguimiento o acompañamiento efectivo a los casos que llevan o en los que han fallado. Igual ocurre con el principio de ser promotores de convivencia, en el que no hay mecanismos establecidos para ejercer gestiones de paz o de prevención de conflictos.

Dado que los jueces de paz pertenecen a la órbita de la rama judicial, pero no requieren estudios en derecho o concurso de méritos, por ser elegidos por voto popular, se presentan problemas de forma y tergiversación de esta figura. Por un lado, por falta de experiencia y capacitación hay errores administrativos como actas mal redactadas, o algunos jueces se vuelven consejeros de las partes, lo que va en contra de la naturaleza de los meca-

nismos alternativos, al comprometer la imparcialidad en la administración de justicia<sup>26</sup>. De esta manera, ha habido casos de corrupción en los que el juez viola los principios básicos de imparcialidad, objetividad y equidad, dando paso a cientos de investigaciones y casos disciplinarios por parte de la Procuraduría General de la Nación, por corrupción y violación a los derechos humanos<sup>27</sup>. Lo cual se da principalmente por la naturaleza del apoyo jurídico de la ley y el poder político que tiene el juez de paz.

Por otro lado, la figura de los jueces se ha convertido en un mecanismo de captación de votos por parte de estructuras políticas locales. De esa manera, han perdido su principio de servicio comunitario para convertirse en un peldaño en la escalera de ascenso electoral, mediante el cual un líder comunitario elegido como juez de paz entra en el ejercicio político y, de esa manera, aspira a otros puestos de elección popular: edil, concejal, alcalde, etcétera. En otras palabras, esta figura ha sido capturada por maquinarias políticas regionales, tal como sucede en los tres departamentos adonde ejercen 70% de los jueces de paz en el país: Risaralda, Valle del Cauca y Casanare<sup>28</sup>.

Para retomar la figura del juez de paz, combatir la corrupción y evitar su captación por parte de fuerzas políticas regionales, el gobierno nacional presentó un proyecto de ley en 2011, que proponía el amalgamamiento de la figura del juez de paz con la del conciliador en equidad. El proyecto llegó a la comisión primera del Senado, en la que senadores de dos de los departamentos mencionados, Risaralda y Valle del Cauca, se encargaron de hundirlo, manteniendo así el dominio electoral en sus territorios.

Los jueces de paz afrontan también problemas de fondo en su estructura, que dificultan su función. En su estudio de 2013, López Rojas analiza las condiciones en las que operan en varias comunas de Medellín y examina los factores internos y externos que los debilitan. Estas son algunas de sus observaciones, válidas también en otras partes del país, según informes de prensa y entrevistas:

---

26 Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1995. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/publicaciones/index/seccion/336/430/1270/Jurisprudencia-de-la-Corte-Constitucional>

27 Entrevista con funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho.

28 Entrevista con funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- ◆ Políticas de seguridad con un enfoque punitivo. Las políticas de seguridad en las que prima una orientación coercitiva, punitiva y de vigilancia basada en la desconfianza entre los ciudadanos y hacia los ciudadanos, desconocen enfoques de carácter civil como el de “seguridad compartida”, propuesto en la comisión Palme (véase Fisas, 1998: 247-265), y ponen en segunda instancia a los mecanismos de resolución de conflictos.
- ◆ En el caso de las casas de justicia en Medellín, los procesos de este mecanismo de justicia no tienen recursos. Así, este mecanismo alternativo de resolución de conflictos no cuenta con la infraestructura adecuada para su funcionamiento permanente y en condiciones dignas.
- ◆ Falta de presupuesto.
- ◆ Ausencia de controles ciudadanos sobre la labor cumplida por los operadores de la justicia alternativa, lo que ha conducido a excesos y a la consideración de dichos mecanismos como una justicia de tercera, creada para excluidos del sistema judicial formal.
- ◆ Falta de control de los antecedentes judiciales y disciplinarios de las personas postuladas e inscritas para ser jueces de paz.
- ◆ La ausencia en la ciudad de una política pública de promoción del derecho fundamental de acceso a la justicia y, en particular, de las figuras de conciliadores en equidad y jueces de paz, poco conocidas en los barrios.
- ◆ Falta de formación de administradores de la justicia comunitaria.

Los jueces de paz en Cali enfrentan problemas similares, como la falta de capacitación y de recursos, de oficinas para atender y de insumos básicos de oficina. Es muy frecuente que sean quienes ponen medios e insumos como el computador, la papelería o el pago de transporte para atender los casos. También hay ocasiones en las que se percibe antipatía por parte de la justicia ordinaria, que los considera como menos y hasta como competencia. Según el analista Álvaro Sepúlveda, atienden el doble de casos que una Comisaría de Familia que cuenta con trabajador social, comisario, psicólogo y abogado. Además: “Un juez de paz puede evacuar hasta diez casos por día, trabajando con las uñas, pero brindando soluciones a problemas que en un futuro pueden pasar a mayores”<sup>29</sup>.

---

29 <http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Agosto172009/Cali6.html>

Más allá de las dificultades que pueden afrontar en el desarrollo de sus labores, esta figura jurídica debe confrontar los problemas de legitimidad mencionados, que la exponen a una forma perversa de corrupción e instrumentalización por parte de maquinarias políticas, en medio de la falta de preparación y de financiación y apoyo. Para esto es necesario reconsiderar el proyecto de reforma de ley presentado por el gobierno en 2011, para hacer funcional esta figura, que debería tener un papel importante durante el posconflicto.

La Corte Constitucional tiene tres sentencias en las que da su concepto sobre el desarrollo del organismo de jueces de paz, sentencias que dan luz a algunos de los debates que emergen en escenarios en donde podrían ser implementados mecanismos alternativos de justicia.

La primera es la sentencia C-536 de 1995, que habla del desarrollo jurídico de los jueces de paz como actores de las funciones del estado –esto antes de la ley de 1999 que les da vida– y sostiene:

La institución de los jueces de paz, se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en el cumplimiento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial. Por otra parte, esta institución guarda también relación con algunos de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona y del ciudadano, concretamente los de propender al logro y mantenimiento de la paz y el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia. La norma constitucional encargada de regular las atribuciones de los jueces de paz, les asigna –de acuerdo con las prescripciones legales– la posibilidad de resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios. Al respecto, debe señalarse que el propósito fundamental de la actividad a ellos encomendada es la de que a través de sus decisiones se logre o se contribuya a lograr la paz, es decir, a alcanzar una mayor armonía entre los asociados y la tranquilidad de la persona humana, de acuerdo con el orden social, político y económico justo<sup>30</sup>.

La segunda sentencia de la Corte Constitucional, la C-103/04, restablece la naturaleza democrática del juez de paz. Allí se plantea el rol del ciudadano como actor en la administración de la justicia y se empoderan los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esto es importan-

---

30 Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1995. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/publicaciones/index/seccion/336/430/1270/Jurisprudencia-de-la-Corte-Constitucional>

te en momentos en que entre académicos del conflicto se estudia la posibilidad de “reivindicar” los mecanismos de administración de la justicia creados en la Colombia profunda por la ausencia del estado de derecho. La Sentencia C-103/04 dice:

En general, la introducción de esta figura al ordenamiento –junto con la de otras formas alternativas de resolución de conflictos– obedeció no sólo al imperativo de descongestionar la rama judicial para atender con más eficacia las necesidades ciudadanas de administración de justicia, sino también a un replanteamiento fundamental de la relación existente entre el estado –en particular, aunque no exclusivamente, la administración de justicia– y la sociedad: tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del estado social de derecho en tanto fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras– fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar. La figura de los jueces de paz también es reflejo de la filosofía democrática y participativa que inspiró al constituyente de 1991. En esa medida, la creación de los jueces de paz fue prevista como un canal para que el ciudadano común participe, en virtud de sus calidades personales y su reconocimiento comunitario, en la función pública de administrar justicia, jugando así un rol complementario al que asignó la Carta a las demás autoridades y particulares que participan de dicho cometido estatal<sup>31</sup>.

La tercera sentencia está relacionada con una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra dos artículos de la ley 575 de 2000, que proponen a los jueces de paz como conciliadores en equidad en casos de violencia intrafamiliar, y en los que la víctima tendría treinta días para acudir a presentar una demanda y buscar protección. La demanda fue considerada inexequible, ya que:

El legislador puede asignar competencias a los jueces de paz y a los conciliadores en equidad para obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente, sin vulnerar los artículos 42,

---

31 Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1995. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/publicaciones/index/seccion/336/430/1270/Jurisprudencia-de-la-Corte-Constitucional>

43 y 44 superiores, que le imponen al estado proteger a la familia, a la mujer y a los menores de edad frente a los hechos de violencia<sup>32</sup>.

Frente a este último caso, la justicia falló para que los casos de violencia intrafamiliar recurrente no sean atendidos por los jueces de paz, sino por comisarios de familia y jueces del estado, que pueden proveer protección o dictar medida de aseguramiento para un agresor.

*DIRECCIÓN DE MÉTODOS ALTERNATIVOS  
Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS (DMASC)*

Otro mecanismo de resolución de conflictos en el país es esta dependencia, del Ministerio de Justicia y del Derecho, que opera bajo la directriz del Viceministerio de Promoción de la Justicia. Dentro de esta Dirección se coordinan programas y servicios dirigidos a la promoción y el acceso a la justicia, en especial la justicia alternativa y los métodos de solución de conflictos.

Esta Dirección nació a partir de la reestructuración del Ministerio del Interior y Justicia ordenada por la ley 1444 de 2011, que fue aprobada en el Congreso, y con la cual –por medio del decreto 2893 de 2011– el presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) modificó los objetivos y la estructura del Ministerio del Interior y creó nuevamente el de Justicia.

El nuevo Ministerio de Justicia y del Derecho (por medio del decreto 2896 del 2011), creó el Viceministerio de Promoción de la Justicia, cuyo objetivo es “Materializar los derechos de los ciudadanos mediante el fortalecimiento del estado social de derecho”. Como respuesta a este objetivo y para llevar la justicia del estado a todo el territorio nacional, se creó la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos, encargada de involucrar la acción de la rama ejecutiva en la justicia, mediante la promoción de programas, alianzas y ejecución de proyectos orientados al fortalecimiento de la justicia, al acceso de los ciudadanos a ella y a la utilización

---

32 Resumen: Sentencia medidas de protección contra violencia intrafamiliar. <http://doctrina.vlex.com.co/vid/medidas-proteccion-violencia-intrafamiliar-c-375735325>

de mecanismos formales y alternativos de solución de conflictos, con el fin de apoyar procesos de convivencia pacífica<sup>33</sup>.

Para asegurar el acceso a la justicia, la DMASC tiene tres objetivos, que buscan proveer de administración de justicia a los ciudadanos que lo necesitan: 1) garantizar la resolución de conflictos, bien sea mediante la vía judicial o mecanismos alternativos; 2) llevar la justicia a los ciudadanos sin que ellos deban movilizarse a grandes distancias para alcanzarla; 3) garantizar el acceso a la administración de justicia sin distinciones de sexo, raza, religión o cualquier creencia personal<sup>34</sup>.

De esa forma, mediante los programas de mecanismos alternativos y solución de conflictos, el ciudadano tiene la opción de acceder a la justicia formal o la alternativa para resolverlos<sup>35</sup>. Una forma sencilla de entender cuándo puede usar la justicia formal o la alternativa tiene que ver con el uso del lenguaje y la naturaleza de la situación. Básicamente, donde hay un delito se aplica la justicia tradicional. Donde hay un conflicto la alternativa. En términos generales, cuando existe un delito hay una víctima y un victimario. En un conflicto hay partes con corresponsabilidad que llevan a que exista. La tabla 2 muestra las diferencias entre justicia formal y justicia alternativa, con sus elementos estructurales y de forma.

La Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos ofrece tres programas principales: 1) las casas de justicia; 2) los centros de convivencia ciudadana; 3) los centros de conciliación y arbitraje. Dentro de estos programas operan dos figuras de la justicia: los conciliadores en derecho y los conciliadores en equidad. Todos constituyen la respuesta de esta Dirección para la descongestión de los aparatos tradicionales de justicia, como los tribunales y los jueces del estado, al igual que son la forma de llevar la justicia del estado y la justicia alternativa a todo el territorio nacional. De igual manera, las casas y centros de convivencia trabajan con estrategias interinstitucionales e interdisciplinarias. Allí, los ciudadanos pueden acceder a programas y servicios de instituciones que velan por

---

33 Derecho de petición. Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos. Definición.

34 Acceso a la Justicia. [http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02\\_metodos/index.html#/intro/4/](http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02_metodos/index.html#/intro/4/)

35 Ibid.

TABLA 2. DIFERENCIAS ENTRE JUSTICIA FORMAL Y JUSTICIA ALTERNATIVA

JUSTICIA FORMAL		JUSTICIA ALTERNATIVA
Jueces de la República, quienes son funcionarios estatales ↕	◀ <i>Son impartidas</i> ▶	Por particulares o servidores públicos que tienen función de conciliar ↕
Las decisiones se basan en las normas legales vigentes ↕	◀ <i>Deciden</i> ▶	Se basan en normas legales vigentes o en principios de equidad ↕
Se guía por procedimientos demarcados en etapas ↕	◀ <i>Procedimientos</i> ▶	Se guía por procedimientos en general más flexibles e informales y en algunos casos pueden ser negociados por las partes en conflicto ↕
En la mayoría de los casos se requieren pruebas ↕	◀ <i>Pruebas</i> ▶	En algunos casos no se requiere de pruebas, basta con “el decir y actuar honesto” de los involucrados ↕
En la mayoría de los casos se requiere acudir asistido con abogado	◀ <i>Asistencia</i> ▶	Puede acudir o no acompañado de abogado

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Acceso a la Justicia. [http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02\\_metodos/index.html#/intro/5/](http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02_metodos/index.html#/intro/5/)

la niñez, la familia, los derechos de las minorías, la justicia ordinaria, el desarrollo, la protección de víctimas, entre otros.

Los tablas 3 y 4 explican de manera tabular la estructura de los programas y figuras de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

Al sumar los municipios adonde hay al menos un Centro de Convivencia Ciudadana, una Casa de Justicia y un Centro de Conciliación y Arbitraje, se constata que los programas de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos cubren ciento cuarenta y nueve municipios del territorio nacional, de los 1.118 que tiene el país. Es decir que la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos tiene un cubrimiento nacional municipal de 13,3%. Cabe anotar que en las principales ciudades del país, los grandes centros de población, hay uno o más programas de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

TABLA 3. ESTRUCTURA DE LAS CASAS DE JUSTICIA Y DE LOS CENTROS DE CONVIVENCIA CIUDADANA

CASAS DE JUSTICIA		
<p>Las casas de justicia en Colombia se conciben como centros interinstitucionales de orientación, referencia y atención para facilitar el acceso de la población de determinada localidad a servicios de justicia formal y no formal. Su propósito es acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.</p>		
ENTIDADES, AUTORIDADES Y SERVICIOS		
ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL	ENTIDADES MUNICIPALES	JUSTICIA COMUNITARIA
• Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	• Personería municipal.	• Autoridades indígenas.
• Defensoría del Pueblo.	• Oficina de Desarrollo Comunitario.	• Conciliadores en equidad.
• Fiscalía local.	• Comisaría de Familia.	
• Ministerio de Protección Social.	• Oficina de Asuntos Étnicos.	
• Instituto Nacional de Medicina Legal.	• Inspección de Policía.	
• Registraduría Nacional del Estado Civil.	• Centro de Conciliación. • Unidad de Víctimas.	
CENTROS DE CONVIVENCIA CIUDADANA		
<p>Atienden conflictos interpersonales, familiares, civiles, penales y comunitarios, también acceso a los servicios de naturaleza psicológica, trabajadoras sociales, entre otros, y la participación en programas y acciones de naturaleza social para la niñez, la juventud, las mujeres, los adultos mayores, los campesinos, los trabajadores y demás habitantes de la comunidad en el municipio. A comienzos de 2015, en Colombia operaban veintinueve centros de convivencia ciudadana, ubicados en zonas de alta conflictividad social y en poblaciones menores a 150.000 habitantes, donde hacen presencia diversas entidades de orden local.</p>		
ENTIDADES, AUTORIDADES Y SERVICIOS		
• Coordinación de Centro de Convivencia Ciudadana.	• Unidad Municipal de Asistencia Técnica, Agropecuaria y Ambiental.	
• Inspección de Policía.	• Policía Comunitaria.	
• Personería Municipal.	• Consultorio psicológico.	
• Comisaría de Familia.	• Oficina de la gestora social; programas de adulto mayor, discapacidad y otros programas sociales.	
• Instituto Municipal de Recreación y Deporte.	• Servicio de trabajo social.	
• Instituto de Cultura y Turismo.	• Servicio de desarrollo social y comunitario.	
• Oficina Asesora Jurídica.	• Servicio de conciliación en equidad.	
• Conciliadores en equidad.	• Consultorio jurídico.	
• Biblioteca.		

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos. Métodos. [http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02\\_metodos/index.html#/Que/](http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02_metodos/index.html#/Que/)

TABLA 4. ESTRUCTURA DE LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN, ARBITRAJE,  
CONCILIADORES EN DERECHO Y CONCILIADORES EN EQUIDAD

CENTROS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE	
<p>Arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, mediante el cual las partes que tienen un conflicto otorgan a un tribunal de arbitraje integrado por uno o tres árbitros la solución de su controversia. Según la página web del Programa Nacional de Conciliación, en Colombia existen 1.640 centros capacitados para hacer conciliación y arbitraje*.</p>	
CONCILIADORES	
<p>La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual dos o más personas (naturales, nacionales o extranjeras) gestionan por sí mismas, de manera voluntaria y con plenos efectos jurídicos, la solución de sus conflictos con la ayuda de un tercero neutral y calificado llamado conciliador.</p> <p>Conciliador en derecho: cuando se realiza en un centro de conciliación ante un conciliador en derecho (abogado) y el trámite se desarrolla en el marco de la normativa vigente.</p> <p>Conciliación en equidad: es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual dos o más personas resuelven sus controversias por intermedio de un tercero neutral llamado conciliador en equidad: es una persona con reconocimiento comunitario social, que administra justicia de manera gratuita, motivando a que las personas involucradas en un conflicto alcancen por sí mismas, de mutuo acuerdo, la solución al mismo.</p>	
SERVICIOS PRESTADOS	
ASUNTOS DE FAMILIA	ASUNTOS DE VECINOS
• Administración de bienes del menor.	• Linderos.
• Separación de bienes.	• Servidumbres.
• Separación de cuerpos.	• Mascotas.
• Establecimiento de la cuota alimentaria (cuidado y custodia).	• Rumores.
• Regulación de visitas.	• Contaminación ambiental.
• Declaración de la unión marital de hecho.	• Propiedad horizontal.
• Convivencia familiar.	
• Disolución y liquidación de la sociedad patrimonial.	
ASUNTOS CIVILES Y COMERCIALES	ASUNTOS PENALES
• Compraventa de bienes.	• Inasistencia alimentaria.
• Arrendamientos.	• Daño a bien ajeno.
• Compraventa y reparaciones.	• Estafa que no supere diez salarios mínimos legales vigentes.
• Responsabilidad civil.	• Lesiones personales con incapacidades no superiores a sesenta días.
• Deudas.	• Injurias y calumnias.
• Sociedades.	• Abuso de confianza.
• Uso de espacios comunes.	• Usurpación de tierras.
	• Invasión de tierras o edificios.

\* <http://conciliacion.gov.co/portal/-Conciliaci%C3%B3n/Centros-de-Conciliaci%C3%B3n/-Directorio>

Por otro lado, frente a los casos reportados por los conciliadores, la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos solo hace seguimiento a los casos de los conciliadores en derecho, y no tiene un sistema de seguimiento a los casos de los conciliadores en equidad. Esto debido, según funcionarios suyos, a que los conciliadores en equidad capacitados por medio del programa de capacitación de justicia en equidad tienen una función más informal, que carece de un sistema de seguimiento. Según datos entregados por la Dirección, el programa de Justicia en equidad tiene 7.937 conciliadores en equidad, de los cuales no se tiene constancia de si ejercen o no las funciones respectivas. En otras palabras, no se sabe si los conciliadores en equidad están activos o inactivos.

De la Dirección analizada es la tabla 5, que muestra la cantidad de conciliadores en derecho registrados en su sistema, discriminados en activos, inactivos, vinculados y desvinculados.

TABLA 5. CONCILIADORES EN DERECHO

<b>49.543 CONCILIADORES INSCRITOS EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CONCILIACIÓN</b>			
<b>ESTADO</b>	<b>TIPO DE CONCILIADOR</b>	<b>EJERCE EN</b>	<b>CANTIDAD</b>
Activo	Abogado	Conciliación	5.366
	Abogado conciliador en insolvencia		1
	Estudiante		9.694
	Funcionario habilitado para conciliar		91
	Judicante		123
<b>ACTIVO TOTAL</b>			<b>16.275</b>
Desvinculado	Estudiante	Conciliación	67
	Funcionario habilitado para conciliar		64
<b>DESVINCLADO TOTAL</b>			<b>131</b>
Inactivo	Abogado	Conciliación	4.613
	Estudiante		27.274
	Judicante		472
<b>INACTIVO TOTAL</b>			<b>32.359</b>
Vinculado	Funcionario habilitado para conciliar	Conciliación	778
<b>GRAN TOTAL</b>			<b>49.543</b>

*Fuente:* Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos. Conciliadores en derecho. Tomado de derecho de petición.

Como se lee, según la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos, en la actualidad ejercen 16.275 conciliadores en derecho, desde los centros de conciliación y arbitraje, quienes tienen presencia en setenta y siete municipios, con trescientos cincuenta y dos centros de conciliación y arbitraje.

En cuanto a la cantidad de casos que manejan, según el último reporte de la Dirección, en 2012 se registraron 95.891, de los cuales 10.754 no se cerraron. En 2013 fueron 98.235, con 7.504 no cerrados. Y en 2014 se registraron 85.908 casos. Los conciliadores en derecho manejan entonces cerca de 90.000 casos al año en los asuntos que los conciernen: responsabilidad contractual, sociedades, propiedad horizontal, títulos valores, declaración unión marital de hecho, disolución y liquidación, obligaciones alimentarias, todo lo relacionado con el contrato de trabajo, conflictos jurídicos por servicios personales de carácter privado, daño a bien ajeno y bienes y contratos, entre otros.

En cuanto a aquellos en los que el conciliador en derecho, por medio de los centros de conciliación y arbitraje, enfoca su labor en resolver casos del sector empresarial y privado, la mayoría de los centros de conciliación y arbitraje están localizados en las cámaras de comercio municipales.

Otro problema que afronta la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos, parcialmente relacionado con el cubrimiento, es la falta de un sistema de seguimiento y acompañamiento para los conciliadores en equidad, quienes son los responsables de llevar la justicia estatal en forma de justicia comunitaria a las zonas rurales más remotas.

La conciliación en equidad viene de la lógica de la justicia comunitaria y tiene cabida en la justicia colombiana como método alternativo de justicia. Es una figura híbrida que emplea justicia alternativa, pero que oficialmente representa la del estado. Este mecanismo se expresa como un mecanismo complementario a la justicia tradicional del estado y tiene como particularidad el principio de la informalidad. Es así como el conciliador en equidad puede ejercer en un espacio institucional como una Casa de Justicia, o informal como un salón comunal, un centro comunitario, una casa o un colegio. Mientras que la conciliación en derecho tiene varias formalidades, entre las que está ejercer en un centro de conciliación y arbitraje, la conciliación en equidad lleva la justicia a lugares remotos adonde no hay un Centro de Conciliación, de Convivencia o una Casa de Justicia.

Funcionarios de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos reconocen que la figura del conciliador en equidad es una de las más olvidadas en términos de financiación y acompañamiento, y una de las más importantes para la promoción de la justicia. Por esa razón, han intentado trabajar con los departamentos, para que las autoridades departamentales y locales apoyen esta alternativa, destinando fondos a su operación, mediante insumos, gastos en transporte y alimentación. Mencionaron el ejemplo del departamento del Meta, en el que la gobernación destinó un rubro pequeño para que los conciliadores en equidad cubran algunos gastos. La Dirección propone una reforma integral, que incluya que los municipios tengan recursos para acompañar esta figura y fortalezcan su aparato judicial en todas las instancias.

Es importante mantener la figura del conciliador en equidad como espacio complementario a la justicia del estado, aun cuando es necesario tener en cuenta que este mecanismo solo no es suficiente para cumplir con la obligación de llevar la justicia a las zonas rurales, en donde se debe dar una respuesta integral que incluya más jueces, tribunales, recursos para los municipios y autoridades locales, al igual que una campaña de justicia móvil que lleve todas estas instancias y programas a los lugares más remotos y olvidados del país. Para este propósito, la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos está promoviendo un plan llamado “Expansión del sistema local de coordinación de justicia a municipios colombianos”.

Otro problema de la Dirección frente a sus funciones es su desconocimiento en la opinión pública y en el aparato judicial, debido en gran parte a la falta de claridad acerca de las funciones de los programas y las figuras. Ejemplo de ello es el parentesco evidente entre los jueces de paz y los conciliadores en equidad. Este problema se refleja también en el hecho de que estos mecanismos de justicia alternativa tienen una presencia estable en las ciudades y grandes cabeceras urbanas, pero no responden a las necesidades de justicia de las zonas rurales, adonde la firma de los acuerdos traerá nuevos conflictos y, por ende, habrá que dar respuesta inmediata a esas necesidades.

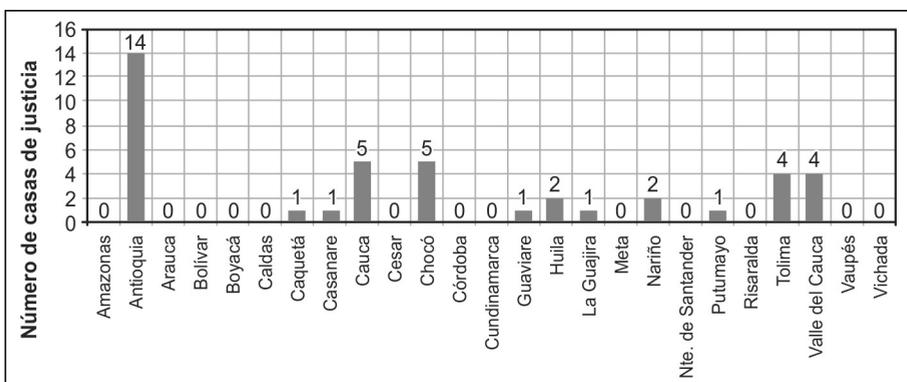
La conclusión inicial es que la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos no está preparada para afrontar los retos del posconflicto ni para responder a las necesidades de las zonas rurales en su campo de acción. Es claro que si el gobierno nacional está dispuesto a

invertir en los municipios y en los programas de la Dirección, en especial en la propuesta de expansión del sistema local de justicia, se podría dar respuesta a varias problemáticas.

