

## Convergencia por Colombia

*Ideas desde la universidad para diálogos constructivos*

---

# MESA 5

Estado social de derecho,  
protesta social  
y Fuerza Pública

## Convergencia por Colombia

*Ideas desde la universidad para diálogos constructivos*

---

# MESA 5

Estado social de derecho,  
protesta social  
y Fuerza Pública



Universidad Nacional de Colombia

*Dolly Montoya Castaño*

Rectora

*Gustavo Buitrago Hurtado*

Vicerrector de Investigación

Escuela Permanente de Pensamiento Universitario

*Liliana Caballero*

Directora

Instituto de Liderazgo Público

Comité Nacional de Dirección

*Gustavo Silva Carrero*

Director

Editorial Universidad Nacional de Colombia

*Andrea Kratzer Moreno*

Diagramación

*Yecid Muñoz Santamaría*

Corrección de estilo

Mayo de 2021

## Miembros de la mesa

- |   |                    |  |
|---|--------------------|--|
| 1 | María Emma Wills   | Politóloga de la Universidad de los Andes, magíster en Ciencia Política de la Université de Montréal (Quebec), y doctora del Institute of Latin American Studies de la Universidad de Texas, en Austin   |
| 2 | María Teresa Pinto | Politóloga y magíster en Estudios Políticos. Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del grupo Conflicto e Instituciones en una Perspectiva Comparada |
| 3 | Amanda Lucía Mora  | Química de la Universidad del Valle y magíster y doctora, también en Química, de la Universidad Industrial de Santander. Directora de la Sede Tumaco de la Universidad Nacional de Colombia  |
| 4 | Eduardo Pizarro    | Profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia. Fue presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) e integró la Junta Directiva del Fondo de Víctimas de la Corte Penal Internacional   |

5	Ricardo Peñaranda	Doctor en Sociología de la Universidad de París, magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia y licenciado en Historia de la Universidad del Rosario. Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri)
6	Alejo Vargas	Licenciado en Trabajo Social de la Universidad Industrial de Santander. Magíster en política social de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia
7	Andrés Dávila	Politólogo, maestro y doctor en Ciencias Sociales de Flacso (México). Director y profesor del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana
8	Farid Camilo Rondón	Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa (Gisde)

9	Humberto Vergara	Abogado, doctor en Criminología y Ciencias Penitenciarias de la Universidad de París II (Francia). Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia
10	Rosembert Ariza	Abogado, profesor asociado del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional. Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia
11	Mauricio Archila	Licenciado en Filosofía y Letras, especialista en Historia, magíster en Economía y doctor de la State University of New York. Profesor emérito del Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)

## Facilitadora

Yara Elizabeth Rueda	Politóloga y estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia
----------------------	---

## PRESENTACIÓN

La sociedad colombiana vive momentos de incertidumbre con motivo de los actos de protesta que se han generado a lo largo del país. Desde hace tiempo Colombia padece problemas sociales, de desajuste institucional y profundas deficiencias en seguridad, salud, educación y otros, y viene siendo regida por un modelo económico que mantiene el desempleo y produce la informalidad para la mitad de la población laboral, con la consecuente desprotección en el campo de la seguridad social. Estos y otros problemas, que ya se habían diagnosticado, han salido a flote como consecuencia de la pandemia y sus devastadores efectos. Ante esta situación, es un deber, una obligación cívica y legal, contribuir a la solución de los problemas y a la superación de las crisis concomitantes que nos afectan.

En este sentido, un grupo de universidades públicas y privadas, en el que la Universidad Nacional de Colombia participa activamente, redactamos la *Carta universitaria a la nación colombiana*, en la que expresamos nuestra posición y la disposición a contribuir con propuestas positivas al entendimiento de las problemáticas y sus soluciones, en una perspectiva de corto, de mediano y de largo plazo.

En lo que respecta a nuestra Universidad Nacional, la contribución se hará por medio de documentos elaborados en los 21 Centros de Pensamiento y por la disposición para acompañar, con su labor académica, la realización de las propuestas.