*ANÁLISIS DE LAS CASAS DE JUSTICIA Y LOS CENTROS DE CONVIVENCIA CIUDADANA EN UN ESCENARIO DE POSCONFLICTO*

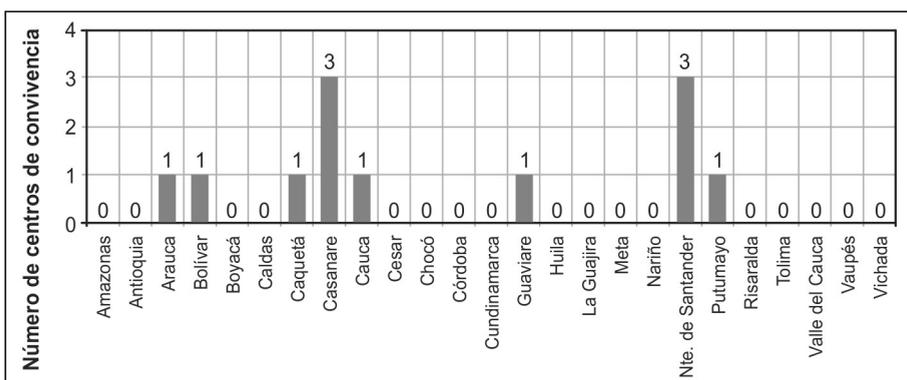
Las gráficas 1 a 4 se basan en información oficial de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos y en datos de la Fundación Paz y Reconciliación. En ellas se ven los niveles de presencia de los programas de esa Dirección en municipios donde hacen están

GRÁFICA 1. CASAS DE JUSTICIA EN MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE LAS FARC



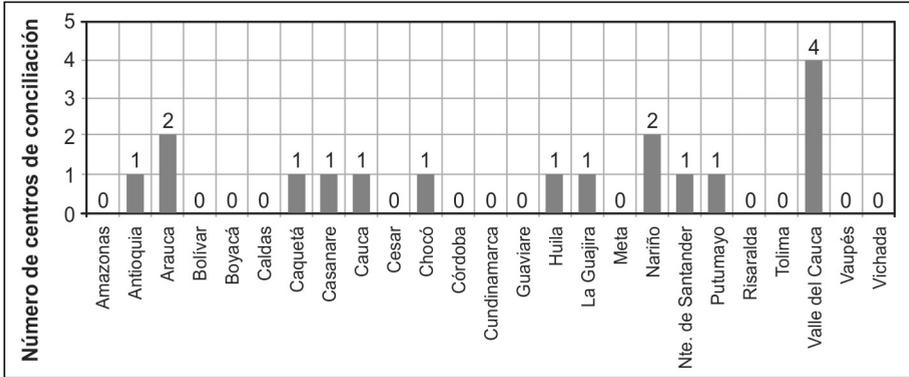
*Fuente:* Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

GRÁFICA 2. CENTROS DE CONVIVENCIA EN MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE LAS FARC



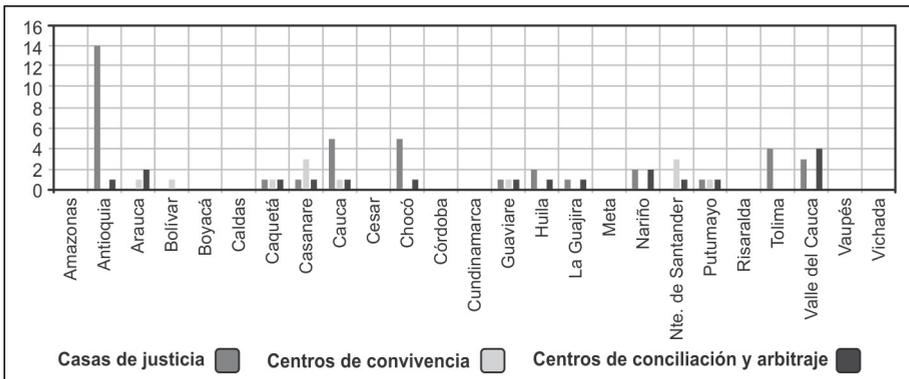
*Fuente:* Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

GRÁFICA 3. CENTROS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE LAS FARC



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

GRÁFICA 4. CONSOLIDADO CENTROS DE JUSTICIA, CENTROS DE CONVIVENCIA Y CENTROS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

presentes las Farc y el ELN: doscientos ochenta y uno, dando además una imagen de qué tan preparado está el estado colombiano en estos municipios, en donde será también necesaria su intervención en relación con el acceso a la justicia.

Del total de ciento dos casas de justicia que operan en ochenta y seis municipios del país, se encontró que cuarenta, donde hay cuarenta y dos casas de justicia, coinciden con municipios en donde las guerrillas tienen presencia y accionar. La gran mayoría están en el departamento de

Antioquia, donde funcionan treinta, de las cuales catorce están en municipios adonde las Farc operan o tienen presencia. En el Cauca, por su parte, de las seis casas de justicia que hay, en cinco municipios las Farc tienen presencia. En el Chocó están en todos los municipios. En el Valle del Cauca, por último, hay siete y cinco de ellas están localizadas en cuatro municipios con presencia y operaciones de las Farc.

Por otro lado, de los treinta y dos centros de convivencia ciudadana existentes en el país, en treinta y dos municipios y dieciséis departamentos, doce operan en municipios en donde las Farc tienen una presencia estable u operacional.

En el país hay trescientos cincuenta y tres centros de conciliación y arbitraje en setenta y siete municipios. En diecisiete municipios, que tienen sesenta y seis centros de conciliación y arbitraje, hay presencia de las Farc. Solo en cuatro de ellos existe la presencia única de estos centros de conciliación y arbitraje, y allí no hay otra casa o centro que imparta la justicia estatal. La gráfica 4 muestra el consolidado nacional.

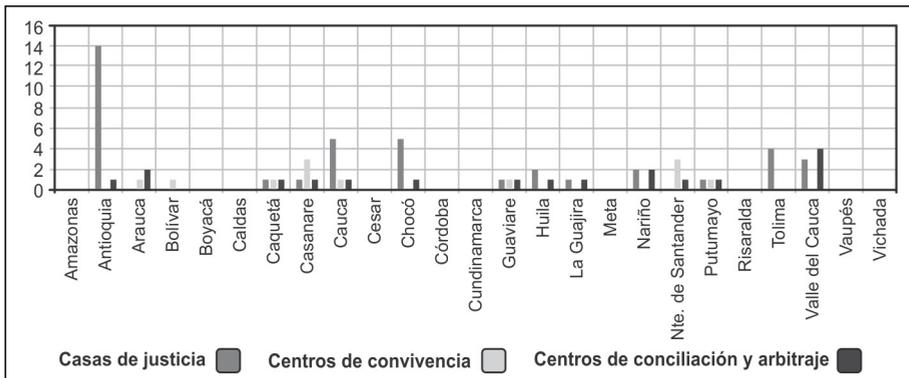
Del análisis de las graficas 1 a 4 se sacan algunas conclusiones. Primera, que de los ciento dos municipios en donde existen casas de justicia, en 48% hay presencia o accionar de las Farc. Asimismo, que del total de doscientos cuarenta y dos en donde las Farc ejercen control o tienen un accionar estable, en tan solo 16,6% hay presencia de una Casa de Justicia, lo cual dice mucho sobre la falta de acceso a la justicia que la población tiene a su disposición. Segunda, los treinta y dos centros de convivencia ciudadana que funcionan en el país tienen un cubrimiento municipal de 5% de los municipios en donde las Farc operan. Tercera, que los centros de conciliación y arbitraje solo cubren 7,1% de los municipios donde las Farc tienen presencia estable o accionar.

Dado que en los municipios en donde hay una Casa de Justicia no funciona un Centro de Convivencia Ciudadana, y que solo en cuatro opera un Centro de Conciliación y Arbitraje, la presencia municipal de las Farc en zonas de los centros de conciliación y arbitraje es de 5%, de 16,6% en aquellos donde hay casas de justicia, y de 1,6%, cuatro municipios, en los que hay centros de conciliación y arbitraje. Esto da un total de 23,2% de presencia de las Farc en municipios en los que existen centros y casas de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos que promueven el acceso a la justicia.

En resumen, estas cantidades y porcentajes muestran que en los municipios donde las Farc tienen presencia hay un gran vacío de administración de justicia por parte del estado, y que allí ellos la administran. Por tanto, en esos territorios funcionan otras formas de administración de justicia para la población.

El Ejército de Liberación Nacional, por su parte, tiene presencia y accionar estable y temporal en ciento seis municipios, en doce departamentos (gráfica 5). En el de Antioquia está presente en diecisiete de aquellos en los que hay casas de justicia, y en nueve con centros de convivencia ciudadana y centros de conciliación y arbitraje. En setenta y nueve en donde tiene algún tipo de presencia, no hay Centro de Convivencia ni de Conciliación o Casa de Justicia. Esto significa que solo en 25,5% de ellos hay mecanismos de justicia alternativa estatal.

GRÁFICA 5. CASAS DE JUSTICIA, CENTROS DE CONVIVENCIA CIUDADANA Y CENTROS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN DEPARTAMENTOS CON PRESENCIA DEL ELN



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

### INSPECTORES DE POLICÍA RURAL

Son los funcionarios que están a cargo de una Inspección de Policía. Según el Dane, esta es:

Una instancia judicial en un área que puede o no ser amanzanada y que ejerce jurisdicción sobre un determinado territorio municipal, urbano o rural y que depende del departamento (IPD) o del municipio (IPM). Es utilizada en la ma-

yoría de los casos con fines electorales. Su máxima autoridad es un Inspector de Policía<sup>36</sup>.

Este funcionario está adscrito a la Secretaría de Gobierno municipal y su principal función “es la prevención y resolución de conflictos que surgen de las relaciones de los ciudadanos y que afectan la *seguridad, la salubridad, la tranquilidad, la moralidad y convivencia del orden público interno*”<sup>37</sup>. El inspector diligencia y tramita de acuerdo con el Código de policía, el de tránsito y demás normas vigentes en materia de comisión de delitos, contravenciones de tránsito, indisciplina social, etcétera, con el fin de contribuir al bienestar de la comunidad y al restablecimiento del orden<sup>38</sup>.

Según expertos del Departamento Nacional de Planeación, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Ministerio de Justicia y del Derecho entrevistados para esta investigación, el inspector de Policía es la figura más abandonada que existe y de las más necesarias para la convivencia, el orden y la resolución de conflictos en municipios rurales. Los entrevistados ven en él la figura jurídica que podría responder a las necesidades de las comunidades donde cumple sus funciones, en especial en un escenario de posconflicto.

El inspector de Policía tiene el problema de no depender del nivel institucional, por lo que legalmente no tiene mecanismos de seguimiento, veeduría o acompañamiento, mediante los cuales se determine un rubro para ejercer sus funciones. Es nombrado por el alcalde o por el secretario de Gobierno, y responde directamente a este último, quien es su jefe directo. Ahora bien: dada la multiplicidad de funciones que ejerce el secretario de Gobierno, los inspectores de Policía pasan a un segundo plano de prioridades. Y no reciben los recursos necesarios para cumplir cabalmente con sus funciones.

Por otro lado, en gran medida, la figura del inspector de Policía está en manos de la maquinaria política del alcalde de turno, lo cual se presta para

---

36 Dane. Conceptos básicos. [https://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf)

37 Dirección de Apoyo y Justicia de Soacha. <https://sites.google.com/site/direcciondeapoyoalajusticia/inspecciones-y-corregimientos-de-policia>

38 Oferta laboral, inspector de policía, veredas, Puerto Boyacá. <http://www.puertoboyaca.gov.co/empleosConcurso/INSPECTORPOLICIA.htm>

abusos de poder y presión por “favores” del círculo político del alcalde, siendo frecuente la dilación de casos de linderos<sup>39</sup>. Además, dada la falta de capacitación y la ausencia de concurso de méritos para su elección, se presentan casos de negligencia e improvisación y se cometen arbitrariedades. Todo lo cual pone de presente la importancia de considerar cambios en el funcionamiento actual de esta figura, debiéndose determinar, entre otros aspectos, si se mantiene la manera descentralizada de acuerdo con la cual es designado por la autoridad municipal, o si los inspectores de Policía pertenecerán a una instancia nacional o, por ejemplo, departamental.

Una reforma profunda de esta figura local podría darle responsabilidades institucionales de cumplimiento de la ley. Lo cual se podría dar, al mismo tiempo, con los principios que rigen a un conciliador en equidad –que tienen en cuenta el contexto cultural y comunitario en el que operan y la veeduría de las organizaciones sociales– y contribuiría a solucionar el problema de falta de acceso a la justicia en el ámbito local.

Los inspectores de Policía llegaron a tener más poder y responsabilidades por cuenta de la Constitución de 1991, mediante el decreto 800 de 21 de marzo de 1991, que reglamenta la ley 23, expedida durante el gobierno del presidente César Gaviria, cuyo propósito era descongestionar los despachos judiciales, atribuyéndole más poderes a estos funcionarios, a quienes tras ese decreto les fue encomendada la responsabilidad de “conocer de diecinueve conductas que antes estaban tipificadas como delitos y que pasaron a ser contravenciones”<sup>40</sup>.

El decreto reglamentó también el nivel educativo que debían tener los inspectores, que dependería de la categoría del municipio donde cumplirían sus funciones. De acuerdo con el periódico *El Tiempo*:

En las zonas urbanas de las ciudades de primera y segunda categoría los inspectores deben ser abogados titulados. En las de tercera y cuarta categoría deben haber terminado estudios de derecho. En las de quinta categoría y en las zonas rurales, los inspectores deben ser bachilleres y haber desempeñado funciones judiciales, de Policía o administrativas de contenido jurídico en el

---

39 <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-sanciono-inspector-de-policia-dilatar-entr-articulo-534795>

40 *El Tiempo*. 24 de marzo de 1991. “Reglamentan régimen de conciliación ciudadana”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-49902>

sector público por un año o más, o aprobar un curso sobre derecho policivo de duración no inferior a 160 horas<sup>41</sup>.

Posteriormente, la ley 228 de 1995, en sus artículos 41 y, especialmente, 42, dejó sin vigencia el decreto 800 de 1991, lo que cambió sus funciones.

De las recomendaciones de los entrevistados se puede concluir que el inspector de Policía podría tener un papel importante en la administración de justicia en el posconflicto. Para analizar su papel en ese caso, en especial en zonas rurales de presencia de las Farc, se tomó la lista de sus funciones en el municipio de Puerto Boyacá, rural, de categoría 6 según la ley 617 de 2000. Y, por otra parte, se examinó el Manual de convivencia de las Farc para comunidades de Putumayo, un instrumento para regular la vida allí y que en los últimos dos años ha sido usado por miembros de esa guerrilla para organizar la vida, de cara también a una posible firma de los acuerdos de paz. Este manual contiene cuarenta y seis reglas que son implementadas por las juntas de acción comunal, con el aval de las Farc (de las que reproducimos y examinamos cuarenta y cinco).

Ambas listas contienen aspectos administrativos, de seguridad, convivencia, organización de la economía local e, incluso, normas morales, relacionadas con la convivencia cotidiana, las tradiciones y la cultura de las comunidades. Para comparar las dos normas (Manual de funciones del inspector de policía y Manual de convivencia de las Farc en el Putumayo), cada punto se dividió en cuatro aspectos:

- ♦ *Seguridad (S)*. Que describe asuntos relacionados con la seguridad física. Incluye la prevención de delitos contra miembros de la comunidad.
- ♦ *Convivencia (C)*. Sobre aspectos de coexistencia pacífica y armoniosa, de acuerdo con parámetros de reglas sociales y comportamiento que prevengan conflictos. Se mide también con una regla de moralidad.
- ♦ *Administración (A)*. Se refiere a la aplicación de normas, leyes y procesos, acordados por los códigos de ley del estado o ente territorial, y por las juntas de acción comunal o las Farc.

---

41 *El Tiempo*. 24 de marzo de 1991. “Reglamentan régimen de conciliación ciudadana”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-49902>

- ♦ *Regulación de economías (RE)*. Puntos que regulan los negocios en la comunidad y los trámites de los bienes.

Mientras la tabla 6 presenta y categoriza cada punto del Manual de funciones de un inspector de policía en una zona rural, el municipio de Puerto Boyacá, la 7 lo hace con el Manual de convivencia de las Farc en zonas rurales del Putumayo, lo que permite establecer correlaciones temáticas entre ambos manuales.

Como se lee, el Manual de funciones del inspector de policía contiene veintitrés puntos, de los cuales nueve están relacionados con asuntos administrativos; siete con la regulación de la economía local; cuatro con la seguridad; y tres con la convivencia.

TABLA 6. MANUAL DE FUNCIONES DE UN INSPECTOR DE POLICÍA RURAL

RE	1	Recibir, diligenciar, tramitar y fallar las denuncias, negocios o comisiones que sean de su competencia de acuerdo con la normatividad vigente.
C	2	Diligenciar el trámite de las diferentes actuaciones administrativas por perturbación y/o invasión del espacio público, al igual que adelantar los procesos contravencionales originados por anomalías en el uso del espacio o bienes públicos de acuerdo con la normatividad vigente.
RE	3	Hacer cumplir los reglamentos y normas que sobre precios, pesas y medidas, establezca la administración municipal.
RE	4	Promover campañas sobre calidad y precios de los bienes y servicios que se comercialicen en el municipio.
C	5	Controlar en el área de su jurisdicción, el cumplimiento de las normas y disposiciones legales que regulan el transporte y tránsito, el funcionamiento de los establecimientos públicos, las rifas, juegos y espectáculos, así como el uso y manejo del espacio público.
S	6	Participar en los operativos tendentes a mantener la tranquilidad, seguridad y salubridad pública y a controlar la ocupación debida del espacio público, con el fin de contribuir al bienestar de la comunidad y al restablecimiento del orden.
S	7	Diseñar mecanismos y estrategias tendentes a prevenir la comisión de delitos, contravenciones, violación a las normas del tránsito y a la reglamentación del servicio público e indisciplinas sociales, que afectan la comunidad, aplicando los conocimientos, técnicas y metodologías necesarias.
A	8	Brindar asesoría en aspectos administrativos y jurídicos que sean de su competencia, de acuerdo con las normas y disposiciones legales vigentes, con el fin de garantizar la prestación de los servicios del equipo de trabajo.
C	9	Realizar labores de acercamiento a la comunidad, que faciliten la búsqueda de soluciones a las diferentes problemáticas sociales que la afectan.

A	10	Expedir las copias, certificados y demás información solicitada por los interesados o por otras autoridades de acuerdo con las normas que la reglamentan y que sean de su competencia.
A	11	Cumplir con los mandatos de las autoridades judiciales, donde sea comisionado de conformidad con las normas vigentes (como llevar a cabo las diligencias para el cobro por parte del municipio de multas por violación a las normas expedidas por la Alcaldía).
A	12	Resolver los recursos contra las providencias dictadas, revisar los aspectos jurídicos a las resoluciones emanadas de su despacho y tramitar derechos de petición y revocatorias directas.
A	13	Desempeñar las demás funciones asignadas por su jefe inmediato de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.
RE	14	Adelantar campañas a la ciudadanía en general sobre normas nacionales y municipales que reglamentan precios y calidades de bienes y servicios que se expendan en la jurisdicción, y propender porque ( <i>sic</i> ) se hagan efectivas las sanciones a los comerciantes que violen las normas vigentes o que se establezcan sobre pesas, medidas, cantidades y calidades.
S	15	Conocer de las contravenciones contempladas en el decreto 1136 de 1970 sobre protección social relacionada con la mendicidad, vagancia, enfermos mentales, personas toxicómanas y alcoholizadas.
A	16	Establecer los mecanismos necesarios para hacer cumplir las sanciones penales, expedir constancias por pérdida de documentos (a través de la página de la Policía Nacional o directamente ante la inspección), fallar los casos de policía según sus atribuciones (perturbación a la posesión, a la mera tenencia o al ejercicio de una servidumbre, amparo al domicilio - artículos 28 y 39 de la ordenanza 14 de 2005), efectuar las inspecciones oculares a que haya lugar en los diferentes asuntos tramitados en las inspecciones y realizar las diligencias de embargo y secuestro de los bienes muebles e inmuebles.
RE	17	Vigilar los negocios establecidos en el sector, hacer las visitas e investigaciones respectivas en fraudes, pesas y medidas.
A	18	Rendir informes mensuales al superior inmediato sobre las actividades realizadas y la situación general de las medidas adoptadas en relación a sus funciones.
A	19	Atender solicitudes de inscripción extemporánea de la defunción de una persona.
RE	20	Ejercer control y vigilancia sobre establecimientos de comercio abiertos al público.
S	21	Atender solicitudes por amenazas personales, agresiones, ultrajes y escándalos.
A	22	Atender solicitudes cuando se han cambiado las guardas y no se permite el ingreso al domicilio o se han cortado los servicios públicos.
RE	23	Expedir licencias de trasteo, movilización de ganado y certificaciones de residencia.

Fuente: Oferta laboral. Inspector de policía rural. Veredas del municipio de Puerto Boyacá (2005).

<http://www.puertoboyaca.gov.co/empleosConcurso/INSPECTORPOLICIA.htm>. Y Dirección de apoyo y justicia de Soacha.

<https://sites.google.com/site/direcciondeapoyoalajusticia/inspecciones-y-corregimientos-de-policia>

El Manual de Convivencia de las Farc, por su parte (tabla 7), tiene cuarenta y seis puntos, de los cuales trece están relacionados con la regulación de la economía local; once con asuntos de administración; once más con convivencia; y cuatro con seguridad. En el caso de este manual, de varios puntos se puede decir que se relacionan con más de un asunto. En ese sentido, se encontró que un punto habla de regulación de economías y de administración; tres sobre administración y seguridad; y dos sobre convivencia y administración.

TABLA 7. MANUAL DE CONVIVENCIA DE LAS FARC

<b>A</b>	1	Toda persona mayor de 15 años que viva en la vereda debe aparecer inscrita en el libro de socios de la Junta de Acción Comunal y participar activamente en los trabajos de las mismas; quien no lo haga, la comunidad no se hará responsable de ella.
<b>A, S</b>	2	No se permitirá en la región a las personas que no presenten su carta de recomendación a la Junta de Acción del lugar en donde ha estado viviendo o del Movimiento.
<b>RE</b>	3	Para realizar algún negocio de compra venta de fincas, ganado, casas u otros, deberán informar a los directivos de su comunidad y al Movimiento, como requisito es indispensable previamente presentar al comprador antes de que adquiera el bien. La persona que no cumpla con el requisito anterior, no podrá realizar el negocio en mención.
<b>A, S</b>	4	Los pobladores de cualquier vereda que entren personas desconocidas, así sean familiares; la primera vez que lo hagan, se les hará un llamado de atención y el desconocido deberá salir. Si lo hacen por segunda vez, deberán pagar una multa de \$1'000.000 (un millón de pesos), los que ingresarán al fondo de la comunidad; y quien por tercera vez reincide, será expulsado de la región y sus bienes confiscados, los que pasarán a manos de la Junta bajo el control y supervisión de la organización.
<b>RE</b>	5	La persona que vendió o negoció sus bienes para irse a otra parte y después quiere volver, deberá regirse por el punto 2° de este documento.
<b>A</b>	6	Los padres que manden a sus hijos a estudiar a las cabeceras municipales, los pueden entrar en vacaciones y en fin de año.
<b>A</b>	7	Las personas que trabajan tanto en fincas como en las cabeceras municipales deberán estabilizarse en alguno de los dos lugares. Si deciden estabilizarse en las cabeceras municipales y tienen predios en las veredas, quedan libres de las reuniones y jornadas de trabajo, pero deberán pagar las cuotas y aportes que surjan.
<b>RE</b>	8	En caso de que algún fincarío no pueda personalmente ponerse al frente de la administración de la finca de su propiedad, el mayordomo o cuidandero que elija, deberá ser de la región, conocido y gozar con buena reputación.
<b>A, S</b>	9	Toda persona que llegue a radicarse en la región deberá cumplir con el tiempo de un año sin salir a otras cabeceras municipales.

C	10	El desplazamiento de noche a pie o en bestias rige de las 5 de la mañana hasta las 8 de la noche; para los vehículos el horario es el mismo. Cuando haya alteración del orden público los horarios serán de las 5 de la mañana hasta las 6 y 40 de la tarde; y la movilizada de ganado será de las 5 y 30 de la mañana hasta las 6 y 30 de la tarde.
C	11	Toda comunidad que piense realizar bazares, consultará previamente con la directiva del núcleo, y lo hará únicamente con el fin de recaudar fondos para la misma, y no con fines o propósitos personales.
S	12	Nadie llevará armas (cuchillos, peinillas, puñaletas y armas de fuego) a bazares o establecimientos públicos. Quien incurra en esto perderá el arma y se sancionará con algo que sea de beneficio comunitario, ya sea en plata o en trabajo.
C	13	En bazares o fiestas, quien o quienes causen daños materiales los pagarán y fuera de lo anterior, trabajarán 2 días para la comunidad.
A	14	Los que no puedan asistir a las reuniones o a las jornadas de trabajo, deberán mandar una excusa por escrito explicando la causa; quien no lo haga, la Asamblea le aplicará el correctivo establecido para este caso concreto.
C	15	Ningún chofer andará con exceso de velocidad, ni sobrecupos.
C, A	16	Todas las comunidades velarán por el buen mantenimiento de sus carreteras, caminos y puentes.
S	17	Para el uso de celulares, por medidas de seguridad, solo se permitirá tener máximo 2 por familia, pero estos deberán ser sin cámara fotográfica. Le informarán a los directivos de la Junta para su debido control.
RE	18	Nadie colocará carnicerías o picas fuera de las autorizadas, sin previa autorización.
RE	19	Todo matarife debe tener un cuaderno donde registre el nombre de la persona a quien le compró ganado y la marca del mismo ( <i>sic</i> ). Es deber de los directivos de las juntas verificar el estado de salud del ganado que se va a sacrificar.
RE, A	20	El matarife y las directivas de las juntas deberán ponerse de acuerdo para velar por el buen estado de higiene de los sitios y mesas de carnicerías.
RE	21	Los directivos de las juntas de acción comunal y directivas de núcleos deberán coordinar para evitar que comerciantes y choferes inescrupulosos especulen con los precios de los artículos y pasajes valiéndose de las necesidades de la gente; de presentarse estos casos deberán ser tratados en las reuniones de los núcleos para determinar el correctivo que se deberá aplicar.
RE	22	Si alguien desea comprar carros o motos, lo puede hacer previa consulta a la directiva y al Movimiento.
C	23	Los negocios de cantina funcionarán con volúmenes moderados los días sábados y domingos hasta las 2:00 de la madrugada; los días de fiestas especiales como el San Pedro, Navidad, Año Nuevo y fiestas familiares, podrán ser durante toda la noche
C	24	Las personas viciosas que representen un peligro para las comunidades, será responsabilidad de familiares sacarlos de la región; si no tienen familias, entonces será la comunidad quien determina la sacada y la Organización quien la ejecute.

<b>A</b>	25	En todos los caseríos donde haya teléfono público, los directivos deberán nombrar a una persona de la comunidad de reconocida reputación que se ponga al frente de esta responsabilidad; la persona encargada llevará un cuaderno de registro y control del nombre de las personas y de las llamadas recibidas y despachadas.
<b>A</b>	26	Toda persona o socio de la Junta al salir de su comunidad debe informar a los directivos el tiempo que demorará afuera y la diligencia a realizar. Quien incumpla, la comunidad le aplicará el correctivo correspondiente que se acuerde en la Asamblea o reunión del Núcleo.
<b>A</b>	27	Toda persona que se vaya a ir de la comunidad deberá informar para que le entreguen la carta de recomendación. Quien no lo haga, y después de haberse ido regrese por la carta de recomendación, la comunidad no asumirá responsabilidad alguna en esto.
<b>C</b>	28	No se venderá bebidas alcohólicas a las personas que tengan bestias amarradas en bodegas o caseríos.
<b>C</b>	29	Los perros deberán permanecer amarrados por sus propietarios para evitar el malestar que producen cuando están sueltos en los caseríos o reuniones, o por el daño que puedan causar si muerden a alguien.
<b>A</b>	30	Ninguna comunidad le puede dar afiliación a alguien de otra comunidad, sin causa justificada.
<b>A</b>	31	Los deudores morosos de fondos de comunidades deben cancelar en el menor tiempo posible, ya que se trata de recursos de toda la comunidad. Si no se cumple, la deuda se multiplicará acorde al tiempo que esta dure para pagarse.
<b>C</b>	32	Los directivos de las juntas de acción comunal deberán ser personas ejemplares en todos los aspectos.
<b>A</b>	33	Las fincas o casas que lleven un año de estar solas, se confiscarán y serán entregadas, por consentimiento de la comunidad, a las JAL, para que, en asamblea, la comunidad determine entregarle a quien la trabaje. Si el propietario regresa, se le devolverá, quien antes de recibirla, deberá mejoras hechas al bien inmueble.
<b>RE</b>	34	Todo fincarío debe tener sembrado arroz, plátano, yuca, maíz, caña, la huerta casera, etcétera. Ya que es lo primordial para el sustento de él y su familia. El comité de trabajo y la Organización garantizarán que esto se cumpla. Si se comprueba que hay negligencia en el cumplimiento de esta norma, se tomarán las siguientes medidas: por primera vez una multa de \$500.000 pesos; por segunda vez, semi hectárea de pan coger para beneficio de los niños; y por tercera vez, expulsión del área.
<b>RE</b>	35	Las semillas transgénicas solo sirven para acabar con las nativas de nuestra región; ya que estas sirven solo una vez. Por lo tanto, no se deben cultivar.
<b>RE</b>	36	A quien se le encuentre en las fincas, animales sin marca del dueño o robado, se le confiscarán sus bienes.
<b>RE</b>	37	Quienes extraen oro de los ríos, caños y montañas, etcétera, con dragas, retroexcavadores, motobombas y balsas, se les informa que a partir del 1 de septiembre del año en curso deberán poner fin a esta actividad, porque están causando un enorme daño al ecosistema y al medio ambiente.
<b>RE</b>	38	Se permite la explotación de oro mediante formas artesanales, y las minas, en terreno firme.