Nuestra responsabilidad con nosotros y con las próximas generaciones nos impele a buscar y poner en práctica soluciones proactivas, creativas, cooperativas y éticas para construir un fu-

turo deseable. La incertidumbre ante la situación que vive del mundo y ante las respuestas adecuadas que se deben aportar es una gran oportunidad, pues la producción y la gestión del conocimiento fructifican gracias a las situaciones de no certeza. La creatividad es más potente y las posibilidades de la realidad más diversas cuando la incertidumbre nos impulsa a innovar.

La educación debe permitir que las personas y las comunidades crezcan en la diversidad para construir sistemas de solidaridad social. La universidad, promotora de la unidad nacional a partir de su diversidad, debe gestionar las convergencias necesarias para construir una mejor sociedad, impulsando un pacto social por la equidad que afiance y fortifique una paz duradera, basado en una sociedad que supere la tremenda brecha social, que genere y gestione el conocimiento desde la educación, las artes, las humanidades, la ciencia y la tecnología, para impulsar la innovación social e innovación tecnológica.

De manera prioritaria se debe impulsar el desarrollo de los territorios con nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, contribuyendo a la reconstrucción del tejido social para beneficio de las regiones y sus comunidades a partir de un enfoque de cambio transformador basado en la sostenibilidad ambiental, económica y social. Resulta esencial repensar e impulsar la construcción de la Nación desde las realidades y las demandas de las regiones periféricas, en particular desde las zonas fronterizas con países vecinos. Así el desarrollo integral nacional podría recibir un impulso a partir del diálogo desde esas regiones con los centros urbanos, transformar las relaciones entre los poderes centrales y las periferias, ayudar a hacerle frente a la proliferación de problemas de seguridad y traer provecho eco-



nómico para la nación. El conjunto de la Universidad Nacional de Colombia, a través de sus nueve sedes que hacen presencia a lo largo y ancho del país: San Andrés, Tumaco, Leticia, Arauca, Palmira, La Paz (Cesar), Manizales, Medellín y Bogotá, debe contribuir notoriamente a este propósito.

En los últimos decenios se ha impuesto en el mundo una visión individualista, egoísta, utilitaristas que privilegia el lucro por encima de toda otra consideración. Las dimensiones humanas se evalúan a través del escueto concepto de costo/beneficio económico, en el que no caben el costo o el beneficio social. Este modelo, que demoniza lo público y el papel que debe jugar el Estado, está en crisis debido a los nocivos efectos políticos y sociales que ha producido e incluso por ser inadecuado y perturbador para la misma economía de mercado.

La desazón y los efectos dañinos de la pandemia han servido para valorar lo público frente a la concepción egoísta y a poner de presente la necesidad de un Estado Democrático, para cumplir funciones solidarias, de asistencia, regenerativas y como piloto para orientar la economía en el sentido de la recuperación con equidad. Ante la tragedia, se ha vuelto a valorar la función protectora que el Estado debe cumplir, inclusive de parte de quienes sostenían que el Estado es el problema y no la solución, los cuales corren hoy presurosos a solicitar de él la protección económica para que les restituya las pérdidas.

La Universidad Nacional de Colombia, que es la Universidad del Estado, desde sus orígenes ha discurrido por conceptos opuestos a dicha tendencia. Entre sus paradigmas y al servicio de la sociedad, están la libertad de cátedra e investigación, la calidad científica, el fortalecimiento de la integridad y de la

democracia de la nación, su compromiso con el conjunto de la población, privilegiando a los sectores populares, a los más desvalidos, para que tengan oportunidades. Hoy están retornando valores olvidados o relegados como la solidaridad, la función social del Estado, la valoración de lo público y del servicio social, la misión del funcionario como servidor de la comunidad, la necesidad de una ética civil que rija nuestras relaciones. Con base en estos principios fundacionales la Universidad Nacional de Colombia, una vez más, busca cumplir su función y colaborar con el aporte de sus Centros de Pensamiento, a la solución de los agudos problemas de nuestro presente.