A	39	Las capillas evangelizadoras se construirán únicamente en las cabeceras municipales.
C, A	40	Los pastores y curas dirán sus misas solamente en las iglesias de las cabeceras municipales.
RE	41	Se prohíbe la entrada de motos taxistas de las cabeceras municipales, a las inspecciones y corregimientos. Este servicio lo pueden prestar reconocidos miembros de las comunidades.
C	42	Toda persona que tenga animales como marranos, bestias, chivos y ganado sueltos que dañan a los vecinos, responderán ante el Comité Conciliador por los daños y perjuicios causados.
C	43	A los que se les compruebe que se han ido del área diciendo que el Movimiento los ha desplazado, sin ser eso cierto, no se le permitirá el regreso a la zona.
S	44	Los padres de familia que tengan hijos activos en la Policía, en el Ejército de profesionales y demás organismos de seguridad del estado deberán vender sus tierras y abandonar el área.
S	45	A partir del 1 de septiembre del año en curso, queda prohibido hacer parte a los pertenecientes a Familias en Acción y Guardabosques, el cual es una estrategia del estado para generar cooperantes (sapos), porque lo que usted recibe es utilizado como mecanismo de guía para ponerlo en contra de nuestro pueblo al que pertenecemos todos.

*Fuente:* Manual de convivencia. Comunidad en zona de presencia Farc EP. Putumayo. 2013.

Como se puede apreciar en ambos manuales, los aspectos más recurrentes son los de regulación de economías locales y de administración. Es decir que, en un escenario de posconflicto en territorios rurales de presencia de las Farc, la figura del inspector de Policía podría tener importancia.

## SEGURIDAD PARA LOS EXCOMBATIENTES

Para finalizar el análisis, a continuación se trata brevemente la seguridad física de los excombatientes en una perspectiva del proceso de paz y la seguridad de las comunidades. Dicho asunto, al igual que los anteriores, es complejo y no es homogéneo en el territorio. La seguridad de los excombatientes y las comunidades se puede dividir en tres.

### SEGURIDAD FÍSICA

Incluye dos aspectos: la protección de los exguerrilleros que se conviertan en líderes sociales, que evite una ola de violencia política similar a la ocu-

rrida con la Unión Patriótica. Y la seguridad para los excombatientes o de personas cercanas a ellos que lideren procesos de sustitución de economías ilegales, caso en el cual el riesgo de que sean asesinados podría ser alto en varias regiones del país.

## RECONCILIACIÓN DE LA SOCIEDAD EN ESAS ZONAS Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS

No en cuanto a la reparación integral, administrativa o material en sentido amplio, sino, más bien, a otro tipo de problemas que se vivirán en estos territorios.

El primero hace referencia al retorno de población a las zonas de injerencia de las Farc una vez se firmen los acuerdos de paz. En una buena cantidad de municipios, como en Puerto Asís, en el Putumayo, debido a los niveles de confrontación armada y a la violencia generada por las Farc y los grupos paramilitares en su momento, buena parte de la población abandonó las zonas rurales y se instaló en la cabecera municipal, dejando abandonados sus predios. Muchos de ellos están ocupados actualmente por personas de otras regiones, de donde fueron desplazadas también. Así las cosas, numerosas familias desplazadas intentarán retornar a sus tierras y chocarán con los nuevos ocupantes. De hecho, en la última década en varias de estas zonas ha habido dos o tres repoblamientos, los que se han denominado conflictos sociales horizontales.

El segundo conflicto que se podría presentar en las diferentes zonas rurales de los doscientos ochenta y un municipios es el choque entre comunidades históricamente afectadas por la presencia de las Farc y excombatientes. Muchas de estas comunidades han sufrido el desplazamiento o asesinato de familiares, y el perdón y la reparación, sumados a la aspiración de liderazgo social de los miembros de las Farc, traerán dificultades a la reintegración. En algunas zonas, incluso, podría haber venganzas de parte de afectados por la violencia de las Farc.

## CONFLICTOS POR ASPIRACIONES POLÍTICAS

El tercer tipo de conflictos es el derivado de las aspiraciones políticas de miembros de las Farc, y, también, de los liderazgos sociales no orgánicos

de ese grupo insurgente. En este tipo de conflictos sociales hay dos situaciones que llaman la atención. Por un lado, en la medida que las Farc han comenzado a ceder la administración de justicia a las juntas de acción comunal, en algunos casos estas son dirigidas por personas cercanas a esa guerrilla, o al menos que le dan cierta confianza al grupo guerrillero. Algunas de estas personas se han convertido en líderes sociales, que difícilmente se someterán a los excombatientes que quieran asumir ese papel de liderazgo social. La gran mayoría de ellos son personas cercanas a las Farc pero no son orgánicos.

Este choque de liderazgo es más complejo cuando de elecciones se trata, cuando se trata de definir quiénes y de acuerdo con qué criterio se escogerán los líderes sociales en las comunidades donde las Farc van a iniciar el proceso de dejación de armas. El grupo guerrillero aspira a mantener su estructura después de la firma de los acuerdos, por lo que es muy probable haya choques con las estructuras sociales en esas comunidades.

El diagrama 5 resume los tres tipos de desafíos en cuanto a seguridad de excombatientes y comunidades.

Estos desafíos no son ni homogéneos ni similares en los territorios y, como se vio, dependen de varios factores. En todo caso, preocupan las zonas en donde hay otros grupos armados ilegales u organizaciones criminales. El mapa 5 muestra, en los doscientos ochenta y un municipios, en cuáles hay uno, dos o tres grupos armados ilegales, trátase de miembros de las Farc, el ELN o las Bacrim.

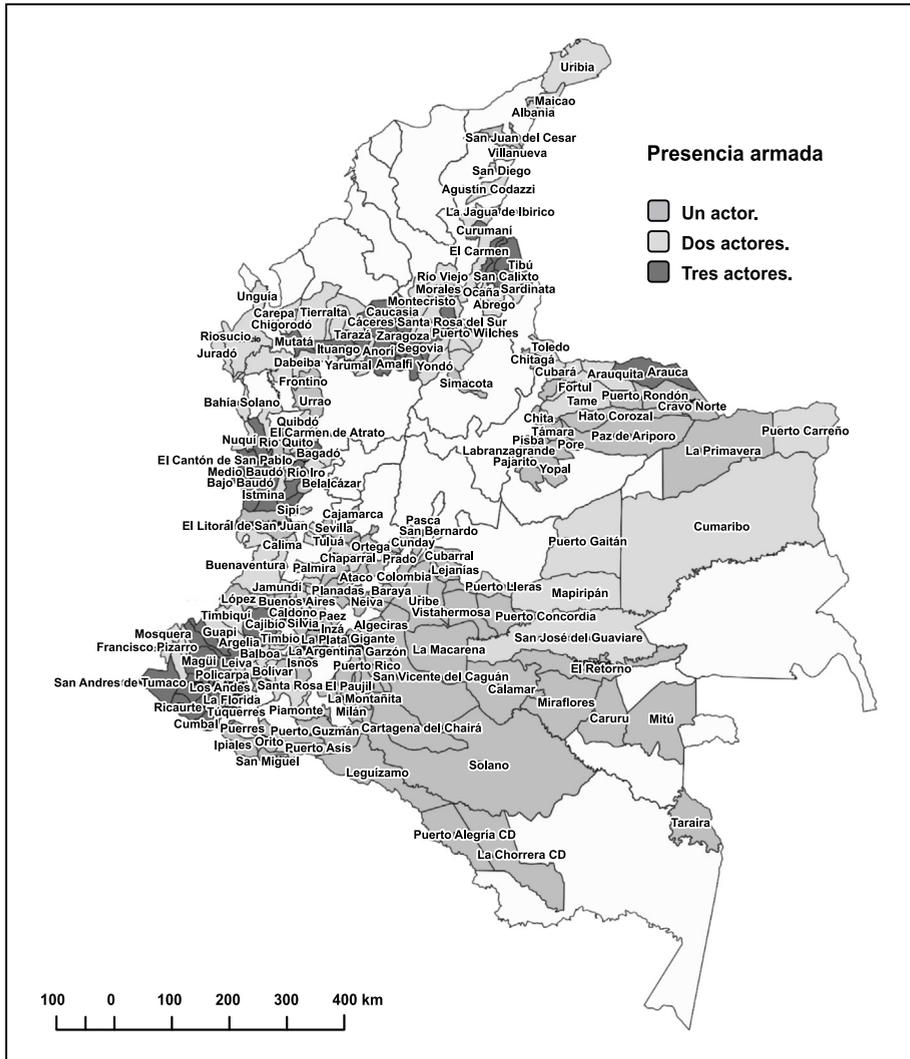
Tal vez el caso más dramático es la coincidencia entre las guerrillas de las Farc y el ELN, ya que operan en zonas rurales y coinciden en siete regiones. Colombia ha vivido esta tragedia: cuando se negocia con un

DIAGRAMA 5. DESAFÍOS EN CUANTO A SEGURIDAD DE EXCOMBATIENTES Y COMUNIDADES



actor armado ilegal y en el territorio hay otros, existen dos posibilidades: o el que se mantiene en hostilidades incorpora tropa y mandos del que negoció o el que se mantiene en hostilidades masacra la base social o los excombatientes del que negoció. En el país ha predominado la segunda situación, siendo el mejor ejemplo lo ocurrido en Urabá, cuando después de la desmovilización del EPL quedaron las Farc y los nacientes grupos paramilitares, desembocando en una tragedia.

MAPA 5. PRESENCIA MUNICIPAL DE UNO, DOS O TRES GRUPOS ARMADOS



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.

## REFERENCIAS

- GATTES, SCOTT. 2002. "Recruitment and Allegiance: The microfoundations of Rebellion". *Journal of Conflict Resolution*. 46 (1). February.
- KALYVAS, STATHIS N. 2004. "La ontología de la "violencia política", acción e identidad en las guerras civiles". *Análisis Político*. 52.
- LÓPEZ ROJAS, GLORIA PATRICIA. 2013. "Los jueces de paz en Colombia como jurisdicción especial y mecanismo alternativo de solución de conflictos una crítica desde las políticas neoliberales a partir de un estudio de caso". Tesis de maestría y doctorado. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. <http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/1401>
- O'DONNELL, GUILLERMO Y PHILIPPE SCHMITTER. 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Buenos Aires.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. 2006. *Juez de paz. Su papel en los procesos de reinserción y derechos de las víctimas*. Procuraduría General de la Nación. Bogotá. "Glosario". [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/publicaciones/cartilla\\_juezdepaz.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/publicaciones/cartilla_juezdepaz.pdf)
- SKOCPOL, THEDA. 1984. *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. Fondo de Cultura Económica. México.
- TILLY, CHARLES. 2010. *Confianza y gobierno*. Amorrortu. Buenos Aires.
- VALENCIA AGUDELO, LEÓN Y CAMILA OBANDO. 2015. "Retos territoriales del posconflicto". En *Lo que hemos ganado*. Fundación Paz y Reconciliación. Bogotá.



# GESTIÓN TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN HACIA LA PAZ EN COLOMBIA

---

*Bernardo Pérez Salazar\**

## LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2015-2018

En la versión preliminar del Plan nacional de desarrollo 2015-2018, “Todos por un nuevo país”, que se puso en consideración del Consejo Nacional de Planeación en diciembre de 2014, la gestión de la seguridad ciudadana aparece inscrita en el eje transversal denominado “Consolidación del estado social de derecho”. Dentro del mismo eje se encuentran otras líneas de política pública de importancia, entre ellas la atención y reparación de víctimas, la reintegración social y económica de ex combatientes desmovilizados, el sistema de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la promoción de métodos alternativos de solución de conflictos, el ajuste a lineamientos operativos del Sistema de responsabilidad penal para adolescentes (SPRA), el control de áreas de cultivos con fines ilícitos, el plan de acción contra minas antipersonales y la política de fronteras, entre otros. La amplitud temática que abarca el eje así concebido demanda integrar acciones de múltiples sectores administrativos del gobierno nacional, principalmente, los ministerios de Defensa Nacional, Interior, Justicia y Derecho, Inclusión Social y Reconciliación, y Presidencia de la República; en menor medida, también convoca a los departamentos Nacional de Planeación (DNP) y Administrativo Nacional de Estadística (Dane), los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Vivienda, Ciudad y Territorio, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Trabajo, y, finalmente, a la organización electoral.

\* Asesor en asuntos de seguridad urbana a entidades públicas y organismos internacionales; colabora con numerosas universidades y centros de investigación de Colombia y América Latina. Sus áreas de interés incluyen el desarrollo urbano-regional y la gobernanza urbana.

En esta primera versión del plan, el desarrollo del eje “Consolidación del estado social de derecho” incluye más de cuarenta y cinco estrategias, que serán monitoreadas y evaluadas por medio de una batería de más de ciento sesenta variables o indicadores, sin incluir los indicadores de coordinación establecidos por la ley 1448 de 2011, que crea el Sistema nacional de reparación integral a las víctimas. Para el manejo de este volumen de datos e información, el capítulo correspondiente nombra al menos una decena de sistemas de información diferentes, entre ellos, de análisis del delito; de análisis de contrabando; de información sobre conflictividades; de centros de convivencia ciudadana; de información en derechos humanos; en violencias contra las mujeres; notarial; anti lavado de activos y contra la financiación del terrorismo; normativa; de evaluación y gestión del riesgo de reincidencia; y de emergencias y seguridad (Sies), entre otros<sup>1</sup>.

El orden de magnitud de los recursos previstos para el desarrollo de estas estrategias del eje transversal mencionado se aprecia en la tabla 1, en la que aparece la distribución de la proyección de aportes de recursos por fuentes contemplados en el Plan plurianual de inversiones del plan nacional de desarrollo.

TABLA 1. TODOS POR UN NUEVO PAÍS:  
DISTRIBUCIÓN POR ESTRATEGIAS TRANSVERSALES Y FUENTES\*

ESTRATEGIA	TOTAL	%	2015	2016	2017	2018
Consolidación del estado social de derecho	106.297	100	26.439	26.334	26.572	26.952
Empresas sector público	152	0,1	38	38	38	38
Central	104.135	98,0	26.053	25.838	25.931	26.314
Privado	613	0,6	-	106	257	250
Propios entidades territoriales	363	0,3	93	91	90	89
SGP	536	0,5	109	130	139	157
SGR	497	0,5	146	130	117	104

\* PND, 2015-2018. Cifras en miles de millones de \$2014.

Fuente: DNP, sin fecha. Bases del Plan nacional de desarrollo 2014 2018, “Todos por un nuevo país”. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>, p. 770.

1 En su mayoría, estos sistemas de información se relacionan de alguna manera con la gestión de la seguridad ciudadana. No obstante, el plan nacional de desarrollo no aclara cómo los flujos de información de estos sistemas se integrarán a la gestión de la seguridad por parte de las autoridades territoriales. La experiencia permite predecir que la coordinación en el territorio de una acción administrativa tan diversa y compleja no se resolverá espontáneamente, por medio de los canales y mecanismos de coordinación existentes.

A principios de 2015, el gobierno radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto con el articulado del plan nacional de desarrollo 2015-2018, con modificaciones en la estructura de la estrategia transversal dentro de la cual quedó inscrita la gestión de la seguridad ciudadana, cuyo nombre se sustituyó por la denominación “Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz”. La tabla 2 presenta la distribución de los recursos contemplados en la nueva versión del plan nacional de desarrollo.

Como se observa, en el proyecto de articulado se constata un incremento de 29% en recursos previstos para la estrategia transversal, pasando de COP\$106,3 billones contemplados en la versión inicial a COP\$139,4 billones para el cuatrienio 2015-2018. En esta última versión, cerca de 70% de los recursos de la estrategia se destinan al objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional, y la mayoría de ellos (97%) provendrá de fuentes del orden central. En relación con la participación de las entidades territoriales en la financiación de esta estrategia transversal del plan nacional de desarrollo, esta pasa de COP\$363 mil millones en la versión inicial a COP\$2,6 billones durante el cuatrienio, un incremento del orden del 666%. De ese aporte programado en cabeza de las entidades territoriales, cerca de COP\$2,4 billones (90%) se destinarán a objetivos como la prestación, administración y acceso a servicios de justicia, y a la política criminal con enfoque restaurativo, mientras los recursos destinados a la seguridad y defensa del territorio nacional no superarán COP\$127 mil millones durante el cuatrienio.

Otro incremento significativo de recursos que aparece en la versión del articulado del plan nacional de desarrollo es el que se registra en relación con los aportes del Sistema general de participaciones (SGP), es decir, los recursos del situado fiscal que alimentan las transferencias de la nación a las entidades territoriales con destino a cubrir principalmente gastos en servicios sociales como salud, educación y saneamiento básico, entre otros. Mientras que en la versión inicial figura un aporte total de COP\$536 mil millones proveniente de esta fuente, este monto se incrementa a COP\$4,3 billones para el cuatrienio, un incremento del orden de 800%. Curiosamente, casi la mitad de los recursos provenientes de esta fuente (COP\$2,1 billones) están programados dentro del objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional.

Otro cambio visible en la programación de recursos entre la primera y la segunda versión del plan en consideración es la reducción de los aportes

TABLA 2. TODOS POR UN NUEVO PAÍS: DISTRIBUCIÓN POR OBJETIVOS Y FUENTES\*

ESTRATEGIA / OBJETIVO	FUENTES DE FINANCIACIÓN													
	TOTAL	%	CENTRAL	%	DESCENTRALIZADO	%	ENTIDADES TERRITORIALES	%	PRIVADO	%	SGP	%	SGR	%
Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz	137.416.535	100,0	129.599.961	94	151.442	0,1	2.631.619	1,9	406.272	0,3	4.310.575	3,1	316.666	0,2
Prestación, administración y acceso a los servicios de justicia	26.210.839	19,1	24.035.974	92		0,0	1.765.913	6,7	406.272	1,6		0,0	2.681	0,0
Fortalecer los mecanismos de transición hacia la paz	1.435.805	1,0	1.420.948	99		0,0		0,0		0,0		0,0	14.857	1,0
Garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas	8.504.824	6,2	7.734.691	91		0,0	143.308	1,7		0,0	587.353	6,9	39.472	0,5
Promoción, respeto y protección de derechos humanos	1.219.170	0,9	1.217.113	100		0,0	103	0,0		0,0	1.742	0,1	211	0,0
Seguridad y defensa en el territorio nacional	93.737.048	68,2	91.226.355	97	151.442	0,2	126.543	0,1		0,0	2.131.989	2,3	100.720	0,1
Enfrentar el problema de las drogas	396.003	0,3	365.443	92		0,0		0,0		0,0		0,0	30.560	7,7
Política criminal con enfoque restaurativo	5.894.535	4,3	3.581.128	61		0,0	595.752	10,1		0,0	1.589.491	27,0	128.164	2,2
Acción Integral contra minas antipersonal	18.310	0,0	18.310	100		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0

\* PND, 2015-2018. Cifras en miles de millones de \$2014.

Fuente: DNP, sin fecha. Proyecto de ley de 2015 Cámara, Por la cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. Título II, Plan de inversiones y presupuestos plurianuales. Artículo 5°. Plan nacional de inversiones públicas 2015-2018. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>

del sector privado a la estrategia transversal, de COP\$613 mil millones en la primera versión a COP\$406 mil millones en la del articulado, dirigidos todos al objetivo de prestación, administración y acceso a servicios de justicia. Presumiblemente, estos recursos se destinarán al cumplimiento de metas en relación con el incremento en los cupos carcelarios y penitenciarios del país.

La distribución general de los recursos de inversión previstos en el plan en el capítulo referido a la “Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz” sugiere algunas pistas sobre el enfoque de gestión de la seguridad ciudadana que lo orienta. De una parte, la programación de recursos que aportarán las entidades territoriales para el desarrollo de esta estrategia transversal está destinada a apoyar principalmente funciones que competen al gobierno central, como es la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia y la política criminal con enfoque restaurativo. Resulta llamativo además que las actividades más significativas que desarrollarán las entidades territoriales en relación con el objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional serán financiadas con las transferencias que recibirán por la vía del Sistema general de participaciones, probablemente mediante la cofinanciación de programas sociales como el denominado “Familias para la paz”, cuya ejecución estará en cabeza del sector de inclusión social y reconciliación.

En suma, la distribución de los recursos del plan nacional de desarrollo indica que el papel asignado a las entidades territoriales en la gestión de la seguridad ciudadana es secundario y pasivo, subordinado a cofinanciar programas del nivel central de acuerdo con lineamientos y directrices que entes rectores de la política del nivel nacional establezcan para el cumplimiento de funciones de su competencia, desviando y debilitando tanto la base de recursos fiscales como técnicos y administrativos de las entidades territoriales de las funciones que le son propias, entre ellas, la gestión de la seguridad ciudadana.

Los alcances que el plan nacional de desarrollo establece en relación con la gestión territorial de la seguridad ciudadana se visibilizan con mayor claridad al considerar la magnitud de las metas propuestas en los indicadores fijados para el seguimiento de la ejecución de la estrategia específica de garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional.

De acuerdo con lo proyectado, para 2018 el Ministerio de Defensa se propone crear cinco nuevas unidades de Policía Metropolitana, la amplia-

ción del pie de fuerza policial en 15.000 efectivos y el acompañamiento a sesenta y cuatro municipios en implementación de acciones para la promoción de la convivencia social en sus planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. Por su parte, el Ministerio del Interior propone llegar a doscientos cincuenta municipios con sistemas integrados de emergencia y seguridad (Sies). Por otro lado, la Presidencia de la República propone establecer en ciento sesenta municipios priorizados las rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual para niños, niñas y adolescentes. El Departamento Nacional de Planeación, a su vez, se propone integrar a treinta y dos municipios del país al Sistema nacional de información y análisis del delito (SNIAD) y certificar otros tantos observatorios locales en seguridad ciudadana en metodologías estandarizadas (DNP, sin fecha: 349 y siguientes). El Ministerio de Justicia y del Derecho, por último, propone como meta alcanzar 93.610 cupos penitenciarios y carcelarios, mediante “esquemas alternativos de desarrollo de la infraestructura, que vinculen la capacidad innovadora del sector privado” (DNP, sin fecha: 380).

Es decir, para efectos del seguimiento de la estrategia de garantizar la convivencia y seguridad ciudadana a “todos los pobladores del territorio nacional”, el plan nacional de desarrollo tendrá en cuenta en el mejor de los casos indicadores provenientes de apenas doscientos cincuenta de los más de 1.100 municipios del país.

### GESTIÓN TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA: ¿A QUÉ SE REFIERE?

Cuando se discute el concepto de “territorialización” de la gestión sectorial de la acción administrativa del estado, se destaca el papel central que corresponde cumplir a las autoridades territoriales en la toma de decisiones, al igual que en la articulación y coordinación de las entidades públicas de mayor nivel de centralización que actúan dentro de su jurisdicción. No obstante, de acuerdo con este análisis somero del plan nacional de desarrollo 2015-2018, es evidente la precariedad del papel y los recursos asignados a las autoridades locales para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadanas. También es claro que los instrumentos elaborados por las entidades de orden nacional –entre ellos, planes, indicadores, sistemas de información, mecanismos de coordinación local,

instancias de participación social— no han sido armonizados entre sí, por lo que con seguridad propiciarán la multiplicación de demandas de esfuerzo y sobrecarga de trabajo a las entidades territoriales. Es previsible que su utilidad se vea restringida a permitir el reporte del cumplimiento de metas a cargo de las entidades de orden nacional, metas cuyo logro generalmente no se refleja en la modificación de los factores de inseguridad ciudadana por fuera de las principales ciudades del país y algunos de los municipios aledaños a las mismas.

Si bien las entidades del orden nacional producen documentos con ejercicios de expresión numérica y gráfica de la inversión de recursos sectoriales desagregados por entidad territorial, ni los diagnósticos ni los criterios de asignación de la inversión de las entidades del orden nacional describen explícitamente cuáles son los resultados esperados en cada entidad territorial, en términos de metas de resultados o de impactos y efectos. En vez, el control de la inversión nacional se hace mediante indicadores de gestión, usualmente expresados en términos tales como “municipios que implementan acciones para la promoción de la convivencia social en sus planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana”, o “número de personas formadas en municipios en diálogo social, prevención de conflictividades y construcción de acuerdos comunitarios”.

De otra parte, como lo sugiere esta lectura crítica del documento del plan nacional de desarrollo en consideración, los sectores administrativos del nivel nacional aprovechan su posición como “rectores de la política nacional” para asignar responsabilidades a las entidades territoriales que no les competen, generando ambigüedad y ausencia de diferenciación en las competencias que corresponden específicamente al orden nacional y descentralizado, creando obligaciones para que los recursos de inversión disponibles en el ámbito territorial se destinen a cofinanciar programas y proyectos de las entidades de orden central y descentralizado cuyo impacto local, en el mejor de los casos, es ambiguo.

Este arreglo tiene además efectos negativos sobre la participación ciudadana. En el empeño de legitimar sus líneas de inversión, cada sector administrativo del orden nacional incluye entre sus metas físicas la definición de rutas municipales de participación ciudadana, el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad para el control social y la construcción de tejido asociativo, y la animación de redes de apoyo a las veedurías ciudadanas en función de sus propios programas e intervenciones sectoriales.

Sin negar los beneficios de una ciudadanía activa en el territorio, la promoción de estos mecanismos de participación, paralelos y desarticulados, soslaya o ignora el efecto pernicioso de elevar los costos que la ciudadanía debe asumir para incidir activamente en las acciones que los diversos sectores administrativos adelantan en los territorios. El resultado más común es la auto-exclusión e indiferencia de la mayoría de los ciudadanos frente a los numerosos mecanismos de participación sectorial. Dado que los diversos sectores administrativos del orden nacional impulsan simultáneamente este tipo de mecanismos en los territorios, esta dinámica finalmente obra en detrimento de la convergencia en el territorio de las líneas de inversión sectoriales en actuaciones integrales.

A consecuencia de lo anterior es visible la fragmentación de la acción de las entidades de orden nacional en los territorios, como de las instancias y procesos de participación social, en menoscabo de la integralidad en la atención de las demandas concretas de las poblaciones. Es justificable entonces que las organizaciones sociales tengan reparos en participar en estos procesos, al considerarlos rituales de participación mediante los cuales se instrumenta el aval ciudadano a decisiones tomadas con anterioridad en las entidades sectoriales o descentralizadas.

Las deficiencias anteriores constituyen además obstáculos para que se haga efectiva la participación ciudadana en la petición y rendición de cuentas a las autoridades locales sobre su desempeño en el cumplimiento de su responsabilidad de coordinar la acción nacional en el territorio. Diluyen las posibilidades efectivas que tiene la ciudadanía para incidir sobre la planeación, el presupuesto y la gestión pública, en la medida en que las metas por las que las autoridades sectoriales y descentralizadas rinden cuentas finalmente resultan ser “agregados” de actividades y productos rendidos de manera fragmentada y discontinua, supuestamente en beneficio de “todo el territorio nacional y sus pobladores”.

Otro factor que entorpece las actividades de gestión territorial de la seguridad ciudadana por parte de las autoridades locales es el diseño y la operación de los sistemas de información que los sectores administrativos del orden nacional desarrollan para soportar la gestión de sus intervenciones, que suelen centrarse en controlar variables relacionadas con la oferta sectorial preexistente de bienes, servicios, actividades y recursos. En consecuencia, los procesos de diagnóstico, planeación y presupuesto que realizan en los territorios la mayoría de las entidades sectoriales y descen-

tralizadas del orden nacional no cuentan con información sobre ninguna necesidad o demanda de la población y los territorios que no esté referida al “menú de oferta sectorial” predefinido por ellas.

En conclusión, la lógica de diagnóstico y programación de metas que usan los sectores administrativos del orden nacional es autocontenida y está referida principalmente a los propios medios y capacidades. El desconocimiento generalizado del “denominador” que representa el universo de la demanda social insatisfecha que existe en el territorio es una limitación para el establecimiento de indicadores que, más allá de medir la eficiencia de la gestión de la relación insumo-producto, deberían permitir establecer los impactos y efectos de las intervenciones, particularmente en cuanto tiene que ver con la convivencia y la seguridad ciudadana por fuera de las principales ciudades del país y sus municipios aledaños, es decir, en la diversidad de ámbitos territoriales que componen un país como Colombia.

#### GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN DISTINTOS ÁMBITOS TERRITORIALES

En Colombia la discusión de políticas diferenciadas para ámbitos no urbanos presenta dificultades conceptuales, asociadas principalmente a la definición del grado de urbanización de las entidades territoriales, y la manera como ello afecta el diagnóstico de la seguridad ciudadana por fuera de las ciudades más grandes del país.

En general, las definiciones de lo “rural” en el país suelen estar basadas en aproximaciones residuales: es decir, lo rural es lo que queda una vez se resta la “cabecera municipal”. Para el caso de la autoridad estadística del país, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, esta conceptualización se encuentra bien arraigada en la metodología de levantamiento y clasificación de datos censales, donde lo “urbano” se identifica con lo que se encuentra en las cabeceras municipales y el “resto” con lo rural (PNUD, 2011).

Tal conceptualización atraviesa los diagnósticos que soportan las políticas públicas e intervenciones estatales dirigidas al sector “no urbano”, con lo que estas quedan pobremente provistas para captar las continuidades y relaciones entre lo rural y lo urbano. Se pierde de vista que las dinámicas rurales deben considerarse y comprenderse a la luz de las interacciones regionales que se derivan a raíz de la influencia “gravitacional”

que ejercen las dinámicas urbanas sobre sus áreas de influencia cercanas y remotas. Hay un sinnúmero de variables que afectan esas interacciones, entre ellas la distribución, calidad y cantidad de mano de obra y activos acumulados disponibles en los distintos sectores de la economía, los modelos de crecimiento económico, la incidencia de las políticas macroeconómicas en la remuneración de factores de producción o los objetivos de las políticas sociales. Sin embargo, hay tres variables que permiten predecir la dinámica de las aglomeraciones y su relación con el espacio circundante desde la geografía económica: 1) la densidad de población; 2) el costo del transporte (que tiene una relación directa con la distancia); y 3) el diferencial de ingreso (Krugman, 1991, 1992, 1998).

Para reflejar mejor las interacciones entre lo rural y lo urbano, el *Informe nacional de desarrollo humano. Colombia rural: razones para la esperanza*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), acoge la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), de construir un índice de ruralidad (IR) a partir de los siguientes elementos conceptuales y metodológicos:

- ◆ Combina densidad demográfica (personas por km<sup>2</sup>), con distancia (distancia euclidiana promedio, en kilómetros) de los centros poblados menores a ciudades grandes.
- ◆ Adopta como unidad de análisis el municipio como un todo y no solo el tamaño de las aglomeraciones: cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio.
- ◆ Asume la ruralidad como un continuo: se refiere a municipios más o menos rurales, antes que a “urbanos” o “rurales”.

Para la elaboración del índice de ruralidad municipal se utiliza la técnica estadística llamada “componentes principales”, que se aplica al logaritmo natural de las variables de densidad poblacional y distancia<sup>2</sup>. Cuando

---

2 Un estudio realizado por el Banco Mundial hace algunos años (De Ferranti et al., 2005), encontró que para el caso de América Latina y el Caribe, al calcular el índice de ruralidad con base en densidades de población y distancias promedio a ciudades de 100.000 habitantes o más, la ruralidad medida duplica la medida acogida en los diagnósticos y políticas oficiales. Asimismo, reportó que las actividades económicas asociadas con esa nueva definición de ruralidad tienen un peso en el producto interno bruto (PIB) que duplica el que corresponde a la aproximación convencional.



Como se observa, el PNUD organiza en cuatro categorías principales la clasificación de las entidades territoriales del país con base en el denominado índice de ruralidad, las cuales se caracterizan de manera general a continuación:

- ♦ *Preeminentemente urbanos*: incluye treinta y ocho entidades territoriales cuyo índice de ruralidad está comprendido en el rango de 0,1-25,0; entre estos municipios se encuentran los centros urbanos más grandes del país, así como los municipios pertenecientes a áreas de influencia cercana de dichos centros; en esta agrupación se destaca la presencia del municipio de San Andrés y Providencia, debido a la alta densidad poblacional del archipiélago y a las distancias pequeñas del territorio insular hasta la cabecera de esa entidad departamental. En total, de acuerdo con las proyecciones del Dane para 2014, la población asentada asciende a 21'000.000, de los cuales 20'400.000 (97%) residen en las cabeceras y 600.000 lo hacen en el resto de esas entidades territoriales. De otra parte, la extensión agregada de esas treinta y ocho unidades político-administrativas es de 7.730 km<sup>2</sup> (0,7% de la superficie continental del país) y la densidad poblacional promedio es del orden de 2.725 habitantes por km<sup>2</sup>.
- ♦ *Urbanos*: incluye setecientos cinco municipios cuyo índice de ruralidad está comprendido en el rango de 25,1 a 50,0; entre estos se cuentan la mayoría de las capitales de departamento así como municipios intermedios y pequeños localizados en las áreas de influencia cercana de esas capitales. También se encuentran centros comarcales importantes como Apartadó, Turbo y Cauca en Antioquia; Magangué y Carmen de Bolívar en Bolívar; Sogamoso y Duitama en Boyacá; Lórica en Córdoba; Zipaquirá en Cundinamarca; Maicao en La Guajira; Tumaco en Nariño; Girón y Piedecuesta en Santander; y Buga, Palmira, Tuluá y Yumbo en el Valle del Cauca. Según las proyecciones del Dane, en estos municipios había asentada en 2014 una población del orden de 20'900.000 habitantes, de los cuales cerca de 13'600.000 (65%) habitaban en las cabeceras municipales y 7'300.000 en el resto del municipio. La extensión agregada de estos setecientos cinco municipios es del orden de 233.000 km<sup>2</sup> (20% de la superficie continental del país), y la densidad poblacional promedio es de 90 habitantes por km<sup>2</sup>.
- ♦ *Urbano-rurales*: incluye trescientos treinta y nueve municipios cuyo índice de ruralidad está comprendido en el rango de 50,1 a 75,0; entre

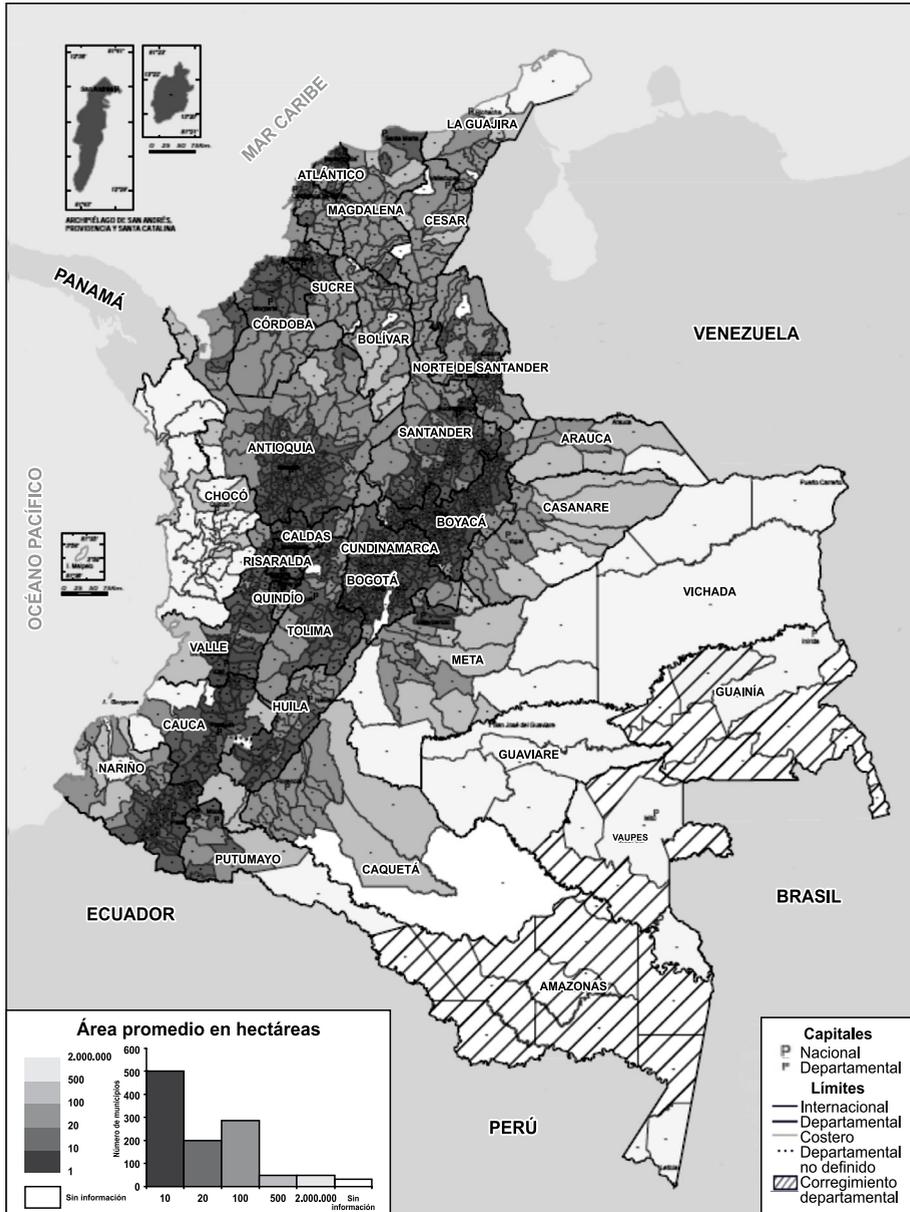
ellos se encuentran municipios en su mayoría con menos de 50.000 habitantes ubicados en la órbita de influencia subcercana de las cabeceras departamentales. Adicionalmente hay centros comarcales importantes como San Vicente del Caguán en Caquetá; Tierralta en Córdoba; Uribia en La Guajira; Tame en Arauca; y Orito y Puerto Asís en el Putumayo. Según las proyecciones del Dane, en 2014 en estos trescientos treinta y nueve municipios había una población total del orden de 5'300.000 habitantes, de los cuales 2'100.000 habitaban las cabeceras municipales (40%) y 3'200.000 en el resto del municipio. La extensión agregada de esos municipios es cercana a 442.000 km<sup>2</sup> (40% de la superficie continental del país), y la densidad poblacional es de 12 habitantes por km<sup>2</sup>.

- ♦ *Preeminente rurales*: incluye treinta y seis municipios y corregimientos departamentales cuyo índice de ruralidad se encuentra en el rango por encima de 75,1; entre ellos se cuentan las principales cabeceras municipales ubicadas en los departamentos más periféricos del país, al igual que los corregimientos departamentales del Amazonas. Según el Dane, en 2014 en estas entidades territoriales había asentada una población del orden de 300.000 habitantes, de los cuales 100.000 (33%) residían en las cabeceras, y 200.000 en el resto de las entidades territoriales. Su extensión agregada es de unos 450.000 km<sup>2</sup> (40% de la superficie continental del país), y la densidad poblacional es de menos de un habitante por km<sup>2</sup>.

Considerar una multiplicidad de ámbitos territoriales permite también apreciar diferencias importantes que se observan en distintos contextos, asociadas a diversos regímenes de propiedad de la tierra (por ejemplo, predios rurales titulados a particulares; predios titulados al estado; predios titulados dentro de reservas campesinas; tierras públicas en cabeza del estado o “baldíos”; predios titulados a resguardos indígenas; predios titulados a consejos comunitarios), y diferentes sistemas de gobernanza local, como sucede en el caso particular de los resguardos y consejos comunitarios, tal como se aprecia en los mapas 2 y 3.

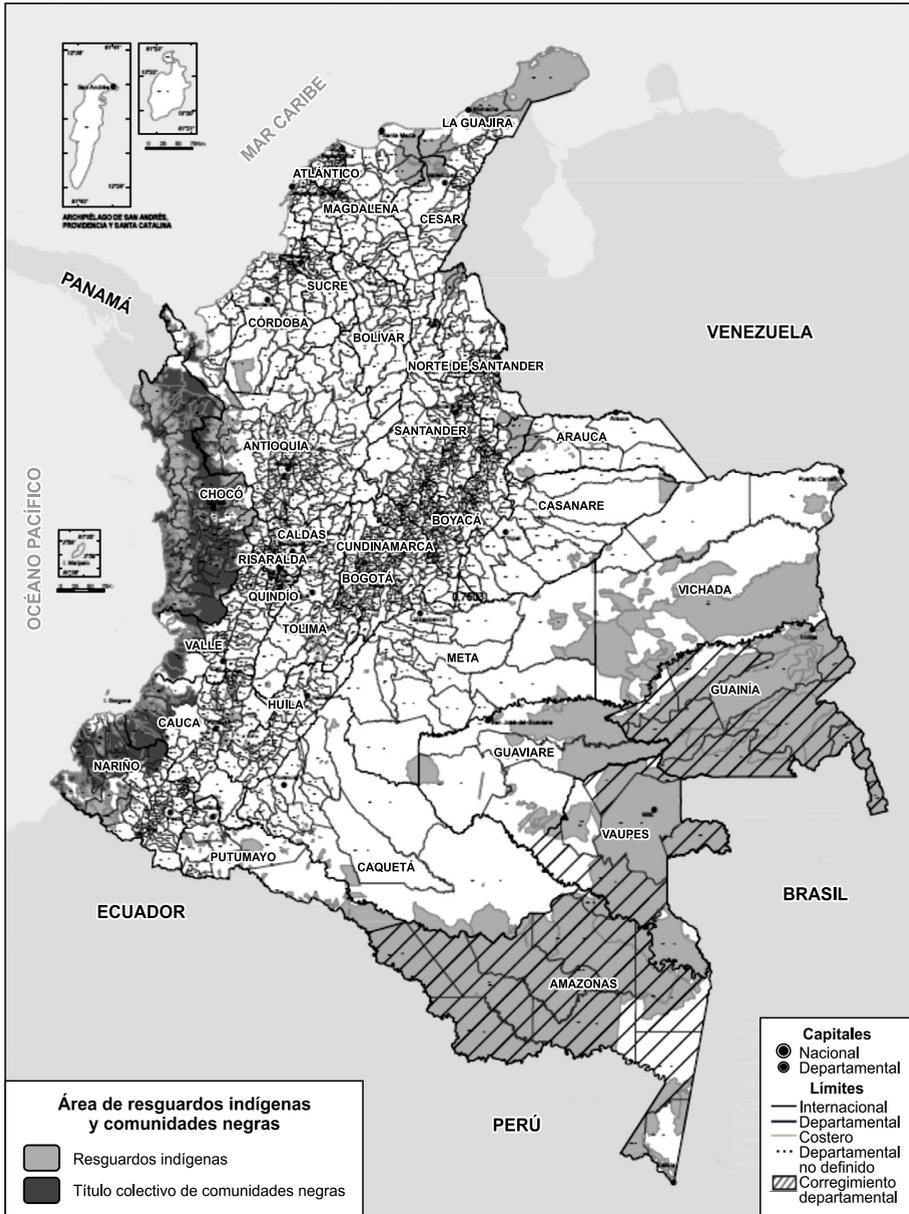
Conviene considerar también las áreas bajo reglamentaciones especiales de uso del suelo, como sucede con las reservas forestales, las áreas de reserva natural y los parques nacionales naturales, entre otras figuras, que se presentan en la gráfica 1. Al respecto, dada la multiplicidad de regímenes de propiedad, gobernanza local y reglamentaciones de uso, así como

MAPA 2. RESGUARDOS INDÍGENAS Y TÍTULOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS



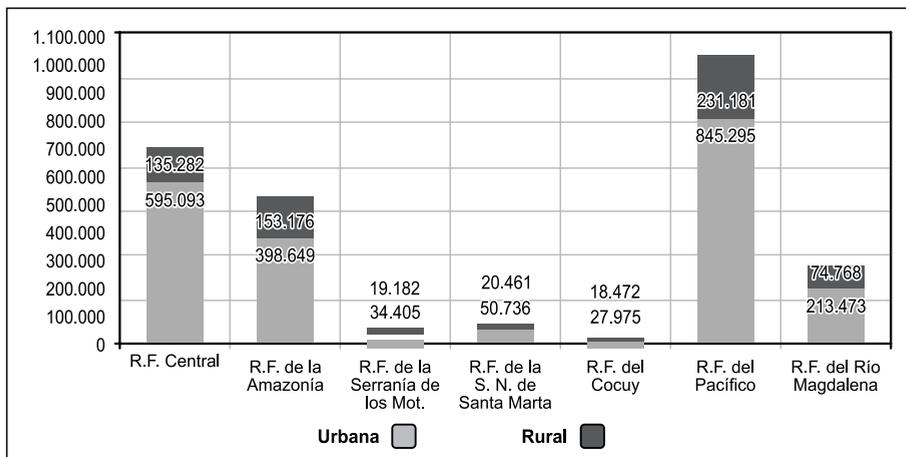
su frecuente superposición, es predecible que la seguridad y la convivencia ciudadana en distintos ámbitos territoriales se verá afectada por múltiples conflictividades sociales en torno a la tenencia de la tierra.

MAPA 3. ÁREAS DE REGLAMENTACIÓN ESPECIAL



A manera de complemento, es pertinente citar aquí los hallazgos de un estudio realizado por Acción Social (2009) con un diagnóstico sobre la ocupación de tierras rurales clasificadas como reserva forestal por me-

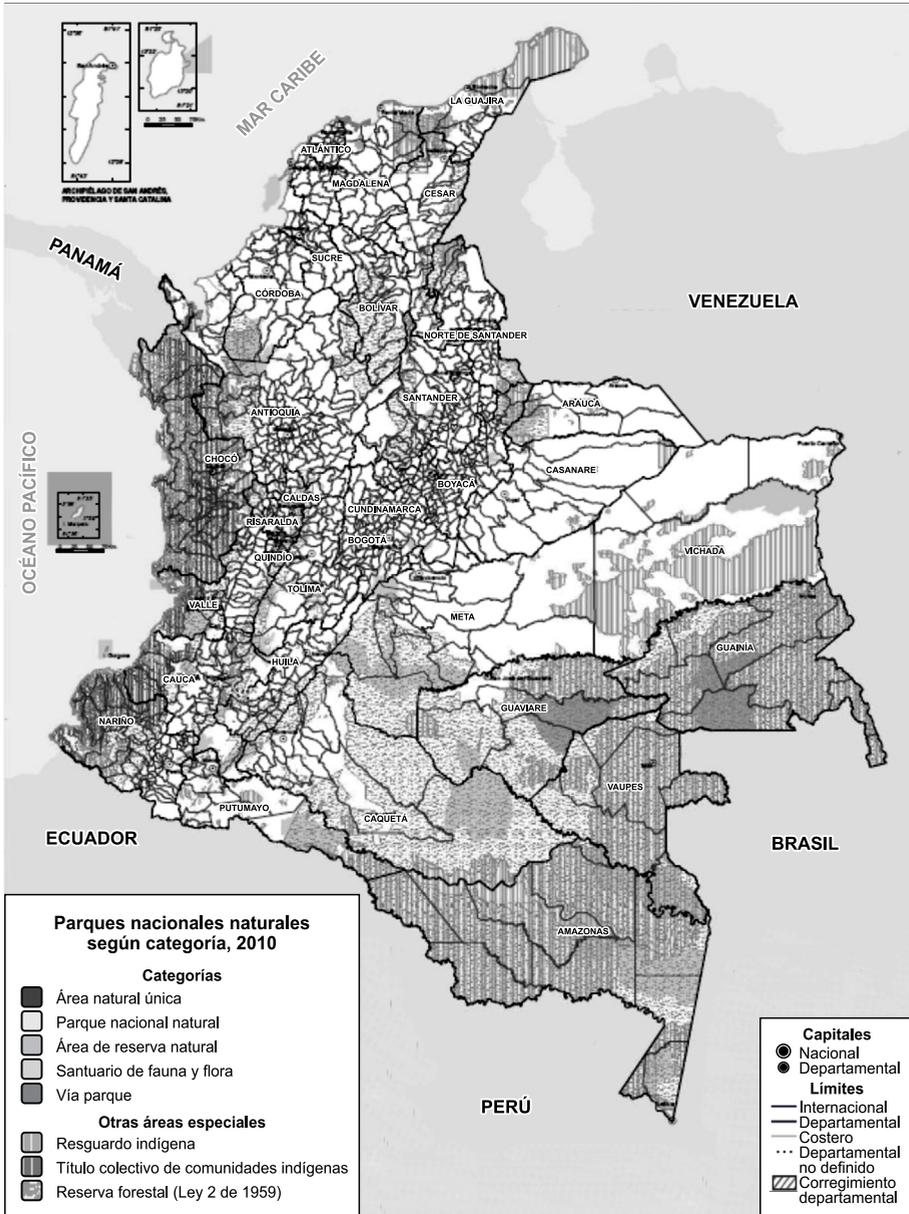
GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN RESERVAS FORESTALES (LEY 2 DE 1959) POR SECTOR URBANO Y RURAL



dio de la ley 2a de 1959. De acuerdo con esa fuente, actualmente entre 2'000.000 y 2'500.000 colombianos se encuentran asentados en terrenos pertenecientes a zonas de reserva forestal, incluyendo ciento veinticinco cabeceras municipales, principalmente en la costa Pacífica colombiana (Buenaventura, Quibdó, Tumaco, entre otros), y la cordillera Central (Manizales, Armenia, Sonsón, entre otros). Cerca de 400.000 de esa población se ubica por fuera de las cabeceras municipales; el resto lo hace en las cabeceras de esos municipios. En términos legales, son ilícitos tanto los asentamientos, la infraestructura y las actividades productivas distintas a aquellas destinadas al aprovechamiento forestal persistente, y para su normalización requieren del trámite de la respectiva sustracción de la misma ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Además, en rigor, mientras no se realicen las respectivas sustracciones, toda inversión pública en estos territorios también es ilícita y estaría sujeta a controles disciplinarios y fiscales por parte de los órganos de control. Esta circunstancia afecta las diversas categorías de ruralidad de las entidades territoriales del país reseñadas atrás; representa una fuente generadora de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y, consecuentemente, de conflictividad social que afecta la tranquilidad de los hogares y, en ocasiones, la integridad física de las personas.

Es sustancial señalar también que en Colombia parte de la conflictividad por la tierra en áreas rurales es atribuible a su adquisición para el

MAPA 4. TAMAÑO PROMEDIO DE PREDIOS RURALES



lavado de activos y el efecto corruptor del narcotráfico y otras actividades ilícitas sobre las entidades encargadas del registro legal y administrativo de la propiedad rural. No obstante, hay otro elemento: la enorme inequidad en la estructura de propiedad de la tierra, que se refleja en el índice de con-

centración Gini de tenencia de la tierra, que en 2002 era de 0,85 con base en área, y 0,82 con base en avalúo (Cede, 2004). Como lo muestra el mapa 4, de distribución por tamaño de los predios rurales del país, cerca de 60% de los mismos registran una superficie inferior a tres hectáreas, y en su conjunto ocupan menos de 2% del área predial total registrada en cabeza de particulares. En el otro extremo, una proporción de menos de 1% de los predios rurales controla 61,2% del área predial rural por medio de predios superiores a 500 hectáreas (Martínez, 2002).

Otro aspecto no despreciable asociado a la conflictividad en ámbitos rurales radica en las dinámicas y circuitos ilegales que operan a lo largo de la extensa frontera continental colombiana, que asciende a cerca de 6.350 km, casi el doble de la extensión de la frontera entre México y Estados Unidos de América. La comparación es relevante en tanto destaca las dificultades del control de fronteras terrestres extensas y deshabitadas, como se evidencia en el caso de esta última, donde la alianza entre los gobiernos estadounidense y mexicano ha sido incapaz de impedir los flujos permanentes de narcotráfico y migraciones ilegales entre ambos países, aún con la tecnología y los recursos a su disposición, sobre un terreno en su mayoría llano y árido que ofrece ventajas para la detección remota de actividades humanas (Lucas, 2014).

En el caso colombiano, casi dos terceras partes de sus fronteras terrestres (con Brasil, Ecuador, Panamá y Perú) están localizadas en parajes de selva espesa, con una densidad poblacional promedio inferior a un habitante por km<sup>2</sup>, con excepción del corredor económico entre Ipiales y Tulcán en la zona de frontera andina con Ecuador. Los límites continentales con Venezuela (aproximadamente 2.200 km) están ubicados en las extensas sabanas de la Orinoquia y en bosques selváticos de clima cálido y templado sobre la vertiente de una ramificación de la cordillera Oriental que pertenece a la cuenca del río Catatumbo y drena hacia el golfo de Maracaibo. Con excepción del corredor económico entre Cúcuta y San Antonio de Táchira, esta es también una frontera con muy baja densidad poblacional.

Un contexto geográfico de esa naturaleza permite comprender los retos y riesgos asociados al control fronterizo en un país como Colombia<sup>3</sup>.

---

3 De acuerdo con estudios longitudinales sobre el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, en Colombia hay cerca de cuatro decenas de rutas conocidas para su ingreso por la frontera

Durante décadas se han desarrollado redes de apoyo para soportar el flujo de armas, municiones, pertrechos, combustibles y dineros “calientes” producto del narcotráfico internacional, que ha alimentado y sostenido un conflicto armado que durante décadas deja anualmente entre 2.000 y 6.000 muertes directas, entre combatientes y civiles (Kraig y Hoffman, 2003; Restrepo y Aponte, 2009).

Por otro lado, de conformidad con la categorización de los municipios por parte de la Contaduría General de la Nación (resolución 705 de 2013), hecha con base en su población total y sus ingresos corrientes de libre destinación calculados en salarios mínimos mensuales legales vigentes, 95% de los municipios del país está clasificado en las categorías 3 y 6, tal como se observa en la tabla 3.