*Dolly Montoya Castaño*

Rectora

Universidad Nacional de Colombia

## DIAGNÓSTICO

En democracia, la relación entre ciudadanía e institucionalidad se fundamenta no en una obligación u obediencia debida, sino en el consentimiento. Este consentimiento se traduce en diversas formas de participación de la ciudadanía en la vida pública, de la cual hace parte la vocería de reclamos en las calles y en las plazas, propia de las protestas sociales. Estas formas de participación están consagradas y garantizadas en la Constitución de 1991.

No obstante, entre estos principios y las prácticas que realmente rigen las relaciones entre ciudadanía e institucionalidad existen preocupantes desfases que se hacen cada vez más evidentes. Estas divergencias están latentes dentro de la Fuerza Pública en lo que respecta a la protección del ejercicio pleno de la protesta social pacífica y se han expresado en continuas violaciones a los DD. HH., en particular durante las actuaciones del Esmad. La Corte Suprema de Justicia, en tal sentido, emitió en 2020 órdenes concretas para una reforma profunda del Esmad, que siguen siendo una ruta necesaria a seguir.

Hoy, de nuevo frente a una espiral de protestas masivas, la mayoría pacíficas, se han producido visibles violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de la Policía, en particular del Esmad, caracterizadas por un excesivo y no proporcional uso de la fuerza, el uso irregular de armamentos no letales permitidos y aún de armas de fuego, y un tratamiento marcadamente discriminatorio frente a comunidades históricamente marginadas, como los jóvenes provenientes de barrios populares, poblaciones afro, pueblos indígenas y comunidades LGTBI.

## Factores estructurales

1. No hay una sincronía entre los principios consagrados constitucionalmente, así como las apuestas democratizadoras de los procesos de paz y el accionar de la Fuerza Pública, en particular el Esmad, en cuanto al respeto de los DD. HH. y a su comportamiento frente a la protesta social que ha derivado habitualmente en el uso exacerbado y no proporcional de la fuerza. Dentro de la Policía subsiste un tratamiento de la protesta como un tema de orden público, que desconoce su carácter democrático. A esto se suma el hecho de que, si bien la Constitución define a la Policía como un cuerpo civil armado de carácter permanente, la inscribe, sin embargo, al Ministerio de Defensa, órgano encargado de la seguridad militar nacional.
2. Las autoridades civiles, a quienes compete articular una política directiva consistente y eficaz en materia de seguridad de común acuerdo con la Policía y las FF. MM., no han jugado un papel de liderazgo. La responsabilidad de elaborar estas políticas ha recaído fundamentalmente en la propia Policía, que ha buscado a través de distintas reformas poner a tono su gobernanza interna con los predicados de la Constitución de 1991. Sin embargo, una política de mediano y largo plazo requiere un reconocimiento de las autoridades civiles, de la responsabilidad que recae en ellas en este diseño y de la aceptación por la oficialidad de la Policía de trabajar mancomunadamente y responder coherentemente a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 2020 que ordenó la im-

plementación de un protocolo de verificación y garantía del uso de la fuerza legítima del Estado en el marco de la protección del derecho a la protesta pacífica.

3. Hay un déficit de policía en el país, que repercute en la disminución de los estándares de admisión y la calidad de los procesos de formación.

## Factores coyunturales

1. Se observa que actualmente la protesta expresa una combinación entre los marcos legales e ilegales. Una mayoría legal fundada en el respeto y una minoría ilegal que deriva en actos de violencia.
2. Existe un temor a la diferencia que se manifiesta en el lenguaje de los miembros de los cuerpos de seguridad y que se traduce en prácticas de estigmatización contra jóvenes y poblaciones vulnerables.