En principio, los rangos de los montos de ingresos corrientes de libre destinación establecidos para hacer esta categorización permiten estimar la capacidad fiscal de los municipios. Así, montos anuales de ingresos corrientes de libre destinación que no superan 50.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes correspondientes a las categorías 3-6 (típicamente, municipios con características urbanos-rurales y preeminentemente rurales)<sup>4</sup>, indican un bajo nivel de recaudo de rentas propias. El rango de los montos anuales de ingresos corrientes de libre destinación por habitante

---

con Panamá, mientras las autoridades panameñas reconocen que hay por lo menos doscientas trochas en el Darién por donde transitan permanentemente pequeñas cantidades de drogas ilícitas, armas y municiones, así como migrantes ilegales hacia Estados Unidos (Kraig y Hoffman, 2003). Aparte de las rutas para exportar estupefacientes e ingresar armas y dinero que operan por diversos puntos sobre la costa Caribe (Santa Marta, Turbo, Riohacha y bahía Portete, entre otros), y Pacífica (entre ellos, Juradó, bahía Cupica, golfo de Tribugá, Bahía Solano y Buenaventura), los mercados ilícitos también utilizan otras rutas terrestres transfronterizas importantes. Así, hay registros de ingresos de armas ilegales por puntos fronterizos terrestres y fluviales con Venezuela (veintiuna rutas conocidas) y Ecuador (veintiséis). En relación con este último país, hay registros de veintidós casos en los que se ha descubierto empresas de seguridad privada involucradas en el tráfico ilegal de armas en Quito, Tulcán y Nueva Loja. Leticia se menciona como un centro importante en el mercado ilegal de armas pequeñas y ligeras, muchas de ellas provenientes de la zona de la triple frontera, entre Argentina, Brasil y Paraguay, un conocido santuario donde frecuentemente se hacen transacciones con organizaciones criminales rusas, chinas e israelíes (Kraig y Hoffman, 2003).

4 De acuerdo con la categorización para 2014 realizada por la Contaduría General de la Nación, en la categoría 3 hay veintitrés municipios; en la 4 hay veinticinco; en la 5 veintiocho; y en la 6 hay 988.

TABLA 3. CERTIFICACIÓN DE CATEGORIZACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES\*

CATEGORÍA MUNICIPAL	MUNICIPIOS Y ÁREAS NO MUNICIPALIZADAS
<i>Especial.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	4
<i>Primera.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	19
<i>Segunda.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	15
<i>Tercera.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	23
<i>Cuarta.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	25
<i>Quinta.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales vigentes y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	28
<i>Sexta.</i> Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no sean superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales vigentes.	988
Áreas no municipalizadas (corregimientos departamentales).	20
Total	1.122

\* Conforme a lo dispuesto en la ley 617 de 2000.

Fuente: Contaduría General de la Nación. Resolución 705 del 30 de noviembre de 2013.

representa un indicador sintético de las brechas económicas y sociales que separan a los municipios clasificados en las categorías 3-6 (95% del total), de aquellos que se ubican en las categorías superiores (5% del total). En la generalidad de los clasificados en las categorías inferiores, el monto anual de dicho ingreso corriente per cápita no supera los 2,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes. En contraste, en los que están ubicados en categorías superiores, el techo anual de ingresos corrientes de libre destinación per cápita es del orden de cuatro, ocho o más salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En resumen, en términos territoriales y demográficos es posible clasificar los municipios del país en categorías con base en densidad poblacional y distancia de los principales centros urbanos: hoy día, cerca de 45% de la población colombiana está ubicada en las cabeceras de menos de cuarenta municipios, donde predominan densidades poblacionales superiores a 2.500 habitantes por km<sup>2</sup>, lo cual es indicativo de un contexto “preeminentemente urbano”. Un porcentaje similar de la población habita en cerca de setecientos municipios, donde alrededor de 65% de los habitantes residen en la cabecera y los demás en el resto de su territorio, lo que se refleja en densidades poblacionales ya no de miles sino de cientos de habitantes por km<sup>2</sup>, circunstancia que permite clasificarlos como “urbanos”. El resto de la población, cerca de 5’500.000 colombianos, vive en cerca de trescientos cincuenta municipios, donde en promedio apenas 40% de la población reside en las cabeceras y se registran densidades poblacionales típicamente rurales, del orden de algunas decenas de habitantes por km<sup>2</sup> y, en algunas partes, de incluso menos de un habitante por km<sup>2</sup>.

Este panorama de la distribución territorial de la población, al igual que la naturaleza de las capacidades fiscal y administrativa de la estructura político-administrativa existente en el país, pone de presente las sustanciales diferencias en términos de acceso a las redes de servicios de mayor complejidad a cargo del estado, entre ellos la seguridad ciudadana, así como de la capacidad de inversión pública per cápita por parte de las distintas categorías de entidades territoriales observada en el territorio colombiano.

Aparentemente, el plan nacional de desarrollo 2015-2018 privilegia las intervenciones focalizadas de las autoridades en el territorio, teniendo en cuenta la concentración de los delitos. De allí que sus indicadores de seguimiento estén centrados en un número reducido de municipios a los cuales se les asignará e incrementará los efectivos de policía, así como

el fortalecimiento de la acción policial de vigilancia y estricto control en áreas de poca extensión donde hay alta concentración de hechos de criminalidad específica, aglutinando la fuerza pública en sitios, días y horas de criminalidad recurrente y permanente.

Como se ha visto, en el país las entidades territoriales que cumplen con las anteriores condiciones de focalización coinciden fundamentalmente con aquellas treinta y ocho agrupadas en la categoría de “preeminentemente urbanos”; que, como se ha dicho, albergan una parte significativa de la población colombiana (45%) al igual que cerca del 50% de los efectivos policiales asignados por la Dirección de Seguridad Ciudadana a las unidades territoriales de policía<sup>5</sup>. No obstante, desde la perspectiva territorial y de densidad poblacional, estas entidades territoriales preeminentemente urbanas priorizadas representan una extensión agregada de menos de 1% del territorio continental del país; exhiben una densidad poblacional del orden de 2.730 habitantes por km<sup>2</sup>; y típicamente están configuradas en asentamientos urbanos mayores a 100.000 habitantes, cada uno de ellos conformado por entre 750 y 45.000 manzanas.

Desde esta aproximación a la diversidad territorial, demográfica, urbanística y de capacidad fiscal de las entidades territoriales en Colombia, expresada en cuatro categorías basadas en el índice de ruralidad propuesto por el PNUD, puede cuestionarse la viabilidad de extender con modificaciones menores esta estrategia y criterios de focalización para atender satisfactoriamente las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana del 55% de población que habita el otro 99% del territorio nacional; allí, la densidad poblacional generalmente está por debajo de 250 habitantes por km<sup>2</sup>; entre 40 y 50% de los habitantes de estos municipios están ubicados en asentamientos comúnmente de menos de 50.000 habitantes, cada uno de ellos conformado por, en promedio, alrededor de cien manzanas; y, finalmente, la capacidad de inversión de ingresos corrientes per cápita en 90% de los municipios que tienen jurisdicción sobre esa porción del territorio nacional para atender todas las necesidades de bienes y servicios

---

5 Según la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, en 2014 las diecisiete unidades metropolitanas de policía que atienden las principales ciudades del país y sus municipios aledaños, reúnen aproximadamente 66.500 efectivos de un total de alrededor de 136.000 actualmente desplegados en todas unidades territoriales de la Policía Nacional existentes en el país.

públicos a su cargo, entre otros, la seguridad ciudadana, es inferior a 2,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por año.

## ORGANIZACIÓN Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

En general, en distintos ámbitos del territorio nacional la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana se realiza jerárquicamente de conformidad con el marco de las directrices nacionales contenidas en la Constitución política, el plan nacional de desarrollo, las políticas nacionales de seguridad y convivencia y de seguridad y defensa. Estas directrices nacionales se traducen en los departamentos y municipios por medio de sus planes de desarrollo. En particular, para gestionarlas las entidades territoriales tienen la obligación de establecer consejos territoriales de seguridad y comités de orden público, mediante los cuales deben formular y ejecutar planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (Piscc).

El carácter unitario del estado colombiano entraña por disposición constitucional que tanto la protección como la gestión de las necesidades y demandas en relación con los derechos y las libertades individuales y públicas se deben atender por medio de un régimen en el que cohabitan una autoridad central, a cargo del desarrollo de un orden político, económico y social justo, y autoridades territoriales que gozan de autonomía para gobernar los asuntos políticos, fiscales y administrativos de interés de sus jurisdicciones.

La función política de garantizar los derechos y las libertades reside en cabeza del presidente de la República, quien es además la máxima autoridad en materia de orden público a cargo de la dirección de la fuerza pública como comandante supremo de las fuerzas armadas (Constitución política, artículo 189). De manera concordante, el texto constitucional determina la autonomía de las entidades territoriales para el manejo del orden público, al designar a los gobernadores y alcaldes como agentes del presidente en esta materia (Constitución política, artículos 296, 303 y 315). En relación con la garantía de la vida, la convivencia y el orden público, la Constitución establece que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Constitución política, artículo 216), e instituye esta última como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el

mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes convivan en paz (Constitución política, artículo 218).

La Constitución establece además que cada nueva administración territorial tiene la obligación de elaborar y adoptar su plan de desarrollo territorial de manera concertada con el plan de desarrollo nacional, en el que debe contemplar presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y especificar los recursos financieros requeridos para su ejecución, entre ellos los destinados a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana y la justicia (Constitución política de Colombia, artículo 339).

Los consejos territoriales de seguridad y los comités de orden público fueron establecidos inicialmente mediante el decreto 2615 de 1991; los primeros están integrados por la autoridad territorial (gobernador o alcalde), quien los preside, el comandante de la guarnición militar, el comandante de distrito o estación de Policía, el procurador o personero en representación del Ministerio Público, y el secretario de gobierno, quien ejercerá la secretaría técnica. Tienen como función principal elaborar planes específicos de seguridad para afrontar, de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público. Los comités de orden público, por su parte, están integrados por la autoridad territorial, el comandante de la guarnición militar y el de policía, e inicialmente fueron creados con el fin de coordinar el empleo de la fuerza pública y la puesta en ejecución de los planes de seguridad. Desde entonces, las funciones de los consejos territoriales de seguridad se han mantenido; en contraste, las de los comités de orden público se han ampliado sucesivamente, hasta asignárseles las funciones de aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, al igual que la preparación para aprobación de las autoridades territoriales de los planes anuales de inversiones de los fondo-cuentas de seguridad territorial (decreto 399 de 2011, artículo 18).

Los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana fueron creados originalmente en la ley 62 de 1993 como el principal instrumento de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana. De acuerdo con el artículo 16, correspondía al Consejo de Seguridad Territorial aprobar y ejecutar los planes de seguridad y orden público. También era función de las autoridades territoriales analizar las necesidades de la

Policía Nacional y promover la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

Posteriormente, la ley 418 de 1997 creó los fondos territoriales de seguridad con el fin de atender las necesidades regionales al respecto, destinando para tal fin una contribución especial del 5% del valor de los contratos de obra pública para la construcción y el mantenimiento de vías con entidades de derecho público. Además, estableció que las actividades de seguridad y de orden público que se financien con esos fondos serán cumplidas exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del estado (ley 418 de 1997, artículo 119). La misma disposición contempló la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), con el objetivo de atender gastos relacionados con la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, financiando o cofinanciando proyectos y programas desarrollados por las entidades territoriales con dicho objetivo. Los ingresos del Fondo provienen del recaudo de la contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública suscritos por la nación para la construcción y el mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales. Entre los destinos previstos para estos recursos se encuentran la reconstrucción y adecuación de sedes administrativas de autoridades públicas territoriales o de instalaciones de la fuerza pública que sean afectadas por actos terroristas o que no ofrezcan garantías mínimas de seguridad, al igual que la reconstrucción de bienes u obras destruidas por grupos armados al margen de la ley que sean indispensables para las comunicaciones, tales como vías, puentes, puertos, infraestructura y demás; el desarrollo de actividades de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia o con organismos de seguridad del estado y protección de personas amenazadas con alto nivel de riesgo según criterio de esos organismos; y el desarrollo comunitario y, en general, en todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica (artículo 122). En la tabla 4 se observa el destino de los recursos asignados por el Fonsecon en el periodo comprendido entre agosto de 2010 y julio de 2014.

El decreto 399 de 2011 amplió las fuentes de financiación de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia (Fonset), incluyendo: 1) los ingresos recaudados por concepto de una contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública suscritos por cada administración territorial para la construcción y el mantenimiento de vías de

TABLA 4. PROYECTOS APROBADOS POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR, 2010-2014\*

TIPO	CANTIDAD	VALOR APORTADO MINISTERIO DEL INTERIOR FONSECON	%
Gobernabilidad y convivencia ciudadana	299	\$227.356	33
Centros de integración ciudadana**	264	\$198.366	29
Centros administrativos municipales	23	\$20.946	3
Otros (proyectos justicia, casas de justicia y centros de convivencia)	12	\$8.044	1
Seguridad	407	\$459.431	67
Sistemas integrados de emergencias y seguridad (Sies) (circuitos cerrados de televisión (CCTV) y línea 123)	171	\$205.824	30
Apoyo al Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes	38	\$90.620	13
Movilidad para la fuerza pública (Cai móviles, vehículos y motocicletas)	126	\$77.450	11
Infraestructura física de seguridad (estaciones de Policía y Cai fijos)	69	\$77.237	11
Laboratorios de criminalística y comando aéreo	3	\$8.300	1
Total general	706	\$686.787	100

\* En millones de COP a precios corrientes

\*\* Los centros de integración ciudadana son escenarios en los cuales se puedan desarrollar actividades lúdicas, pedagógicas, de integración social y ciudadana, para la prevención de la violencia y el delito, que facilitan el desarrollo de la convivencia dentro de la comunidad.

*Fuente:* Ministerio del Interior, sin fecha. Informe del cuatrienio 2010-2014, pp. 21-22. Consultado en [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe\\_cuatrienio\\_mininterior.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_cuatrienio_mininterior.pdf)

comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales o los de adición al valor de los existentes: 2) el 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que generen las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales; 3) y el 3% sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones. Se incluyó asimismo el recaudo de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana con base en

hechos generados en el ámbito distrital o municipal; y otros aportes provenientes de fuentes o recursos distintos a los establecidos en la ley para los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana; aportes de gremios y personas jurídicas destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana (decreto 399 de 2011, artículos 11, 12, 13, 14).

## TENSIONES Y CONFLICTOS EN LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD

El balance general de la trayectoria normativa e institucional reseñada demuestra que ha sido tortuosa y alberga tensiones y conflictos institucionales que en el análisis final entorpecen su funcionamiento en el terreno.

Como se señaló, si bien la norma dispone que la jurisdicción de los recursos destinados al Fonsecon corresponde al Ministerio del Interior, en los departamentos y municipios la facultad de aprobar y preparar los planes de inversión de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia se eliminó de las funciones de los consejos territoriales de seguridad y se transfirió a los comités de orden público, instancia cuya composición favorece la imposición de decisiones por parte de los representantes de la fuerza pública a las autoridades territoriales, especialmente a partir del decreto 399 de 2011.

De otra parte, la provisión contemplada en el artículo 119 de la ley 418 de 1997, en el sentido que las actividades de seguridad y de orden público que se financien con recursos del Fonset serán cumplidas “exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del estado”, genera tensiones en los comités de orden público, especialmente con las autoridades territoriales cuando intentan asignar recursos del fondo-cuenta para actividades de prevención situacional y poblacional. Un intento de resolver esta situación se hizo con la inclusión de una disposición en el sentido que las actividades que “correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes” (ley 1421 de 2010, artículo 6°)<sup>6</sup>.

---

6 No obstante, entre los destinos elegibles para la asignación de recursos de los Fonset, el decreto 399 de 2011 sustituyó las actividades de “desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica”, como

En los departamentos y municipios con mayores restricciones de orden fiscal, esta situación lleva a que en la práctica las autoridades territoriales se resistan a destinar fuentes de recursos distintos a las contribuciones especiales de ley para financiar los Fonset, dado que en la arquitectura institucional establecida para la toma de decisiones en relación con estos recursos los representantes de la fuerza pública que integran los comités de orden público resultan numéricamente favorecidos, en desmedro de las iniciativas de las autoridades territoriales.

Por su parte, la fuerza pública también contribuye a debilitar los ingresos de los Fonset aportados por los gremios y personas jurídicas destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, propiciando su desviación mediante el establecimiento de convenios con empresas del sector energético y de la construcción para recibir directamente los aportes para protección de sus operaciones, limitando así los alcances y recursos a disposición de los Piscc. El establecimiento de convenios de esta naturaleza por parte de la fuerza pública genera tensiones con las autoridades territoriales, particularmente cuando se presentan hechos que afectan la seguridad pública en las zonas de influencia de las empresas que han transferido recursos a la fuerza pública y esta demanda inversión de las entidades territoriales para el restablecimiento de los bienes y servicios afectados. También genera tensiones dentro de las propias unidades de la fuerza pública que suscriben los referidos convenios, pues demandan dedicación adicional del personal asignado a dichas unidades con el fin de atender las nuevas obligaciones pactadas en los convenios, en detrimento de la moral del personal de servicio.

Pero quizá la mayor debilidad de la actual arquitectura institucional para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana es que restringe el acceso y la calidad de bienes y servicios para proteger la seguridad ciudadana y las libertades públicas de los municipios pequeños y con menor capacidad fiscal. Allí donde la dinámica económica formal es precaria, y donde hay desempleo, baja capacidad institucional y recaudos fiscales anuales de recursos de libre destinación por debajo de 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (90% de los municipios colombianos),

---

lo establecía la ley 418 de 1997, por la fórmula “realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público”.

los ingresos anuales de los Fonset municipales hipotéticamente podrían haber llegado a \$450'000.000 en 2014. Esto, bajo el supuesto que alguno de los novecientos ochenta y ocho municipios de categoría 6 hubiera alcanzado en ese año ingresos fiscales de libre destinación equivalentes al techo anual de 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y que la administración municipal los hubiese destinado completamente a la contratación de obras públicas; dos supuestos que difícilmente se cumplen en los municipios de categoría 6. Por lo general, además, el dispositivo policial asignado a esta categoría de entidades territoriales es del orden de quince unidades de vigilancia, sin apoyo permanente de modalidades especializadas de inteligencia policial o policía judicial<sup>7</sup>.

En circunstancias así, la presencia de jueces municipales, inspectores de policía y comisarios de familia resulta inocua en ámbitos territoriales con capacidades fiscales y operacionales tan limitadas, en vista de la ausencia de medios suficientes para hacer efectivo el imperio de la ley dentro de sus jurisdicciones. Más comúnmente, estas necesidades son resueltas de

---

7 Aquí cabe abrir un espacio para señalar tensiones aún en proceso de resolverse en la Policía Nacional en relación con las competencias de gestión de seguridad ciudadana en ámbitos rurales, originadas en la creación de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar) por medio del decreto 4222 de 2006, con la función principal de implementar la Política de seguridad ciudadana rural y, además, de orientar las acciones de las regionales, metropolitanas y demás unidades descentralizadas de la Policía rural, y de consolidar planes de seguridad y convivencia que fortalezcan las relaciones entre la policía y la comunidad rural. En desarrollo de estas funciones, la Dicar estructuró el Sistema integrado de seguridad rural (Siser) como una estrategia dirigida a contribuir al proceso de consolidación del control estatal del territorio mediante la expansión del Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrante (MNVCC) adecuado a las zonas rurales (Policía Nacional de Colombia, 2012).

No obstante, la implementación de esta estrategia no se ha aclarado suficientemente dentro de la institución, toda vez que su conducción figura simultáneamente a cargo de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural y, a la vez, bajo el mando y control de la Dirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana por medio de los comandos de departamento, con lo que se desdibujan la planeación y la supervisión adecuada del cumplimiento de las estrategias, los planes y programas. En el terreno, actualmente el Siser responde a demandas específicas y coyunturales de la seguridad pública en ámbitos rurales, como son el control a la minería ilícita, el acompañamiento al programa de restitución de tierras y el soporte para la seguridad operativa en ámbitos rurales mediante acciones como el bloqueo de corredores de abastecimiento y movilidad de los grupos armados organizados al margen de la ley. Asimismo, el Siser aporta inteligencia y curso de acción operacionales dirigidos a la anticipación y prevención de ataques terroristas, entre otras.

manera irregular por agentes no estatales que someten a la mayoría de pobladores a pagos extorsivos a cambio de “protección” y, en algunos casos, administración de formas de justicia comunitaria.

Finalmente, la arquitectura institucional vigente para la gestión territorial de la seguridad contempla referencias someras al marco aplicable en territorios indígenas, particularmente en el artículo 330 de la Constitución política, que establece que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, y que sus autoridades ejercerán, entre otras, la función de “colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional”. No obstante, los conflictos que se han suscitado en el pasado reciente en relación con la actuación y funciones de los alguaciles o “guardias indígenas” ponen de presente las insuficiencias de la actual arquitectura institucional en relación con este asunto<sup>8</sup>.

---

8 Al respecto, la Sentencia C-139 de la Corte Constitucional, de 1996, indica: “El análisis del artículo 246 de la C.P. muestra los cuatro elementos centrales de la jurisdicción indígena en nuestro ordenamiento constitucional: la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas, la potestad de éstos de establecer normas y procedimientos propios, la sujeción de dichas jurisdicción y normas a la Constitución y la ley y la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional. Los dos primeros elementos conforman el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades indígenas –que se extiende no solo al ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de ‘normas y procedimientos’–, mientras que los dos segundos constituyen los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas dentro del contexto del ordenamiento nacional”. Por su parte, en sentencia T-208 de 2007, la Corte sostuvo: “La Constitución política de 1991, al consagrar el respeto a la multiplicidad de formas de vida por medio del reconocimiento del pluralismo y de las garantías a la diversidad étnica y cultural, modificó el modelo tradicional de relación del estado colombiano con los pueblos indígenas, subvirtiendo un proceso tradicionalmente basado en la asimilación e integración de estas comunidades a las cosmovisiones mayoritarias, por un proceso participativo y de reconocimiento del otro, que acepta y propugna por el derecho de las minorías tradicionales a sobrevivir, crecer y desarrollarse con sujeción a sus propios valores étnicos y culturales”. Asimismo, la Sentencia T-601 de 2011 dice: “Los territorios indígenas son entidades territoriales, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Para tal efecto, son titulares de los siguientes derechos: (1) gobernarse por autoridades propias; (2) ejercer las competencias que les correspondan; (3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de

## PLANES INTEGRALES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

En las condiciones descritas atrás, es natural que en la elaboración de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, departamentales y municipales, cada entidad retome sus ofertas institucionales preexistentes e intente armonizarlas con los objetivos generales consignados en los documentos correspondientes. Este es el origen de las respuestas genéricas que se ajustan a indicadores de gestión prediseñados (por ejemplo, cierto número de actividades en las que deben participar un número mínimo de personas), con las que usualmente se atienden situaciones problemáticas específicas en el terreno; esta es además la razón principal por la cual dichas actividades desarrolladas generalmente no contribuyen en medida alguna a modificar las situaciones problemáticas atendidas.

El ejercicio realizado de esta manera y reproducido reiteradamente de conformidad con criterios de conveniencia operativa, imprime en las intervenciones contempladas en los Piscc un cariz sectorial que impide que las respuestas sean integradas, territoriales y diferenciales: en las instancias de coordinación como los consejos de seguridad que operan en los distintos niveles territoriales solo se apunta a una coordinación de acciones puntuales; al obviarse el ejercicio de coordinación táctica entre las entidades, sus intervenciones conjuntas generalmente culminan en entregas fragmentadas de bienes y servicios que no siempre son pertinentes a las

---

— sus funciones; y (4) participar en las rentas nacionales. Igualmente, el marco constitucional prevé que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Dichos territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, correspondiéndoles: (1) velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; (2) diseñar las políticas y planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo; (3) promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; (4) percibir y distribuir sus recursos; (5) velar por la preservación de los recursos naturales; (6) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; (7) colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instituciones y disposiciones del gobierno nacional; (8) representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y (9) las demás que les señalen la Constitución y la ley”.

necesidades locales, por lo cual son calificadas como insatisfactorias por sus beneficiarios.

Así, las relaciones de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno solo quedan enunciadas en las normas referidas en los textos de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. La lógica sectorial predomina en los distintos niveles de gobierno en la asignación de funciones, actividades y recursos, lo que entorpece que actores del sector privado y organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel más activo en la definición y ejecución de actividades, pese a que su presencia allí es tan visible como la de las entidades públicas, y en algunos casos mayor. Es claro que una política pública de gestión territorial de la seguridad ciudadana requiere más que la mera coordinación de acciones sectoriales puntuales para asegurar que la entrega de bienes y servicios públicos provistos se ajuste a parámetros de adecuación, aceptabilidad, acceso y asequibilidad, de conformidad con las condiciones poblacionales y territoriales de los beneficiarios de la intervención pública.

La carencia de un marco de coordinación táctica de la acción interinstitucional en la planificación y ejecución de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana mediante la cual se garantice la entrega de bienes y servicios de conformidad con los criterios mencionados, jamás aparece en los diagnósticos de los Piscc ni, por consiguiente, en el desarrollo lógico y operacional de su marco programático. En cambio, estos planes invariablemente se refieren a la “optimización” de los sistemas de información para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana con el fin de mejorar la cuantificación, georreferenciación y clasificación de las diferentes clases de delitos. Naturalmente, los esfuerzos en este sentido poco aportan para mejorar la calidad, oportunidad y pertinencia en la entrega de los bienes y servicios necesarios para las labores de prevención y protección.

Aquí conviene hacer algunas consideraciones en relación con los sistemas integrados de emergencias y seguridad (Sies). Como se mencionó, entre las metas asociadas con el objetivo de seguridad y defensa del territorio nacional se encuentra una que propone establecer dichos sistemas en al menos doscientos cincuenta municipios del país. Se trata de un sistema interinstitucional apoyado por tecnología que busca, por un lado, avanzar en la reducción de ciertos delitos y comportamientos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana, y, por otro, superar falencias en materia de coordinación interinstitucional para la atención oportuna en materia de emer-

gencias y desastres. De acuerdo con el documento Conpes 3437 de 2006, los sistemas integrados de emergencias y seguridad constan de varios subsistemas, entre ellos, de telecomunicación para la recepción de las alertas (número único de atención de emergencias [Nuse, 123]; circuitos cerrados de televisión [CCTV]; los Centros de Información Estratégica de Policía Seccional [Cieps] y las alarmas comunitarias); al igual que el subsistema de respuesta y seguridad que debe procesar la información recibida, articular y despachar oportunamente la respuesta de las entidades competentes como primeros respondientes (policía, bomberos, ambulancias, entre otros). Como es previsible, los municipios de categorías 5 y 6 son los más rezagados en el establecimiento de los subsistemas de telecomunicación para recibir alertas, pero a la vez tienen la menor capacidad de medios para responder adecuadamente a las alertas que reciben, especialmente por la precariedad de los medios a disposición de sus organismos de socorro y primeros respondientes.

Los Sies se encuentran entre los rubros elegibles para recibir financiación de los Fonset mediante su inclusión en Piscc. Muy pocos municipios tienen suficientes recursos para adquirir y mantener los subsistemas de telecomunicaciones para recibir alertas y mucho menos los medios para dar respuestas oportunas y adecuadas. Por consiguiente, en muchos casos los recursos de inversión que estos municipios destinan a los Sies se ven reducidos a la adquisición de equipos de telecomunicaciones cuya funcionalidad es intermitente, y que no mejora la capacidad de atender las alertas que se reciben debido a la carencia de medios para hacerlo. Así, el caso de los Sies ilustra claramente la situación de la gestión territorial de seguridad ciudadana mediante instrumentos como los Piscc municipales: si las autoridades territoriales invierten en los subsistemas de telecomunicaciones del Sies, pueden reportar el cumplimiento de las metas del plan nacional de desarrollo, sin que ello refleje su estado de operatividad ni la capacidad de respuesta frente a las alertas que reciba.

En contraste con el caso de los Sies, es pertinente referir aquí el mecanismo del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (Ciat), que opera en el marco del Plan de prevención y promoción de los derechos humanos, como ejemplo de un instrumento funcional que contribuye al mejoramiento de la gestión territorial de la seguridad ciudadana en el contexto de entidades territoriales con recursos y capacidades limitadas. Mediante el Ciat se definen y coordinan respuestas territoriales, diferencia-

les y eficaces sobre la base de una integración táctica de las funciones de las entidades del estado para atender las situaciones específicas que llegan a su conocimiento. En la base de este mecanismo está el Sistema de alertas tempranas (Sat), que elabora informes de riesgo y notas de seguimiento que describen y aportan datos cuantitativos y cualitativos sobre el escenario y la situación actual, los factores de amenaza asociadas a acciones propias del conflicto armado interno en un ámbito territorial particular, los factores de vulnerabilidad de la población civil expuesta y factores para su protección. Además, califica el nivel de riesgo y establece la vigencia de esta calificación, y fija directrices para articular las responsabilidades sectoriales e intersectoriales y atender situaciones problemáticas concretas en el área afectada. Este sistema facilita que las entidades respondan con oportunidad dentro de un enfoque territorial y de subsidiariedad claramente definido para mitigar los daños ocasionados por acciones vinculadas al conflicto armado, y reducir las vulnerabilidades de las comunidades afectadas en el plazo inmediato.

Cabe destacar aquí que un punto de enlace importante dentro del funcionamiento del Ciat son los consejos territoriales de seguridad, que sirven de instancias tanto para la verificación de la información contenida en los informes de riesgo, como para coordinar las respuestas establecidas para prevenir y mitigar las amenazas identificadas y posteriormente hacer seguimiento de la evolución de la situación y ajustes a las medidas durante la vigencia de la alerta. A pesar de los buenos resultados obtenidos a partir de este modelo de gestión coordinada, complementaria y subsidiaria del estado, en la actualidad no hay mención explícita al papel que desempeñan los consejos territoriales de seguridad en el funcionamiento de este mecanismo en la normativa que regula su funcionamiento.

Actualmente, la plataforma de información más visible en ámbitos locales es la Red nacional de información (RNI), diseñada en el marco del Sistema nacional de atención y reparación a las víctimas (SNARIV) a partir de la ley 1448 de 2011. Mediante esta plataforma se busca soportar la migración, el intercambio de información e interoperabilidad de los sistemas de información entre las instituciones que conforman el SNARIV y otras que atiendan víctimas. Si bien este asunto no está claramente referido en la normativa que define el alcance de los Piscc, es evidente que la atención a víctimas de delitos y violaciones de derechos constituye un componente principal de la seguridad ciudadana.

Entre las capacidades que el diseño de la RNI se propone desarrollar se destacan las siguientes:

- ♦ Evaluar la magnitud del problema y permitir al SNARIV adoptar las medidas para la atención y elaboración de planes para la reparación integral de las víctimas.
- ♦ Brindar insumos para caracterizar y focalizar a las víctimas teniendo en cuenta sus características particulares.
- ♦ Suministrar información a las entidades públicas del orden nacional y territorial para formular, implementar y evaluar las políticas, los planes, programas y proyectos en materia de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral.
- ♦ Definir los mecanismos de coordinación entre las instituciones que conforman la RNI.
- ♦ Servir como fuente de consulta e insumo para los procesos de valoración y verificación de los hechos victimizantes que las víctimas denuncian ante el Ministerio Público.

Las administraciones municipales son usuarias permanentes de la RNI para gestionar información de víctimas, verificar o ingresar información en tiempo real, lo cual constituye una aplicación tecnológica muy útil localmente. Aun así, la gestión de esta información por medio de la RNI no es suficiente para impulsar ejercicios interinstitucionales de planificación de proyectos conjuntos que respondan de manera coordinada, complementaria y subsidiaria a las necesidades y aspiraciones de seguridad y convivencia ciudadana de las personas y comunidades en el territorio. Esto por cuanto las metas de los planes, programas y proyectos a las distintas entidades sectoriales del orden nacional generalmente se proponen con base en líneas base distintas entre sí, lo cual reduce la eficacia y el impacto de la intervención en términos de la atención que reciben los usuarios, e impide el logro de efectos acumulativos en la mitigación de las amenazas y la reparación de las víctimas. A pesar de estas limitaciones, cabe señalar que una plataforma como el RNI presenta características deseables del tipo de sistema de información requerido para mejorar la coordinación de la gestión del ciclo de la política pública asociada a las necesidades y demandas de seguridad y convivencia en ámbitos rurales.

## RECOMENDACIONES A LOS DESAFÍOS IDENTIFICADOS

A continuación se esbozan brevemente algunos requerimientos funcionales para la adecuada gestión territorial de la seguridad en el marco de la transición a la paz en Colombia. Luego se discuten algunos componentes para el diseño de una arquitectura institucional basada en los esquemas de asociación territorial contemplados en la ley 1454 de 2011 (ley orgánica de ordenamiento territorial), que pueden ser estratégicos para cimentar un modelo de gestión territorial de la seguridad robusto en distintos ámbitos territoriales.

### LA “CADENA DE VALOR PÚBLICO”, BASE PARA LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

En secciones anteriores de este documento se han analizado diversas limitaciones en relación con la gestión territorial de la seguridad ciudadana en ámbitos afectados por la inequidad. Entre ellas se destacan la amplia brecha en distintos contextos territoriales en el acceso de los pobladores locales a la protección frente a las amenazas que afectan su dignidad e integridad y sus bienes, debido a la debilidad fiscal, técnica y organizacional de las administraciones de las entidades territoriales, por una parte, y, por otra, a la desconfianza e incredulidad de la ciudadanía en la capacidad y el compromiso de las autoridades públicas con el propósito de proteger la seguridad ciudadana.

Por consiguiente, un objetivo principal para un modelo de gestión territorial de la seguridad en ámbitos distintos a los “preeminentemente urbanos” es reducir la inequidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios disponibles para proteger la seguridad ciudadana que actualmente se observa allí donde predominan dinámicas rurales y entidades territoriales con debilidades fiscales y técnico-administrativas. Para ello, es necesario que la gestión territorial de la seguridad se base en mecanismos flexibles de coordinación, complementariedad y subsidiariedad de la acción administrativa, que garanticen la equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios de seguridad ciudadana, para superar esas limitaciones fiscales, técnicas y organizativas.

Dada la menor densidad poblacional en ámbitos distintos a los preeminentemente urbanos, así como las dificultades que allí se presentan en

relación con el acceso geográfico y las particularidades propias de los rasgos productivos, idiosincrásicos, de formas de propiedad de la tierra y de modelos de gobernabilidad local, se requiere de medios adecuados y suficientes para soportar respuestas oportunas y relevantes mediante operaciones que en ocasiones requerirán de equipos y armamentos intensivos en capital; por ejemplo, helicópteros, aviones pequeños, vehículos blindados, armamento de infantería ligera, bomberos, ambulancias, servicios especializados de búsqueda y rescates, etcétera.

Para atender esta limitación frecuentemente encontrada en las entidades territoriales con menor capacidad fiscal y técnica, la literatura sobre experiencias internacionales (Rapceviciene, 2014; Padula, 2013; Heintzman y Marson, 2003) señala la conveniencia de visualizar la gestión pública como una “cadena de valor público”. Este enfoque se basa en la premisa que el sector público debe ofrecer bienes y servicios alineados con las expectativas y necesidades de sus usuarios –hogares, unidades productivas, organizaciones y entidades institucionales–, dentro de una lógica que privilegie la eficiencia en el uso de los recursos y la excelencia en la calidad de los bienes y servicios entregados, para contribuir así al mejoramiento de la calidad en la vida de los hogares y de la productividad de las unidades de producción.

El modelo de cadena de valor público involucra agentes de diversos niveles administrativos de gobierno, integrados a manera de eslabones a los que con anticipación se les reconoce el control de tramos de actividad que están bajo su competencia y, también, se les asignan tramos de actividad cuya ejecución está bajo su responsabilidad, de modo que se garantice la entrega a usuarios de bienes y servicios conformes con parámetros homologables y comparables, definidos previamente con su participación. Al considerársele como una cadena de valor, la gestión pública se materializa en procesos de concertaciones interagenciales detalladas y específicas mediante las cuales se definen las condiciones necesarias para garantizar que en diferentes ámbitos territoriales se brinde a los pobladores bienes y servicios ajustados a parámetros de adecuación, aceptabilidad, acceso y asequibilidad y, a la vez, conformes con estándares de calidad homologables, independientemente de la situación fiscal o de la capacidad técnica y financiera de la autoridad local de gobierno. Así concebida, la cadena de valor público opera con base en acuerdos instrumentales con arreglo a resultados y no a medios.

Dada la posición asimétrica en la que usualmente están las autoridades locales frente a los demás niveles de gobierno en términos de capacidades técnicas, administrativas y fiscales, dentro de las cadenas de valor público se establecen de antemano prerrogativas que se pactan de acuerdo con las capacidades específicas de la entidad territorial local. Así, se busca asegurar que los tramos de ejecución a cargo de los demás niveles administrativos de gobierno estén debidamente conectados y articulados, pero bajo el control del gobierno local como “órgano competente” para la entrega local de bienes y servicios con calidad y oportunidad homologables.

Mecanismos complementarios como los “acuerdos instrumentales de tramos de ejecución” también pueden contribuir a fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en el cumplimiento de su papel como “órganos competentes”, ejerciendo el control de las condiciones operacionales que los “órganos ejecutores deben observar sobre el terreno”, aportando así a la consolidación de la funcionalidad y sostenibilidad de las capacidades de gestión territorial para el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos a cargo de las entidades territoriales. Otro aspecto clave para asegurar la fluidez tanto para la actualización de los diagnósticos y apreciaciones de situación como para la coordinación de la ejecución y supervisión de acciones definidas en los acuerdos instrumentales, es que todas las agencias y dependencias, sin que importe el nivel administrativo al cual pertenezcan, hagan uso de un mismo sistema de información y comunicación. Este es un asunto crítico para facilitar la planificación, programación, seguimiento y evaluación de la acción integrada, al igual que para el arbitramento de recursos y responsabilidades cuando las circunstancias así lo ameriten.

En suma, los principios del marco operacional de la cadena de valor pública contribuyen al fortalecimiento de la autonomía local por cuanto aparte de brindar bienes y servicios a los usuarios con eficiencia, pertinencia y calidad, pretenden desarrollar de manera progresiva las capacidades institucionales y organizacionales de la entidad territorial local hasta cualificarla para constituirse en un gestor eficaz de la acción coordinada de los distintos niveles de centralización del sector público en su ámbito de gestión territorial, garantizando los bienes y servicios a su cargo, de conformidad con parámetros de calidad y oportunidad estandarizados.

La sostenibilidad del funcionamiento y la gestión de las cadenas de valor en la provisión de bienes y servicios públicos demandados por la co-

munidad depende entonces del desarrollo de los marcos normativos específicos requeridos para promover la concertación de decenas de acuerdos instrumentales y convenios entre entidades territoriales locales y los demás niveles administrativos de gobierno, con base en los cuales deben regularse en cada jurisdicción territorial las condiciones específicas de cumplimiento de los distintos tramos de ejecución requeridos para la entrega de bienes y servicios acordes con parámetros de calidad homologable en todo el territorio nacional.

### LAS ASOCIACIONES TERRITORIALES COMO UNIDADES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

En el caso de los municipios colombianos cuya capacidad técnica, administrativa y fiscal para cumplir con las funciones públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana evidentemente requiere de mayor apoyo de parte de los niveles de mayor centralización, conviene explorar alternativas para robustecer el sistema de los Fonset y su articulación con el Fonsecon. Como se vio, el marco de competencias y recursos con los que opera este sistema en la actualidad es insuficiente, dado el exiguo potencial fiscal de las fuentes de recursos otorgadas a dichos fondos y la restricción que esta deficiencia impone a la integración de “cadenas de valor público” cuyo alcance requiere contemplar desde acciones sociales y de mejoramiento físico urbanístico integradas con estrategias de prevención social y situacional, hasta servicios judiciales, penitenciarios y de supervisión pospenal.

Asuntos como la reestructuración de las rentas territoriales destinadas a la gestión de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de los gobiernos locales para cumplir sus funciones como “órgano competente” en esta materia con el apoyo de los demás niveles de gobierno como “órganos ejecutores”, son recomendaciones que deben ser consideradas en el proceso de formulación de la política o estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana. En la actualidad, las autoridades territoriales disponen de diversos instrumentos contemplados en la normativa colombiana que pueden servir para este fin. El más genérico es el “contrato plan”, figura contemplada en la ley 1454 de 2011 (ley orgánica de ordenamiento territorial), mediante la cual la nación puede contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desa-

rollo territorial. El otro instrumento son los Piscc, que en la actualidad son formulados de manera discreta por cada entidad territorial, lo que fomenta la atomización de recursos de inversión, particularmente en el caso de aquellas con menor capacidad fiscal, dificultando su acceso a bienes y servicios intensivos en capital como los requeridos para articular y despachar respuestas oportunas a las alertas que lleguen a los Sies municipales.

Una alternativa a este escenario consiste en considerar la ampliación del alcance de los Piscc para que se asimilen a contratos plan entre entidades territoriales que comparten retos y riesgos de seguridad ciudadana comunes, favoreciendo la complementariedad de sus capacidades fiscales, técnicas y administrativas. De esta manera, municipios con alta capacidad fiscal podrían elaborar conjuntamente con municipios dentro de su área de influencia Piscc que permitan responder a las demandas de un ámbito territorial más amplio, que posibilite operar medios intensivos en capital aprovechando economías de escala para controlar tanto factores de criminalidad como eventos de emergencias de desastre. Siguiendo la arquitectura de las redes de atención de servicios de atención y protección estructuradas con base en sistemas de referenciación que conectan nodos con distinta capacidad técnica y operativa para la resolución de situaciones de distinto nivel de complejidad, los Piscc pueden convertirse en instrumentos para la integración y articulación de medios, servicios y capacidades para responder a alertas de diversos niveles de complejidad, haciendo uso racional de una infraestructura de las dimensiones y especificaciones apropiadas para lograr un balance entre eficacia y eficiencia en las respuestas.

Para atender este desafío, la ley orgánica de ordenamiento territorial propone un marco institucional e instrumentos para la organización político administrativa del territorio del país que busca propiciar el desarrollo territorial, particularmente de las entidades territoriales más débiles, a través de mecanismos de asociación y financiación diseñados para aumentar la capacidad de dichas entidades en materia de planeación, gestión y administración descentralizada de sus propios intereses, apoyadas en instancias de integración territorial creadas con el propósito expreso de producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes, y facilitar así el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

Entre los esquemas asociativos territoriales y mecanismos de acuerdo de voluntades entre entidades territoriales, la ley orgánica de ordenamiento territorial contempla:

- ◆ Regiones administrativas y de planificación (Rap).
- ◆ Regiones de planeación y gestión (RGP).
- ◆ Asociaciones de departamentos, áreas metropolitanas y asociaciones de distritos especiales.
- ◆ Provincias administrativas y de planificación.
- ◆ Asociaciones de municipios.
- ◆ Convenios o contratos plan.

Para el fomento y consolidación de estos esquemas asociativos territoriales, la ley orgánica de ordenamiento territorial prevé incentivos para que las entidades económicamente desarrolladas se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial, entre ellos el acceso prioritario a financiación de proyectos conjuntos mediante el Fondo de desarrollo regional (FDR) creado por el Sistema general de regalías (SGR). Asimismo, contempla que por medio de convenios o contratos-plan, la nación contrate o convenga con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, entre ellos, programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del estado<sup>9</sup>.

---

9 El contrato-plan tiene su marco normativo original en la ley 1450 de 2011, por la cual se sancionó el Plan nacional de desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”, que estableció esta figura como instrumento para formalizar acuerdos de voluntades entre la nación y entidades territoriales, y articular recursos y acciones entre distintos niveles de gobierno. No obstante, hasta el presente ha tenido poca acogida entre las entidades territoriales. Dado que su propósito es facilitar la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución política, la apatía de las entidades territoriales frente a este instrumento aparentemente se atribuye a la dificultad de ejecutar los recursos aportados por las demás entidades dentro del lapso de la anualidad fiscal. En vista que la figura se creó para viabilizar proyectos de desarrollo territorial de largo plazo, parece recomendable establecer plazos multianuales

Otro aspecto por considerar es la necesidad de remediar la ausencia del poder judicial en las estructuras mediante las cuales opera la coordinación de gestión de la seguridad local, principalmente en los consejos territoriales de seguridad y convivencia. La experiencia internacional señala cada vez con mayor insistencia la necesidad de involucrar en la gestión de la cadena de valor de la seguridad y convivencia a todos los actores que tengan responsabilidades misionales relacionadas con la materia, entre ellos jefes locales de policía y guarnición militar, representantes del Ministerio Público y demás organismos de seguridad, así como funcionarios de órganos judiciales como fiscales y jueces, entre otros. En Colombia es evidente la ausencia de estos últimos servidores en las instancias locales de gestión de la seguridad pública, lo que se convierte en un serio impedimento para la identificación y el manejo de las dificultades asociadas con el funcionamiento local de la justicia y los procesos penitenciarios y pospenal, al igual que para controlar la deslegitimación de la institucionalidad pública y de la confianza ciudadana en las mismas como resultado de su captura y privatización por cuenta de alianzas locales entre representantes políticos y poderes fácticos. En muchos municipios no solo se requiere de más fuerza pública sino, también, de más jueces, mejores fiscales y autoridades de control capaces de prevenir y sancionar actos que atentan contra la administración y la moral pública.

## REFERENCIAS

- ACCIÓN SOCIAL. 2009. *Caracterización de las reservas forestales de ley 2/59*. Acción Social/Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Bogotá.
- CEDE. 2004. “Una política de tierras en transición”. *Documento CEDE*. 2004-29. Universidad de los Andes y Banco Mundial-Colombia. Bogotá.
- CRAIG, K. Y B. HOFFMAN. 2003. *Arms trafficking and Colombia*. Rand Corporation/National Defense Institute. Santa Monica.

---

para la ejecución fiscal de los recursos canalizados por medio de los contratos plan, como actualmente sucede con los proyectos aprobados por los órganos colegiados de administración y decisión (Ocad) en el marco del Sistema general de regalías (SGR).

DE FERRANTI, D., G. PERRY, W. FOSTER, D. LEDERMAN Y A. VALDÉS. 2005. *Beyond the city: The rural contribution to development*. Banco Mundial. Washington.

DNP. Sin fecha. Bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>.

----- . Sin fecha, a. DNP. Proyecto de ley \_\_\_\_ de 2015 Cámara, por la cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2014-2018. “Todos por un nuevo país”. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>

HEINTZMAN, R. Y B. MARSON. 2003. “People, Service and Trust: Is there a Public Sector Service Value Chain?”. Annual Conference of the European Group of Public Administration “Public Law and the Modernizing State”, Oeiras, Portugal, 3-6 September.

KRUGMAN, P. 1998. “Space: The final frontier”. *Journal of Economic Perspectives*. 12 (2).

----- . 1992. *Geografía y comercio*. Antoni Bosch. Barcelona.

----- . 1991. “Increasing returns and economic geography”. *Journal of Political Economy*. 99 (3). June.

LUCAS, D. 2014 “The Counterinsurgency War On –And Inside– Our Borders”. *Whowhatwhy.com*. Consultado en <http://whowhatwhy.com/2014/07/16/exclusive-the-counterinsurgency-war-on-and-inside-our-borders/>

MARTÍNEZ, Y. 2002. *La tenencia de la tierra en Colombia*. Sociedad Geográfica Colombiana. Bogotá.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Sin fecha. *Informe del cuatrienio 2010-2014*. Disponible en [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe\\_cuatrenio\\_mininterior.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_cuatrenio_mininterior.pdf)

PADULA, A. 2013. “An Innovative Public Value Chain to Improve Public Services”. *International Journal of Advances in Management and Economics*. 2 (5).

- PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá.
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. 2012. *Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes*. Actualización Tomo 2.2. Disponible en [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/concurso-subintendente/Actualice\\_Conocimientos/5.%20TOMO%202.2.%20Modelo%20Nacional%20de%20vigilancia%20Comunitaria%20p.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/concurso-subintendente/Actualice_Conocimientos/5.%20TOMO%202.2.%20Modelo%20Nacional%20de%20vigilancia%20Comunitaria%20p.pdf)
- RAPCEVICIENE, D. 2014. “Modeling a Value Chain in Public Sector”. *Social Transformations in Contemporary Society*. 2. [http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2014/08/STICS\\_2014\\_2\\_42-49.pdf](http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2014/08/STICS_2014_2_42-49.pdf)
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2013. “Resolución 705 de 2013 de la Contaduría General de la Nación”. *Diario Oficial*. No. 49.000. 10 de diciembre.
- RESTREPO, J. Y D. APONTE (eds.). 2009. *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

DE LA SEGURIDAD EN LA GUERRA  
A LA SEGURIDAD PARA LA PAZ.  
PARA UN DEBATE DE LAS OPCIONES INSTITUCIONALES

---

*María Victoria Llorente\* / Patricia Bulla\*\* / Claudia Gómez\*\*\**

## INTRODUCCIÓN

Desde que el proceso de paz entre el gobierno nacional y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) se hizo público en agosto de 2012, hace tres años y medio, se ha especulado alrededor de las transformaciones en el sector de defensa y seguridad: que el papel de los militares en los asuntos internos disminuirá y, por ende, se reducirá su pie de fuerza; que se van a priorizar los asuntos de la seguridad ciudadana y, en consecuencia, a fortalecer a la policía; que se va a crear un ministerio de la seguridad ciudadana, al que se trasladaría la policía; que se va a crear una fuerza similar a la Gendarmería francesa para cuidar el campo, a la cual se integrarían desmovilizados.

De ninguna de estas ideas se conocen mayores avances y, por el contrario, pareciera que el debate sobre la reforma del sector se hubiera suspendido o, si acaso, encerrado en los cuarteles o en algunos escenarios especializados. Por las propias características de nuestro conflicto, dentro de las negociaciones de paz de La Habana no se incluyó el asunto de las transformaciones de las instituciones de seguridad, algo que fue medular en procesos como el de El Salvador, Sudáfrica o Irlanda del norte, donde los organismos de seguridad fueron pieza central de los aparatos de represión y de violación sistemática de derechos humanos.

\* | Politóloga por la Universidad de los Andes. Desde 2006 es la directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

\*\* | Abogada con especialización en derecho comercial por la Universidad de los Andes, con maestría en administración pública por la Universidad de Harvard-KSG. Coordinadora del área de seguridad y política criminal de la FIP.

\*\*\* | Profesional en ciencia política con énfasis en gestión pública y magíster en estudios latinoamericanos. Hace parte del equipo de la FIP.

Si bien es claro que el caso colombiano es muy distinto de esas experiencias, en el escenario actual hay argumentos contundentes que invitan a animar y reanimar el debate sobre cambios en la política pública y en la institucionalidad de seguridad. En este documento examinamos dos de estos asuntos, que consideramos de la mayor importancia en el escenario actual.

Primero, el desafío que representa el vacío de seguridad crónico que hay en zonas rurales y periféricas, sobre todo de cara al crimen organizado que, tal y como está en muchas áreas del país, podría convertirse en un saboteador del posconflicto. Hoy por hoy, en extensas áreas de la periferia se observa que estructuras preexistentes de crimen y violencia asociadas a economías criminales (drogas ilícitas, minería criminal, contrabando, etcétera) se reproducen y podrían incluso empeorar con el vacío de poder que dejan las Farc al desmovilizarse. Es previsible que algo similar suceda con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en caso de que no logremos un cierre global del conflicto que incluya a este grupo, así como con el remanente del EPL (Ejército Popular de Liberación) enquistado en la zona del Catatumbo.

Segundo, la precaria atención que históricamente han recibido las problemáticas que afectan la seguridad y convivencia ciudadanas. Por años, el estado colombiano ha estado enfocado sobre todo en enfrentar las grandes amenazas a la seguridad nacional: insurgencia, paramilitarismo y narcotráfico a gran escala, logrando en la última década avances sin precedentes en su contención y en la transformación del escenario estratégico.

Con todo, una de las grandes agendas pendientes sigue siendo la de la prevención del crimen y la resolución de las problemáticas y los conflictos que afectan a los ciudadanos en su cotidianidad. Se trata de una agenda amplia que implica a muchos otros actores diferentes de la fuerza pública, que requiere de un liderazgo activo de los alcaldes en conexión con la policía y la justicia, y que demanda una alta dosis de coordinación entre diversas instituciones así como una mayor participación de las comunidades. El cierre del conflicto armado, así sea parcial, brinda una gran oportunidad para abrirle espacios institucionales y alternativas de política a la seguridad y convivencia de la gente, frente a un enfoque que ha sido apabullantemente militar y policivo, en función, precisamente, del conflicto armado y su entremezclamiento con el narcotráfico.

Este texto brinda elementos para la discusión sobre el tipo de enfoques de política y, en particular, de arreglos institucionales que se requieren

para enfrentar el déficit de seguridad en la ruralidad colombiana, lo cual se aborda en la primera parte, y en materia de seguridad ciudadana, que se analiza en la segunda, junto con la cuestión de qué hacer con la policía.

Para el efecto presentamos una serie de opciones a corto y mediano plazo, relacionadas con las capacidades de la fuerza pública y que plantean ajustes institucionales. Más que presentar una propuesta, esbozamos alternativas e intentamos identificar los puntos de tensión y las disyuntivas que enfrenta el ejecutivo al momento de tomar decisiones de reforma en este campo, particularmente en la coyuntura actual del país, de transición del conflicto armado a la paz.

### RESPONDIENDO AL DÉFICIT DE SEGURIDAD RURAL

Es bien sabido que la presencia del estado colombiano en los territorios es desigual, concentrándose principalmente en las grandes ciudades y cabeceras municipales, mientras que está ausente en vastas zonas de la geografía nacional. Esta situación es notoria en las zonas afectadas por el conflicto armado, donde es evidente su incapacidad para hacer cumplir la ley, tramitar los conflictos de la ciudadanía y promover un orden social basado en derechos y pautas de convivencia. Total, en la periferia colombiana hay múltiples órdenes sociales que compiten con o sustituyen al estado de derecho, el cual, según García y Espinosa (2013), no está consolidado en 60% del territorio nacional, donde habitan por lo menos seis millones de personas.

Sumado a esto, en las zonas rurales donde las guerrillas y diferentes organizaciones al margen de la ley han tenido una fuerte presencia, el estado ha enfatizado la confrontación contra estas estructuras de acuerdo con una lógica contrainsurgente y de guerra. En esta medida, la seguridad allí se asimila al control militar y policial, mientras que las problemáticas cotidianas de seguridad y convivencia que afectan a la ciudadanía ocupan un lugar secundario o marginal. Entre tanto, la justicia formal, como pilar de la regulación social, presenta un déficit crónico en la ruralidad colombiana, déficit que se agudiza en las zonas de presencia histórica de las guerrillas (García y Espinosa, 2015; Vélez et al., 2016).

En la práctica, esto ha tenido algunas consecuencias: primero, llevó a la desatención de las necesidades de seguridad y convivencia más próximas

a los ciudadanos, abriendo espacio para que los grupos armados ilegales suplanten en este rol al estado, ganando espacios de legitimidad y control en los territorios. Segundo, el control de los grupos alzados en armas ha generado tensión entre las comunidades y la fuerza pública, al punto que estas llegan a considerar la mayor presencia del estado como una amenaza. Lo anterior agravado por la percepción y evidencias de que algunos de los miembros de la policía y las fuerzas militares tienen vínculos o alianzas con grupos armados ilegales o bandas criminales, grupos que operan, precisamente, en esas regiones. Tercero, ha generado una confusión de roles, prioridades y funciones en la fuerza pública.