## Barreras

1. Existen tensiones y contradicciones entre lo que se establece en los manuales y el accionar de las fuerzas policiales. Asimismo, existen prácticas y lenguajes dentro de los uniformados que promueven prejuicios clasistas, racistas y homofóbicos.
2. Existe incompreensión de las funciones policiales por parte de las autoridades civiles, y una falta de asunción de las responsabilidades respectivas por parte de estas.

3. Existe un desconocimiento sobre la Policía en el ámbito civil y académico, lo que genera la emergencia de prejuicios y mitos en torno a ella.
4. Los procesos de reclutamiento y formación policial son precarios, lo que impacta en un compromiso mayor con el respeto a los DD. HH.
5. Existen condiciones laborales precarias de los policías. Sobresalen jornadas laborales extensas, salarios bajos y no pago de horas extras.
6. La participación de la sociedad en los procesos de reforma dentro de la Policía resulta difícil y compleja.
7. No hay una adecuada comprensión de que la Policía es una institución resiliente, que se encuentra en constante proceso de evaluación interna.

## PROPUESTAS

### En el corto plazo

1. Garantizar que los actuales procesos de reforma interna de la Policía fortalezcan su compromiso con el respeto de los DD. HH. y la protesta social pacífica. Estos procesos de reforma deben estar acompañados por un grupo de trabajo de expertos.
2. Cambios inmediatos en las actuaciones del Esmad, que impliquen la articulación de la Policía y los gestores de convivencia en todas las alcaldías y el respeto de los DD. HH. conforme a los estándares de la ONU en la materia.
3. Cambios en los procesos de formación de los uniformados, que garanticen:
  - a. Formación técnica o universitaria que incluya a todos los miembros de la institución y reduzca las brechas en su interior.
  - b. Procesos formativos que incluyan la comprensión del alcance de los Acuerdos de Paz.
  - c. Sensibilización e iniciativas concretas que generen mayor comprensión de las funciones policiales en un contexto ajeno al conflicto armado y con perspectiva de género.
4. Desarrollo de espacios formativos y de sensibilización dentro de la sociedad civil, que permitan comprender la importancia de una protesta basada en principios éticos

propios de una sociedad democrática, el respeto a los bienes públicos, la no violencia y el respeto a los pilares del orden constitucional.

5. Fortalecer la relación de la Policía con la sociedad en general, por medio de la promoción de espacios de escucha y diálogos genuinos entre esta institución y la sociedad civil.

Finalmente, destacamos la importancia de que así como se censuran el uso indebido de la fuerza y los abusos de los organismos de seguridad, debe también rechazarse la afectación a los bienes públicos y privados por parte de quienes participan en las acciones de protesta.

## ■ En el mediano plazo

1. Mejorar la interacción de la Policía con el gobierno civil.
2. Fortalecer estrategias de cambio cultural dentro de la institución.
3. Desarrollar un “estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado, y de protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana” siguiendo la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.
4. Revisión y transformación significativa del Esmad para que su mandato y actuación garantice la protesta y respete los DD. HH., con cambios institucionales y culturales basados en procesos formativos y de sensibilización dentro de este cuerpo policial.



5. Realizar un estudio dentro de la Policía, que permita identificar las prácticas recurrentes que promueven dispositivos racistas y clasistas en la institución y sus prácticas.
6. Mejorar las condiciones de vida de los policías y disminuir las brechas dentro de los distintos grupos de esta institución.

## ■ En el largo plazo

1. **Organizacional.** Promover una discusión amplia e informada que permita discutir el lugar institucional donde deben ubicarse la Policía Nacional de Colombia y sus funciones.
2. **Cultural.** Promover una transformación cultural dentro de la Policía, que sensibilice a los uniformados frente al respeto de los derechos humanos, la protesta pacífica, los valores democráticos, el respeto a la diversidad y la diferencia, y la responsabilidad en el uso de la fuerza.
3. **Cultural.** Realizar procesos pedagógicos en la sociedad colombiana para comprender las responsabilidades de cuidado y respeto que implica la protesta en el marco de una democracia.