En la Constitución política de Colombia el estado tiene una fuerza pública integrada por las fuerzas militares y la policía. La naturaleza del conflicto y las situaciones de violencia han hecho que los límites de estas dos instituciones respecto a sus roles y funciones se sobrepasen y se superpongan, hasta el punto que sus objetivos y prioridades son difíciles de distinguir, en especial cuando se trata de enfrentar las acciones de los grupos al margen de la ley y del crimen organizado en las zonas rurales.

Hasta hace unos quince años, Colombia era reconocida como un caso excepcional en el mundo en este aspecto, pero esto ya no es así. Existe un creciente debate internacional respecto de la manera como se han ido diluyendo las fronteras entre militares y policías, lo cual se ve representado en la mayor importancia que están teniendo fuerzas de policía militarizadas que usan tecnología y equipos de tipo militar, el despliegue de policías en operaciones de paz y de estabilización y la participación de fuerzas militares en asuntos domésticos (Easton et al., 2010). Esta tendencia es observable también en otras funciones clave en el campo de la seguridad, como la inteligencia y la investigación criminal, cuyos límites también se han ido desdibujando en función de la lucha antiterrorista (Završnik, 2013).

También se discute la zona gris que ocupa el crimen organizado a gran escala entre el delito común y la violencia política, y las implicaciones que esto tiene en términos de la conceptualización del fenómeno y de la definición de políticas públicas (Kalyvas, 2015). Muchas de estas expresiones, así como las tensiones institucionales y dilemas de política que de ellas se derivan, son bien conocidas en el país.

Volviendo al caso colombiano, por el lado de la policía se han comprometido esfuerzos y recursos para mejorar sus capacidades para brindar se-

guridad en el campo. Precisamente con ese foco se creó en la década de los noventa la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural. Sin embargo, no fue sino durante el primer lustro de la década de 2000 que se dieron avances concretos para fortalecer su presencia en el ámbito rural, que incluyeron la construcción de puestos reforzados de policía para cubrir ciento sesenta municipios que habían sido abandonados producto de una ofensiva desplegada por las Farc contra puestos de policía. Complementariamente, se pusieron en funcionamiento los llamados escuadrones móviles de carabineros (Emcar), con nueve mil policiales entrenados para desarrollar operaciones en áreas rurales relacionadas principalmente con golpear redes “narcoterroristas”, incautar drogas e insumos para su producción, destruir laboratorios, apoyar la erradicación de cultivos ilícitos y proteger la infraestructura económica (Llorente, 2014a).

En cualquier caso, la presencia de la policía en el campo sigue siendo precaria y existen grandes vacíos para cubrir la ruralidad dispersa, según lo hemos podido constatar en el trabajo de campo realizado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en los últimos años. Además, es evidente que los esfuerzos que se han materializado han sido en función del conflicto armado y la lucha antinarcóticos y no de las demandas básicas de convivencia y seguridad de las poblaciones. Recientemente se ha anunciado la puesta en marcha de un Sistema integrado de seguridad rural (Siser) que, entre otros, busca llevar a zonas rurales el Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes que se ha desarrollado en los últimos cinco años en ciudades grandes e intermedias del país<sup>1</sup>. El Siser por ahora no cuenta con presupuesto específico, salvo para uno de sus componentes, el de asesoría a proyectos productivos campesinos, precisamente el que menor incidencia inmediata tendría sobre las condiciones de seguridad de la gente en el campo<sup>2</sup>.

---

1 Sobre el Modelo de vigilancia comunitaria por cuadrantes y los impactos de su implementación en el ámbito urbano, ver los resultados del monitoreo y evaluación realizados por la Fundación Ideas para la Paz: FIP, 2012 y 2013.

2 La referencia pública más completa que encontramos al Sistema integrado de seguridad rural es la entrevista del director de Carabineros, general Luis Eduardo Martínez, “Estrategia de cuadrantes tendrá capítulo rural”, publicada en *El Tiempo* el 28 de septiembre de 2015. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/seguridad-rural-en-el-campo-colombiano/16388824>

Por el lado de las fuerzas militares se encuentra una presencia extendida en las áreas rurales con una misión enfocada en la neutralización de organizaciones terroristas y de bandas criminales, así como algunas misiones especializadas en las áreas de protección de infraestructura mine-ro-energética, de la lucha antinarcóticos y de fenómenos como el secuestro y la extorsión. Su presencia no es continua y su rotación en las zonas es alta. En la práctica, las fuerzas militares han asumido labores policiales, especialmente en aquellos territorios donde son la única presencia institucional del estado.

En materia de contención del crimen organizado asociado a economías criminales, estamos ante una clara situación de vacío de seguridad (*security gap*) que difícilmente puede llenarse con las condiciones institucionales actuales. Las capacidades de la policía para enfrentar este fenómeno en zonas rurales y periféricas han mostrado ser insuficientes hasta el momento.

Por otro lado, las capacidades y el poder militar del ejército (y de la infantería de marina) pueden resultar inapropiados, pues como se trata de delinquentes y no de combatientes, al confrontarlos con el poder de fuego militar se corren riesgos constantes de producir daños colaterales sobre la población civil (Velásquez, 2015).

Además, para enfrentar adecuadamente al crimen organizado se requieren competencias que faciliten el trabajo en equipo con la justicia, competencias ausentes en el personal militar (Velásquez, 2015). A lo que se suma la falta de claridad respecto del marco jurídico (derechos humanos frente a derecho internacional humanitario) dentro del que se enfrenta al crimen organizado, por lo cual es recurrente la solicitud por parte del gobierno de atribuciones legales para respaldar la intervención de los militares en la lucha contra las bandas criminales<sup>3</sup>.

Nos encontramos entonces ante un doble déficit de seguridad en zonas rurales: el relacionado con las dificultades para enfrentar el crimen organizado desde el ámbito policial y del militar; y el que tiene que ver con atender las demandas cotidianas de seguridad y convivencia de la población.

---

3 Tal como queda plasmado en la *Política de defensa y seguridad para la nueva Colombia*, emitida en diciembre de 2015 por el Ministerio de Defensa.

Es indispensable atender entonces el limbo institucional en el que se encuentra la seguridad rural, en especial para evitar que otros grupos al margen de la ley (otras facciones insurgentes o grupos de crimen organizado) llenen el vacío que dejan las guerrillas una vez se desmovilicen. Y, por supuesto, para dar una respuesta a las comunidades más afectadas por el conflicto, pues es allí donde mayores expectativas hay sobre las condiciones de seguridad que traerá el posconflicto, como lo demuestran los estudios hechos por la FIP en los últimos dos años en municipios con presencia histórica de las Farc (FIP, 2015).

A continuación presentamos cuatro alternativas de ajuste institucional que buscan contribuir a la seguridad rural. Dos opciones para atender el escenario inmediato del posconflicto, y dos que podrían considerarse para el mediano o largo plazo. Entre las alternativas planteadas no se explora la obvia de fortalecer la policía de carabineros, una línea que seguramente se viene trabajando en el marco del mencionado Sistema integrado de seguridad rural, según se desprende de la recientemente expedida *Política de defensa y seguridad para la nueva Colombia* (Ministerio de Defensa, 2015). Consideramos indispensable fortalecer las capacidades de la policía de carabineros y que el modelo de cuadrantes urbano debe desarrollarse y adaptarse a los municipios periféricos y sus zonas rurales.

De hecho, en 2008 la FIP presentó y publicó una propuesta en la que desarrollaba la idea de robustecer el rol de la Policía Nacional, en el marco de la consolidación territorial que era la política vigente para estabilizar las zonas que iban siendo liberadas de la amenaza insurgente (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008). Esto no sucedió, pese a la convicción de altos funcionarios de la Policía que participaron en la elaboración de dicha propuesta, ni sucedió cuando se creó la Dirección de Carabineros en la reforma de 1992 (ley 43), precisamente con la intención de fortalecer a la policía en el ámbito rural. El máximo avance en este sentido se logró durante el primer periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006), según se mencionó antes.

Aun cuando no es claro qué ha impedido que este proceso prospere en la Policía Nacional, nos atrevemos a presentar dos hipótesis, una relacionada con la vocación urbana de la policía colombiana, y la otra con la redistribución significativa de los recursos entre las fuerzas que implicaría tomarse en serio el fortalecimiento de la policía en zonas rurales.

## OPCIONES PARA LA ETAPA DE ESTABILIZACIÓN

La estabilización es un concepto que se ha venido asentando en las últimas dos décadas y hace alusión al conjunto de prácticas utilizadas para enfrentar diversas formas de violencia, no solo las asociadas a conflictos armados, que generan inestabilidad política y fuertes afectaciones humanitarias (Zyck y Muggah, 2015). Del concepto hay definiciones múltiples así como marcos de acción (construcción de estado, contrainsurgencia, operaciones de mantenimiento de la paz, etcétera) para su utilización. Para los efectos de este texto, adoptamos la definición desarrollada por la Unidad de Estabilización del gobierno británico (2014), que dice:

La estabilización es uno de los enfoques utilizados en situaciones de conflicto violento, que está diseñado para proteger y promover la autoridad política legítima, utilizando una combinación de acciones civiles y militares integradas para reducir la violencia, restablecer la seguridad y prepararse para la recuperación a largo plazo mediante la construcción de un entorno propicio para la estabilidad estructural<sup>4</sup>.

Aun cuando este concepto se asemeja al utilizado en la Política de consolidación territorial desarrollada en el segundo periodo del presidente Uribe (2006-2010) y en el primero del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), en el contexto actual, por obvias razones, no tendría el enfoque eminentemente contrainsurgente que en su momento fue el eje orientador de la consolidación<sup>5</sup>. La estabilización en el contexto actual sería más bien una etapa de transición del conflicto a la paz, en la que se deben desplegar acciones inmediatas para garantizar la estabilidad en los territorios inmersos en el conflicto y crear confianza de sus pobladores hacia el estado. En esta fase, la fuerza pública desempeña un rol indispensable en la cimentación de un escenario seguro para, por un lado, garantizar los derechos ciudadanos y, por otro, proteger tanto el proceso de desmovilización, desarme y reintegración, como la implementación en los territorios de lo pactado en La Habana.

---

4 Traducción tomada de Garzón (2015).

5 Para un análisis conceptual de la Política de consolidación territorial y un balance de sus primeros años, ver el estudio de Palou y Arias (2011).

Para que esto sea posible se requiere de capacidades militares y policiales. Esto implica la actuación unificada y armónica de la fuerza pública, algo que no siempre ocurre en el terreno pese a la unidad de mando que cobija a policías y militares al estar ambos bajo el Ministerio de Defensa. A esto debe sumársele el componente de justicia, no menos importante pero que no tratamos por sobrepasar los objetivos de este texto. En cualquier caso, es de resaltar que la relación militares-policía-justicia es una dimensión clave que siempre se menciona pero que tiene pocos desarrollos, por lo que es importante retomarla en otro documento.

Planteamos pues dos alternativas de arreglo institucional, ninguna de las cuales implica grandes reformas y que podrían adelantarse de manera inmediata mediante una reorganización de las capacidades de la fuerza pública. La idea central que guía estas alternativas es lograr la acción unificada y coordinada entre militares y policías tras la firma de los acuerdos, así como de estos con las demás instituciones del estado que también deben participar en dar respuestas a las necesidades de seguridad y convivencia de las comunidades más afectadas por el crimen y la violencia en la ruralidad colombiana.

Toda la fuerza pública debe participar en garantizar el tránsito del conflicto armado a la paz, así como en darle sostenibilidad a la paz. Cada una con sus competencias y capacidades. El reto está en encontrar una manera efectiva de que trabajen juntas, con objetivos comunes, roles bien definidos, procesos claramente establecidos y que actúen de manera coordinada como un equipo de trabajo, de modo que sus ejecuciones involucren sinergias, aprendizajes colectivos y sumen capacidades y experiencias.

Es importante también encontrar fórmulas para integrar a desmovilizados de las guerrillas, bajo condiciones especiales, a los esfuerzos que se hagan en la fase de estabilización en pos de la seguridad y la convivencia ciudadana.

### *CUERPO INTEGRADO PARA LA TRANSICIÓN (CIT)*

No sería ni una nueva fuerza ni un nuevo organismo de seguridad. Estaría conformado por equipos de trabajo que permitan integrar las competencias que tienen actualmente algunas áreas de la policía, de las fuerzas militares y de otros organismos del estado para atender de manera especial los

requerimientos de seguridad y convivencia en las zonas priorizadas del posconflicto.

El Cuerpo Integrado para la Transición, exclusivamente diseñado para la etapa de estabilización, estaría integrado principalmente por un componente militar y otro policial. Podría también contemplar la incorporación de un componente civil no armado, compuesto por desmovilizados que cumplirían funciones específicas de apoyo asociadas a la implementación de los acuerdos.

Se encargaría de asumir las tareas de prestar seguridad y protección a los ciudadanos, la infraestructura y las instituciones del estado en ciertas zonas del país. Debería apoyar al resto de instituciones del estado a generar transformación social y económica en dichas zonas, estabilizar la situación de seguridad y contrarrestar algunas amenazas criminales.

Este equipo tendría un carácter polivalente, lo que no significa la polivalencia de sus componentes. Militares y policías estarían integrados, lo que le da el carácter polivalente al equipo, pero cada institución ejerciendo su rol misional y contribuyendo con sus capacidades específicas. Su funcionamiento como cuerpo de transición sería compatible con procesos de acercamiento a la comunidad similares a los de policía comunitaria o policía de proximidad, que contribuyan a impulsar procesos de participación ciudadana en materia de seguridad y convivencia. Al mismo tiempo, debe contar con las capacidades suficientes para hacer presencia efectiva y ejercer control en zonas en las que históricamente la presencia del estado ha sido precaria o inexistente, de tal forma que su accionar junto con la justicia eleve los costos del uso de la violencia por parte de cualquier actor ilegal, a la vez que protege y garantiza el goce de derechos a los pobladores.

Para la implementación del CIT es indispensable desarrollar una doctrina única que guíe a todos sus componentes y dar un entrenamiento especial en el que todos los integrantes se capaciten juntos. Este podría llevarse a cabo en las instituciones de docencia con que cuenta actualmente la fuerza pública. Además, en la línea de darle una identidad propia al cuerpo, se podría pensar en diseñar un uniforme propio o distintivo particular.

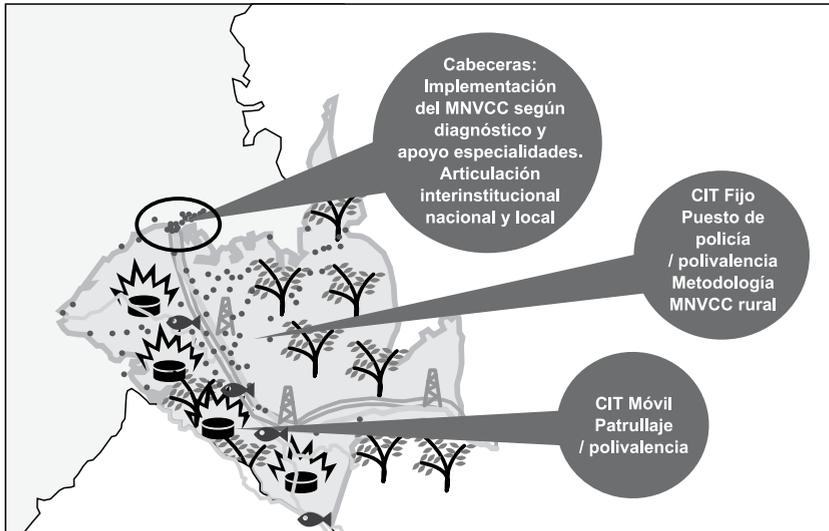
En cuanto al despliegue territorial, el Cuerpo Integrado para la Transición operaría con unidades fijas y móviles solo en los municipios históricamente afectados por el conflicto armado que sean priorizados por el gobierno. En las cabeceras municipales continuaría la implemen-

tación del Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, reforzado cuando sea necesario. Pero para las veredas y zonas alejadas operaría el CIT. En las primeras mediante unidades mixtas fijas que se conformarían de acuerdo con las capacidades requeridas para el tipo de problemáticas a atender. En las zonas rurales más alejadas o poco pobladas operaría con unidades móviles de atención rural, según los retos que deba atender. Esta distribución permitiría cubrir veredas y, al mismo tiempo, zonas rurales alejadas que en muchos casos son estratégicas para la operación de economías criminales. La figura 1 presenta un esbozo del despliegue descrito.

El CIT dependería del organismo que se cree o se asigne para dirigir las intervenciones del posconflicto, incluida la implementación de los acuerdos. Hasta el momento esto parece estar en cabeza del ministro Consejero del Posconflicto, figura que eventualmente deberá evolucionar y contar con atribuciones para orientar y ejecutar, de ser el caso, planes y programas del posconflicto. Este organismo debería concentrar además otras funciones clave para darle sostenibilidad al posconflicto, hoy día dispersas, y que deben trabajar articuladas.

Aparte de esta dependencia, la dirección del Cuerpo Integrado para la Transición estaría a cargo de un civil acompañado de una junta de generales,

FIGURA 1. CUERPO INTEGRADO PARA LA TRANSICIÓN PARA LA FASE DE ESTABILIZACIÓN EN MUNICIPIOS SELECCIONADOS



que tendrían el rol de ser comandantes de las unidades de la fuerza pública que integran el cuerpo. Lo anterior permite conservar las estructuras de mando y subordinación. Esta estructura se duplicaría regional y localmente. El personal de las fuerzas militares y de la policía que conformaría este cuerpo podría estar bajo la figura de comisión o designación durante un periodo de tres a máximo cinco años. En ningún momento perdería las condiciones que tiene en el régimen especial al cual pertenecen, de tal forma que no se romperían las economías de escala que existen en el sector defensa respecto a los subsistemas de salud, asignación de retiro y acceso a vivienda.

Los equipos que conformarían el CIT no serían homogéneos en su composición y se integrarían de forma modular según las características geográficas y los riesgos y problemáticas del territorio. Así, por ejemplo, si las condiciones lo requieren, en algunas unidades podría haber más infantería de marina o más carabineros o policía judicial. Es importante también que tenga posibilidades de respuesta rápida y de reacomodarse en el evento de que cambien las condiciones y la valoración del riesgo en el territorio.

Este cuerpo transitorio permitiría que las instituciones que hacen parte del sector defensa y seguridad se concentren en lo que doctrinariamente les corresponde. A mediano plazo, de ser necesario, el Cuerpo Integrado para la Transición podría evolucionar y convertirse en una fuerza intermedia que asumiría las tareas que tienen incompatibilidades doctrinarias con las fuerzas militares y con la policía.

Además de las tareas de protección y seguridad, el CIT podría contar con una dependencia encargada de formular e implementar la política para enfrentar al crimen organizado en las zonas priorizadas para el posconflicto. Para ello deberá tener funciones de policía judicial y capacidades de inteligencia. Estas últimas deberían contemplar una combinación de capacidades entre el modelo policial de inteligencia y las funciones que hoy tiene asignadas la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Una opción de este tipo tiene la ventaja de que garantiza que haya una fuerza de seguridad exclusiva y estratégicamente alineada para cubrir los requerimientos inmediatos del posconflicto en zonas priorizadas en el campo y la periferia. Involucra a todas las fuerzas sin cambiar sus estructuras ni dependencia funcional, no las reduce, por el contrario las mantiene y las potencia, refuerza el trabajo coordinado frente al cual ya hay algunos

antecedentes exitosos e impulsa la integración de equipos polivalentes internos y con otras entidades. Además, es una alternativa flexible que permite integrar cada CIT de manera modular según el tipo de capacidades requeridas y manteniendo un liderazgo civil apoyado y coordinado con los mandos militares y policiales.

### *COMANDO OPERATIVO CONJUNTO EN EL MINISTERIO DE DEFENSA*

Otra opción de reorganización rápida de la fuerza pública para atender la etapa inicial del posconflicto consiste en la creación de un comando operativo conjunto dentro del Ministerio de Defensa Nacional. Esta opción está contemplada en la doctrina militar, porque permite la unión de capacidades específicas de las fuerzas militares y la policía por un espacio de tiempo determinado y bajo la existencia de una misión especial. Además, es una fórmula para solucionar los problemas de coordinación que se presentan entre militares y policías.

Dicho comando operativo conjunto podría basarse en el actual Comando de Preparación para la Transición<sup>6</sup>, pero dependería del ministro de la Defensa Nacional. Por el carácter de comando operativo tendría una misión puntual, no implicaría modificar doctrina en ninguna de las fuerzas que lo integran y, por el contrario, se permitiría potencializar las fortalezas de cada una. No sería una figura totalmente atípica, pues durante el Frente Nacional funcionó, por ejemplo, el Comando Operativo del Sur.

Para la puesta en funcionamiento del comando operativo conjunto sería necesario definir cinco elementos: situación, doctrina conjunta, organización para el combate, administración y mando. Su conformación no afectaría en primer momento la actual organización de las fuerzas militares y la policía, y no tendría implicaciones en los regímenes especiales del sector defensa y seguridad ni en las economías de escala en las que se basan el subsistema de salud y de pensiones. Implicaría un capítulo especial respecto al manejo administrativo de ciertas capacidades en el sector y flexibilización en los procesos de aprovisionamiento y uso de ciertos equipos.

---

6 Creado en agosto de 2014 por el presidente de la república con el fin de preparar a los militares para pasar de la guerra a la paz.

Al depender del ministro de Defensa, este comando operativo no daría lugar al control operacional de las fuerzas militares sobre la policía y, por lo mismo, personal policial podría conformarlo desde el nivel de mando hasta el operativo. En este marco se podría contemplar la existencia de unidades mixtas en zonas rurales, que conjuguen las capacidades de los hoy batallones de alta montaña y los fuertes de carabineros. Además, debería considerarse la posibilidad de que este personal utilice un uniforme diferente, que permita su identificación por parte de la población.

Este comando es semejante al Cuerpo Integrado para la Transición en lo que tiene que ver con el despliegue territorial de las unidades bajo su mando y en el carácter polivalente del equipo de trabajo. Sin embargo, hay diferencias notables. La primera está en la dirección general del proceso. Mientras que el comando dependería del ministro de Defensa, el CIT estaría a cargo de la dependencia responsable de implementar el posconflicto, lo cual hace que su liderazgo tenga un énfasis más civil y que su actuación esté más integrada con la lógica de las intervenciones del posconflicto.

La segunda diferencia está en el carácter de la misión, más específica en el caso del comando, mientras que el Cuerpo Integrado para la Transición tendría objetivos más amplios. Por lo demás, el CIT podría insertarse en las instancias existentes de planeación de la seguridad desde el nivel nacional hasta el local, lo que facilitaría su interacción con otras agencias del estado, algo clave para darle sostenibilidad al posconflicto. Finalmente, está lo relacionado con la incorporación de desmovilizados, más viable en el caso del Cuerpo que en el de este comando operativo.

## OPCIONES INSTITUCIONALES PARA LA SEGURIDAD RURAL A MEDIANO Y LARGO PLAZOS

Hasta el momento hemos explorado algunas opciones de reorganización para atender las necesidades inmediatas del posconflicto. Por su carácter transitorio, estas alternativas no necesariamente resolverían el déficit de seguridad histórico en la ruralidad colombiana que, según lo explicamos, podría complicarse en el posconflicto de no lograrse enfrentar adecuadamente las economías criminales y los actores asociados a estas. Es posible, además, que precisamente por su transitoriedad tampoco logren cerrar la brecha entre las perspectivas de seguridad ciudadana y convivencia más

contemporáneas y un diseño institucional que se configuró y consolidó para responder a prioridades y visiones relacionadas con el conflicto armado.

Por ello, en esta sección se discuten dos propuestas que giran en torno a la creación de una fuerza intermedia o de un organismo de seguridad especializado para zonas rurales. Estas opciones implicarían reformas institucionales de gran calado y, aún en una situación de estabilidad político-institucional, se requerirían de entre dos a cinco años para su diseño, acondicionamiento y desarrollo.

### *GUARDIA NACIONAL RURAL ADSCRITA AL MINISTERIO DE DEFENSA*

La idea de crear una fuerza especial de carácter intermedio entre lo militar y lo policial para cubrir zonas rurales nos ha rondado desde la reforma de la policía en 1992, en el marco de la cual fue particularmente estudiado el modelo de la Gendarmería francesa. También está la propuesta presentada a inicios del primer gobierno del presidente Uribe, que planteaba el desarrollo de una tercera fuerza con la ayuda de la cooperación técnica de la Gendarmería francesa<sup>7</sup>.

Más recientemente, en 2011, siendo director del Partido Liberal, Rafael Pardo<sup>8</sup>, actual ministro consejero del Posconflicto, presentó una propuesta al gobierno nacional de creación de una guardia nacional que estaría bajo la Policía Nacional<sup>9</sup>. Adicionalmente, en enero de 2015, en el marco de una visita a Francia, el propio presidente Santos planteó que estaba estudiando la idea de crear una policía rural para el posconflicto (esta también con inspiración en la Gendarmería francesa), en la que eventualmente se podrían incorporar guerrilleros desmovilizados<sup>10</sup>. Esta

---

7 Ver “Una tercera fuerza”, *Semana*, 2002.

8 Vale recordar que siendo ministro de Defensa, Pardo impulsó la reforma de 1992, en la que el fortalecimiento de la policía en zonas rurales era un aspecto central.

9 Está en la página del Partido Liberal: <http://partidoliberalcolombiano.info/SaladePrensa/Publicaciones/Noticias/TabId/59/ArtMID/445/ArticleID/1135/Liberalismo-propone-al-Gobierno-crear-una-Guardia-Nacional-Rural-que-haga-parte-de-la-Polic%C3%ADa.aspx>

10 Ver la nota aparecida en *El Colombiano* el 26 de enero de 2015, que incluye el video de las declaraciones del presidente Santos. <http://www.elcolombiano.com/presidente-santos-no-descarta-que-desmovilizados-de-farc-hagan-parte-de-la-policia-rural-FN1168135>

propuesta, que no fue más que un anuncio genérico, propició un gran debate, animado particularmente por sus opositores, y hasta el momento no ha prosperado.

En este caso acogemos la propuesta de crear una nueva fuerza, una guardia nacional rural, elaborada por el coronel (r) y docente de la Universidad de la Sabana Carlos Alfonso Velásquez y publicada por la FIP (Velásquez, 2015). Esta iniciativa requeriría de entrada una reforma constitucional para sumar a 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, como lo propone Velásquez, o bajo 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 estar en cabeza del ministro de Defensa facilitaría el enfoque civil del nuevo cuerpo.

En cualquier caso, la guardia 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. Contaría con entrenamiento en doctrina y operaciones militares para facilitar la realización de operaciones conjuntas con unidades militares cuando las circunstancias lo ameriten.

Siguiendo la propuesta de Velásquez (2015), esta guardia nacional rural se integraría inicialmente a partir del desdoblamiento proporcional en personal y logística de las fuerzas militares, principalmente ejército e infantería de marina, y de la policía, en donde, por ejemplo, se podría trasladar alrededor de la mitad del personal de carabineros. Contaría además con un componente de policía judicial, de manera que esté en capacidad de investigar delitos, en particular complejas redes criminales, trabajando en equipo con la fiscalía.

Los combatientes desmovilizados que voluntariamente quisieran integrar la guardia podrían hacerlo, previo estudio de requisitos relacionados,

por ejemplo, con su participación en el sistema de justicia transicional y en particular sus aportes a la verdad y a la reparación.

Además de las ventajas de carácter operativo, Velásquez (2015) sugiere que la guardia revertiría la desprofesionalización de las fuerzas militares y la militarización de la Policía, procesos que por la fuerza del conflicto armado interno han venido ocurriendo hace tiempo, tal como lo mencionamos. Esta opción ayudaría a disminuir los roces frecuentes entre las fuerzas militares (especialmente el Ejército) y la Policía, resultado de la duplicidad de esfuerzos y el traslape de tareas en las áreas rurales. Así, al final militares y policías podrían volver a cumplir de manera más eficiente y en propiedad con su razón de ser misional y constitucional.

#### *NUEVO ORGANISMO DE SEGURIDAD RURAL*

Durante muchos años, la figura de los organismos de seguridad en Colombia estuvo limitada a la existencia del Departamento Administrativo de Seguridad de la Presidencia de la República (DAS), que tenía una doble categoría en la rama ejecutiva: departamento administrativo y organismo de seguridad. No obstante, en 2011 se crearon, de acuerdo con facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república, tres nuevos organismos civiles de seguridad con cobertura nacional: la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

Este antecedente de creación de organismos de seguridad con diversas estructuras orgánicas y connotaciones abre la posibilidad de considerar la integración de uno nuevo enfocado en la seguridad rural, que podría estar adscrito al Ministerio de Defensa o depender de la entidad que esté a cargo de dirigir la implementación del posconflicto.

Dicho organismo podría estar conformado por personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en comisión de servicios o por retirados de la fuerza pública. Podría considerarse que contara con la experticia y entrenamiento de los oficiales de la policía de la especialidad de carabineros y los mandos de la Infantería de Marina. También podría incorporar personal nuevo contratado fuera del régimen especial de la fuerza pública acorde con unos perfiles. Esto podría incluir desmovilizados, cuyo ingreso se haría según las condiciones expuestas para el caso de la guardia rural.

Este cuerpo combinado podría tener diferentes roles y, según estos, distintas capacidades en materia, por ejemplo, del uso de la fuerza y facultades de policía judicial específicas para enfrentar ciertos delitos ligados a fenómenos complejos que tienen gran incidencia en zonas rurales, como la minería ilegal o la apropiación indebida de tierras.

El organismo de seguridad podría tener el carácter de unidad administrativa especial, con personería jurídica propia y patrimonio independiente. Su cobertura podría circunscribirse a ciertas regiones del país que de acuerdo con el índice de ruralidad propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) obedezcan a la categoría de municipios de alta ruralidad o, en su defecto, a los municipios que el gobierno priorice.

Esta opción implicaría procesos minuciosos de coordinación con las fuerzas militares y la Policía Nacional, que a su vez propiciarían un proceso de redefinición de roles, que permitiría una mayor concentración de personal policial en los centros urbanos y mayor presencia del personal militar en fronteras y en misiones de defensa nacional.

### ¿QUÉ HACER CON LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA POLICÍA?

Por varias décadas nos han rondado los cuestionamientos sobre el papel preponderante de la cartera de Defensa en la dirección y orientación de los asuntos de seguridad interna y orden público. También han sido recurrentes las divagaciones sobre la pertinencia de sacar o no a la Policía Nacional de dicho ministerio, lugar adonde se instaló desde mediados del siglo veinte con el fin de sustraerla de la contienda bipartidista que caracterizó esa época<sup>11</sup>.

Este debate y los consecuentes cambios en política pública e intentos de reforma institucional del sector han pendulado al ritmo de la guerra y la paz en Colombia, por lo cual no es de extrañar que vuelva a salir a la superficie en el marco del actual proceso de paz. La diferencia en este caso es que este proceso puede conducir al fin del conflicto armado con las gue-

---

11 Sobre el ABC de la trayectoria institucional de la Policía Nacional hasta la década de los noventa, ver Llorente (1999).

rrillas y que, como tal, puede esperarse que se abra un espacio más amplio para hacer los ajustes que requiere el sector seguridad. Ajustes que empiezan por bajarle el perfil a los requerimientos de la seguridad del estado frente a los imperativos de protección de los ciudadanos y de resolución de sus problemas de convivencia y seguridad. Ajustes en los que la participación de los ciudadanos ocupa un lugar medular. Para ello es indispensable que el centro de gravedad del sector se mueva del ámbito militar-policial al de la prevención del crimen y la convivencia, en el que la policía sería el primer eslabón de la cadena de justicia (administrativa y judicial), a la vez que cobrarían importancia otros actores institucionales, así como los espacios de participación e incidencia ciudadana en asuntos de seguridad y policía.

A continuación analizaremos tres opciones de arreglo institucional. Antes es clave hacer un breve recuento de la trayectoria de la institucionalidad, para abrirle espacios a los civiles y, en últimas, a la seguridad ciudadana. Esto en función de entender de dónde venimos y en dónde estamos.

## TRAYECTORIA DE LA INSTITUCIONALIDAD HACIA LA SEGURIDAD CIUDADANA

A principios de los años 70 se dieron los primeros pasos hacia el reconocimiento del carácter político y civil de los asuntos de orden público, que era el término bajo el cual se englobaba en aquel entonces lo relativo a la seguridad interna. Es así como mediante el decreto 2046 de 1970 se le dieron atribuciones precisas al entonces Ministerio de Gobierno (hoy del Interior) para coordinar las actividades de los organismos encargados de salvaguardar el orden público. Atribuciones que mantiene hasta el presente. De igual forma, se reactivó el Consejo Nacional de Seguridad como instancia coordinadora de los asuntos de orden público, dependiente del Ministerio de Gobierno, y se intentó dinamizar los consejos regionales de seguridad, con el fin de dar un nuevo aire a la forma como se abordaban las problemáticas de seguridad interna.

Veinte años después, en el marco de la reforma constitucional de 1991 y en medio de una crisis severa de seguridad, el problema vuelve a repararse. En ese entonces se introdujeron importantes cambios, como poner a un civil a la cabeza del ministerio de Defensa después de casi cuatro décadas de estar liderado por la cúpula militar o emitir desde la Presidencia

de la República la primera política pública de seguridad enfocada en la reducción de la violencia, la Estrategia nacional contra la violencia. Fue también en esa época en la que se inició una reforma inédita de la policía con participación de distintos sectores de la sociedad y que se empezó a promover el liderazgo de alcaldes y gobernadores en el manejo del orden público, la seguridad ciudadana y la convivencia, lo cual desembocó en las experiencias de Cali y Bogotá que alimentaron el debate latinoamericano sobre la importancia de políticas locales de seguridad.

Estas líneas poco a poco fueron perdiendo impulso ante el recrudecimiento del conflicto interno, que vio su pico más alto en la segunda mitad de los noventa. Frente a este panorama surgen el plan Colombia y la Política de seguridad democrática, centrados en la contrainsurgencia y la guerra contra las drogas (Llorente, 2014a). Estas iniciativas revirtieron el balance de fuerzas con las guerrillas a favor del estado, a la par que se avanzó en la pacificación con los grupos paramilitares, todo lo cual redundó en la transformación del escenario de seguridad.

Es así como se pasó de un escenario unidimensional colmado por guerrillas, paramilitares y poderosas organizaciones mafiosas integradas verticalmente, a otro multidimensional, menos retador del estado pero con desafíos de muy diversa índole y magnitud para la seguridad de los ciudadanos. En este contexto adquirieron centralidad estructuras criminales difusas y atomizadas, en particular las bandas criminales con influencia regional y múltiples redes criminales locales asociadas a mercados ilegales de diversa índole y escala, desde narcotráfico, minería criminal, extorsión y contrabando, hasta microtráfico y microextorsión.

Al mismo tiempo estaban las guerrillas con posibilidades diezmadas para alterar la seguridad nacional pero con capacidades para hacer daño en ciertas zonas del país mediante acciones de bajo esfuerzo militar (ataques contra la infraestructura, hostigamientos, uso de minas antipersonas, etcétera). Además, salieron a la superficie otros fenómenos como la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, cuyos indicadores se mantuvieron al alza, el robo de celulares, que alcanzó niveles alarmantes, y la protesta social, con incrementos notables en los últimos años.

En el último lustro se ha dado una diversificación de la agenda de seguridad en el país, precisamente en función de este escenario. Una agenda en la que se mezclan aspectos de la seguridad democrática con intentos no

tan exitosos por introducir cambios institucionales en el sector seguridad, desarrollar políticas de seguridad ciudadana y convivencia y replantear la lucha contra el crimen organizado<sup>12</sup>. De este modo estamos ante un contexto lleno de grises y tensiones entre el ámbito de la seguridad nacional y el de la seguridad ciudadana, entre lo militar, lo policial y la justicia, y entre las políticas del orden nacional y las del nivel local.

## TRES ALTERNATIVAS

### *MINISTERIO DE SEGURIDAD*

La idea de crear un Ministerio de Seguridad Ciudadana fue contemplada por el presidente Santos desde su primera campaña presidencial y se formalizó en la segunda, pero al final no se incluyó en el Plan nacional de desarrollo de 2014-2018. Un referente importante de esta idea se encuentra en la experiencia latinoamericana de los últimos años, que ha buscado crear sectores en el estado especializados en los asuntos de seguridad ciudadana o pública. Esto se ha dado en procesos promovidos por agencias multilaterales, principalmente la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que han promovido su establecimiento en diversos espacios de encuentro, así como en otros encuentros especializados en la región. Tal es el caso de la Mispa (Reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas), la última de las cuales se efectuó en noviembre de 2015.

Pese a esta moda regional y a que Colombia es el único país de las Américas en donde estos asuntos permanecen bajo la tutela del sector de la defensa nacional, la creación de un nuevo sector en el estado es muy compleja y requiere de un liderazgo y apoyo político excepcionales. Por un

---

12 En este caso sobresalen los esfuerzos llevados a cabo durante la primera administración del presidente Santos, en la que se creó la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia, que desarrolló la Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana y paralelamente creó la oficina del alto asesor de Seguridad Nacional, encargada de dinamizar el Consejo Nacional de Seguridad que se concentró, entre otros, en la definición de una política multidimensional para enfrentar el problema de las bandas criminales (Bacrim), calificadas por el propio gobierno como la mayor amenaza a la seguridad de la población. Para un análisis completo de esto, ver Llorente (2014b).

lado están los requisitos legales para el desarrollo de una iniciativa de esta naturaleza, que implicarían ya sea la solicitud de facultades extraordinarias que le permitan al ejecutivo la creación y reconfiguración de instituciones, o el trámite de una iniciativa legislativa en este sentido en el Congreso de la República.

Pero más allá de los requisitos legales existen grandes retos en materia de estructura del estado. Crear el nuevo ministerio que dirija todo el sector obligaría a trasladar competencias y funciones que actualmente tienen los ministerios del Interior, Defensa, Justicia, y quizás algunas recientemente otorgadas al sector de inclusión social y reconciliación liderado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Esta labor, que supone complicaciones jurídicas y organizativas, implica una reorganización de dichos sectores, que redefina su alcance y competencias y el nivel institucional que tienen en la rama ejecutiva (ministerios o departamentos administrativos), que atienda lógicas presupuestales y políticas, así como los lineamientos sobre estructura del estado establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

La creación de este nuevo ministerio podría significar, por ejemplo, el traslado de la Policía Nacional, del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y del Departamento de Control, Comercio de Armas a la nueva cartera. Requeriría también el paso de las funciones relacionadas con el direccionamiento político que actualmente tienen los ministerios de Defensa e Interior.

El traslado de dichas entidades y, en especial, de la Policía Nacional, obliga al gobierno a diseñar estrategias presupuestales y operativas que ofrezcan soluciones a las economías de escala que se manejan, por ejemplo, en el sector defensa entre las fuerzas militares y la policía, o a encontrar soluciones para la sostenibilidad y viabilidad del régimen especial de los policías. De la misma forma, tendrían que desarrollarse instrumentos de control y contrapeso que permitan evitar la politización del cuerpo de policía.

Desde otra perspectiva, la creación de este sector especializado en asuntos de seguridad ciudadana genera oportunidades y soluciona inconsistencias que existen actualmente entre policía, fuerzas militares y otros ministerios. Una de las principales ventajas sería que la seguridad ciudadana tendría su propio ministerio, lo que permitiría el diseño, ejecución,

seguimiento y evaluación de políticas públicas especializadas y articuladas con otros sectores y entidades del estado.

Esta opción podría facilitar una mirada y respuestas holísticas a los asuntos de seguridad que requiere la población. En este sentido, la noción desde la que se articularía el sector sería menos operativa y más estratégica. Dicho ministerio estaría en cabeza de un civil no uniformado y los asuntos de seguridad ciudadana serían abordados desde la prevención de la violencia y el delito, pasando por el control y compartiendo eslabones con el sector justicia respecto a la sanción y castigo, asuntos propios de la política criminal.

### *MINISTERIO DE LA POLICÍA NACIONAL*

Siguiendo la experiencia de Sudáfrica, el país podría contemplar la posibilidad de crear un ministerio exclusivo para la Policía Nacional, a partir del cual se le diera total relevancia a esta institución y, en general, a los asuntos propios de policía y control social.

Este ministerio quedaría en cabeza de un civil no uniformado y estaría conformado por el actual cuerpo de policía con sus direcciones operativas y de soporte. Tendría una estructura que atienda las autoridades territoriales en el cumplimiento de sus funciones de policía, garantice una sinergia permanente con aquellas entidades que por sus competencias cumplen funciones de policía y control social, impulsaría la participación de la comunidad y establecería mecanismos y sistemas que permitan hacer planeación, seguimiento y evaluación permanente del servicio de policía y sus especialidades con base en indicadores cuantitativos y cualitativos que reflejen de manera integral su rol. La existencia de este ministerio permitiría dar énfasis a la integración de información, mayor colaboración con el sistema judicial, publicidad de la información, cultura ciudadana y cultura de la legalidad. Mediante el mismo se daría plena importancia a los asuntos de gestión territorial de la seguridad ciudadana y tendría que impulsar mecanismos internos y externos de prevención y control de la corrupción.

La reubicación de la Policía Nacional permitiría a su vez oxigenar la institución de la influencia que durante años ha recibido de fuerzas militares y que son visibles en la estructura orgánica, las prácticas organizativas, el tipo de liderazgo que se ejerce, los incentivos y patrones de comporta-

miento a partir de los cuales se maneja el recurso humano, los cuales, lejos del trabajo colaborativo terminan profundizando la desarticulación dentro de la organización y con otras entidades nacionales y locales.

Ahora bien, es importante tener presente que la dirección de la cartera no correspondería al director general de la institución, sino que existiría, al igual que en Sudáfrica, un ministro civil no uniformado, así como los cargos con responsabilidades políticas. El mando y la conducción del personal de la Policía Nacional estarían en cabeza del oficial más antiguo del escalafón.

Esta opción, al igual que la anterior, implicaría presupuestalmente establecer de qué forma se pueden equilibrar los gastos de funcionamiento y los asociados al régimen especial del personal policial a una nueva entidad. Esto afectaría algunas economías de escala que hoy se manejan en el sector defensa. Asimismo, se requeriría, a mediano o largo plazos, el traslado de ciertas funciones que hoy tienen asignadas los ministerios del Interior y el de Justicia, además de la reubicación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

A pesar de los retos y complicaciones de tipo administrativo y financiero, esta opción puede generar las bases de una reforma completa del sector, que si bien no se abordaría inmediatamente, sí podría iniciarse fortaleciendo la Policía Nacional, lo cual en cualquier caso es necesario.

#### *REUBICACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL EN UN MINISTERIO DEL INTERIOR FORTALECIDO*

No crear nuevos sectores en el estado pero reconfigurar la composición de los mismos es otra opción para el gobierno, que aun cuando debe darse en el marco de unas facultades extraordinarias, requeriría de la modificación de otros cuerpos normativos. Este podría ser también un camino válido que generaría menos resistencia en la burocracia estatal.

En este escenario se contemplaría la posibilidad de continuar con la división temática sectorial actual, pero se reubicaría la Policía Nacional en el Ministerio del Interior, con el fin de disponer de la entidad operativa armada encargada de prestar un servicio público en todo el país en el ministerio rector de los asuntos de seguridad ciudadana.

Esta reubicación también tiene implicaciones en materia administrativa que imponen retos para la entidad receptora y para la que traslada. Por ejemplo, supondría decidir si el traslado de la Policía Nacional implicaría una afectación decisiva al presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y a los componentes que se manejan de manera coordinada con dicho sector por parte de la Policía Nacional. Tal es el caso del subsistema de salud, los recursos para el retiro del personal Casur, los recursos para el apoyo a la consecución de vivienda Caproimpro, o si se estaría contemplando la posibilidad de una dependencia funcional y orgánica parcial, que no implicaría la afectación a los componentes que tienen relación directa con el régimen especial de los policías. Y aquellos que obedecen a economías de escala en el sector defensa.

Esta opción implicaría una intensa articulación en términos de planeación estratégica, táctica y operativa de cara al sector interior, así como una reconfiguración de la relación con autoridades territoriales. También se debería tener en cuenta un ajuste en el enfoque y preeminencia que han tenido determinadas direcciones dentro de la Policía Nacional, como la Dirección de Seguridad Ciudadana, el interlocutor más fuerte frente al Ministerio del Interior.

Además, es posible pensar que al estar la Policía Nacional en la cartera de la política, que tiene a su cargo los asuntos propios de descentralización y la interlocución con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, quizá se podrían encontrar mecanismos de coordinación y planeación más efectivos entre las autoridades territoriales y los comandantes de las unidades desconcentradas de la Policía Nacional.

Asimismo, en un intento por reubicar funcionalmente las dependencias de la Policía Nacional, también se podría estudiar la posibilidad de desmembrar la institución y trasladar algunas direcciones a los sectores administrativos con los que trabajan de manera coordinada. Ejemplo de lo anterior serían la Dirección de Tránsito y Transporte, al Ministerio del mismo ramo; la de Policía Fiscal y Aduanera al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Área de Infancia y Adolescencia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; el Grupo de Turismo al Ministerio de Comercio Exterior; el Área de Protección de Autoridades a la Unidad de Protección de Autoridades. Entre otros, lo cual permitiría fortalecer ciertas modalidades del servicio.

Esta opción permitiría cambiar el enfoque a partir del cual la Policía Nacional se aproxima a los problemas de orden público y algunos fenómenos de inseguridad, porque implicaría una ruptura con las prácticas tradicionales de seguridad y defensa nacional. Al mismo tiempo, podría generar un mayor riesgo de politización de los asuntos propios de funcionamiento del cuerpo de policía, situación que tiene su antecedente en la politización de los cuerpos departamentales de policía a mediados del siglo pasado.

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La firma de los acuerdos de paz plantea un gran reto para la forma como tradicionalmente el estado colombiano ha abordado los asuntos de seguridad ciudadana y crimen organizado, tanto en el ámbito rural como urbano.

En lo inmediato es necesario dar una respuesta rápida en materia de seguridad, que reorganice las capacidades de la fuerza pública, de modo que se garanticen condiciones de seguridad para la ciudadanía y para la entrada o fortalecimiento de las instituciones del estado en los municipios más afectados por el conflicto. Elementos fundamentales en este proceso serán estrategias específicas para la construcción de confianza, así como impulsar la participación ciudadana y el control de la corrupción.

Es importante tener presente que durante los primeros meses, después de la firma de los acuerdos, aun cuando deben realizarse reajustes institucionales, estos no deben implicar procesos de reforma demasiado complejos. No es conveniente iniciar procesos profundos de reforma a la fuerza pública cuando la prioridad inmediata es atender las brechas históricas del estado colombiano en materia de seguridad y justicia, con énfasis en las zonas rurales.

A mediano plazo es innegable la necesidad de reajustar el diseño institucional de la seguridad en el ámbito nacional. Es necesario que efectivamente se den sinergias, procesos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, cobertura efectiva del territorio y relaciones virtuosas de las instituciones competentes en materia de seguridad y justicia.

La transición definitiva de una visión de seguridad nacional, necesaria para enfrentar el conflicto interno y el narcotráfico, hacia un enfoque de seguridad ciudadana y pública, requiere una visión política transformadora que afecta una buena parte de la estructura estatal. El proceso ya empezó

con la formulación de políticas públicas lideradas por el ejecutivo y los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana (PISCC), liderados por los alcaldes. Sin embargo, está pendiente asegurar una gobernanza de la seguridad que garantice que las entidades del estado con responsabilidades directas o indirectas en seguridad, así como la ciudadanía y otros actores corresponsables de su producción y sostenibilidad, asumen su responsabilidad y contribuyen de manera efectiva a la prevención del delito y a la solución de los problemas asociados.

La efectividad de esta visión de la seguridad supone corregir las asimetrías existentes entre la influencia y capacidades del Ministerio de Defensa frente a las demás instituciones con responsabilidades en materia de seguridad, convivencia y control de la delincuencia. En el tránsito hacia la paz este desbalance debe corregirse y dotar a las demás autoridades del orden nacional y local de las capacidades necesarias para que ejerzan el liderazgo que la Constitución política y la ley les confiere. Esto implica una revisión profunda del actual modelo institucional, que va más allá de la estructura y organización de las fuerzas militares y la Policía Nacional.

El diagnóstico y la atención a las problemáticas de seguridad requieren visiones amplias en el nivel nacional y local, que permitan traspasar análisis e intervenciones aisladas y, por el contrario, generen relaciones de cooperación interdependientes que prevengan y mitiguen inconsistencias, vacíos, duplicidades y mensajes contradictorios. Es necesario encontrar mecanismos novedosos y efectivos que permitan conformar equipos de trabajo polivalentes, como el CIT propuesto en este documento, que respondan a metas e incentivos que garanticen su alineación y compromiso.

De acuerdo con lo anterior, los reajustes institucionales deben contribuir funcionalmente a atender más rápida y eficientemente el déficit rural de seguridad y, al mismo tiempo, deben sentar las bases de las reformas estructurales que el país necesita, tanto en materia de fuerza pública, como en general en los asuntos de defensa y seguridad. En este orden de ideas, las propuestas que se presentaron en el desarrollo de este documento tienen en común varias características: primero, la mayoría pueden ponerse en práctica si el presidente de la república tiene facultades extraordinarias, a partir de las cuales pueda reorganizar sectorialmente al estado.

Segundo, todas parten de las capacidades y fortalezas que hoy existen en las fuerzas militares y la Policía Nacional que de manera separada han facilitado una amplia cobertura en el territorio, pero que podrían ser reor-

ganizadas con miras a tener una atención de seguridad ciudadana diferencial para ciertas zonas del país.

Tercero, en las propuestas analizadas se ha tenido presente la necesidad de no perder de vista el régimen especial que tienen los miembros de la fuerza pública, puesto que este no puede ser desmejorado. Al mismo tiempo, se ha hecho mención a las economías de escala que funcionan en el sector de defensa, debido a que estas determinan en gran medida la sostenibilidad del sector, motivo por el cual cualquier cambio que las involucre debe ser estudiado en detalle con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de tal forma que años después no se presenten desequilibrios.

Las propuestas analizadas también tienen como finalidad y centro de atención facilitar funcionalmente la presencia efectiva del estado en materia de seguridad y justicia como ejes garantes del posconflicto. Esta presencia facilita el acercamiento a las comunidades y ciudadanos, que durante años han permanecido distantes del estado. Además, tienen como finalidad garantizar que el estado pueda sumar las capacidades de la fuerza pública que a su vez generen un valor agregado para las acciones en materia de justicia.

Cualquiera que sea la decisión del gobierno en relación con el sector seguridad para la etapa del posconflicto, no debería perderse de vista que la actual coyuntura da una oportunidad única para establecer las bases de lo que puede ser una reestructuración a fondo de la institucionalidad en materia de seguridad.

## REFERENCIAS

- EASTON, M., DEN BOER, M., JANSSENS, J., MOELKER, R. Y VANDERBEKEN, T. (eds.). 2010. *Blurring Military and Police Roles*. Eleven International Publishing. Den Haag.
- EL COLOMBIANO. 2015. "Presidente Santos no descarta que desmovilizados de Farc hagan parte de la policía rural". 26 de enero. <http://www.elcolombiano.com/presidente-santos-no-descarta-que-desmovilizados-de-farc-hagan-parte-de-la-policia-rural-FN1168135>
- EL TIEMPO. 2015. "Estrategia de cuadrantes tendrá capítulo rural". 28 de septiembre. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/seguridad-rural-en-el-campo-colombiano/16388824>

- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. 2012. “Evaluación de impacto del Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes”. Serie *Informes*. 18. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. [http://archive.ideaspaz.org/images/Informe%20Fip%2018%20PNVCC\\_web.pdf](http://archive.ideaspaz.org/images/Informe%20Fip%2018%20PNVCC_web.pdf)
- . 2013. “Reforma policial, entrenamiento y crimen: evidencia experimental del Plan cuadrantes en Colombia”. *Working Papers*. 11. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. [http://archive.ideaspaz.org/images/Police%20reform%20WP11\\_web.pdf](http://archive.ideaspaz.org/images/Police%20reform%20WP11_web.pdf)
- . 2015. *Capacidades locales para la paz*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. <http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/>
- GARCÍA VILLEGAS, M. Y ESPINOSA, J. R. 2015. “The Geography of Justice: Assessing Local Justice in Colombia’s Post-Conflict Phase”. *Stability: International Journal of Security & Development*. 4 (1). doi: <http://doi.org/10.5334/sta.gc>
- . 2013. *El derecho al estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Dejusticia. Bogotá.
- Garzón, J. C. 2015. “Avoiding the Perfect Storm: Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia”. *Stability: International Journal of Security & Development*. 4 (1): 36. doi: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.fx>
- GARZÓN, J. C., LLORENTE, M. V., ÁLVAREZ, E. Y PRECIADO, A. 2016. “Economías criminales en clave de postconflicto: tendencias actuales y propuestas para hacerles frente”. *Notas Estratégicas*. 01. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56acd739de508.pdf>
- KALYVAS, S. 2015. “How Civil Wars Help Explain Organized Crime—and How They Do Not”. *Journal of Conflict Resolution*. doi: 10.1177/0022002715587101
- LLORENTE, M. V., ORTIZ, R. Y URRUTIA, N. 2008. “Policía Nacional: una fuerza para la consolidación”. *Propuestas*. 3. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. [http://archive.ideaspaz.org/images/propuestas\\_policia.pdf](http://archive.ideaspaz.org/images/propuestas_policia.pdf)
- LLORENTE, M. V. 2014a. “Un balance de la Política de seguridad democrática en Colombia”. En G. Maihold y R. Córdova (coords.). *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*. Cenzontle Grupo Editorial. México.

- 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.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. 2015. *Política de defensa y seguridad para la nueva Colombia 2015-2018*. Gobierno de la República de Colombia. Bogotá. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/politica\\_defensa\\_nuevacol2015.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/politica_defensa_nuevacol2015.pdf)
- PALOU, J. C. Y ARIAS, G. 2011. “Balance de la Política nacional de consolidación territorial”. *Informes FIP*. 14. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. <http://archive.ideaspaz.org/images/consolidacionweb.pdf>
- PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO. 2011. “Liberalismo propone al Gobierno crear una Guardia Nacional Rural que haga parte de la Policía”. 1 de abril. <http://partidoliberalcolombiano.info/SaladePrensa/Publicaciones/Noticias/TabId/59/ArtMID/445/ArticleID/1135/Liberalismo-propone-al-Gobierno-crear-una-Guardia-Nacional-Rural-que-haga-parte-de-la-Polic%C3%ADa.aspx>
- SEMANA. 2002. “Una tercera fuerza”. 19 de julio. <http://www.semana.com/confidenciales/articulo/una-tercera-fuerza/53652-3>
- VELÁSQUEZ, C. A. 2015. “La fuerza pública que requiere el postconflicto”. *Working Papers*. 13. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>
- VÉLEZ, C., GUÍO, N. Y JUNCA, S. 2015. *Institucionalidad socavada: justicia local, territorio y conflicto*. USAID-Fundación Ideas para la Paz. Por publicar.
- ZAVRŠNIK, A. 2013. “Blurring the Line between Law Enforcement and Intelligence: Sharpening the Gaze of Surveillance?”. *Journal of Contemporary European Research*. 9 (1).
- ZYCK, S. A. Y MUGGAH, R. 2015. “Preparing Stabilisation for 21st Century Security Challenges”. *Stability: International Journal of Security & Development*. 4 (1). doi: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.g5>







