

# Capacidades fortalecidas y ente rector

Apuesta para equilibrar el poder institucional del sector seguridad

Liliana Mesías

Serie: Aún no es tarde en  
materia de seguridad  
**Documento de experto**

17

# Capacidades fortalecidas y ente rector: una apuesta para el equilibrio de poder institucional del sector seguridad



Liliana Mesías <sup>1</sup>

## Introducción

Con el propósito de captar la atención sobre elementos claves para la transformación del sector seguridad en Colombia, la Fundación Ideas para la Paz publicó en agosto del 2021 el documento «Más liderazgo civil para transformar a la Policía. Recomendaciones para la gobernanza de la seguridad». Aunque el análisis se detenía en la reforma policial, destacaba temas no circunscritos a sus dilemas específicos y demostraba la necesidad de abordar el sector seguridad como un sistema complejo que precisa la convergencia del Estado en su conjunto y requiere un liderazgo político decidido en torno a una idea de seguridad que guarde el equilibrio entre la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la estabilidad estatal. Tal equilibrio debe penetrar en el ADN de las habilidades técnicas, dispositivos y procedimientos organizacionales, y también de los roles y competencias de la institucionalidad requerida.

Sin dar la espalda a los logros que la fuerza pública ha tenido en materia de persecución y control del crimen y al empoderamiento que de forma sostenida ha marcado su trayectoria en las últimas décadas, es necesario fortalecer la parte de la institucionalidad que se ha mantenido al margen de lo que demanda la seguridad desde una mirada multidimensional. La estrategia que expone este breve texto se podría llamar «un salto en equidad institucional» para mantener el equilibrio entre las visiones de seguridad más ancladas a la defensa nacional y lo que se espera de la seguridad ciudadana en un escenario de estabilización y fortalecimiento democrático. Ambas visiones son convergentes, las caras de una misma moneda que, aunque tienen énfasis diferentes en los bienes que protegen, buscan superar los diferentes desafíos a los que se enfrenta la seguridad.

Las ideas que se exponen en esta reflexión girarán en torno a tres preguntas orientadoras:

1. ¿Cómo se explica el desequilibrio de poderes entre los organismos institucionales que históricamente han mantenido el liderazgo de la seguridad y aquellos necesarios pero aún ausentes?
2. ¿Qué esfuerzos institucionales relevantes ha desarrollado el país con el propósito de equilibrar la incidencia política y la implementación técnica, desde visiones de seguridad más cercanas a la protección de las libertades y los derechos ciudadanos, la prevención y la confianza institucional?
3. ¿Qué requiere el país para abonar el camino de un direccionamiento civil del sector seguridad y cómo comenzar a hacerlo?

<sup>1</sup> Investigadora Fundación Ideas para la Paz.

## 1. Desequilibrio de poder institucional en el sector seguridad: hacia una explicación política, conceptual e histórica

Con el proceso de descentralización iniciado en la década de los ochenta se abre la posibilidad de repensar la participación de los diferentes niveles de gobierno en los distintos sectores de agencia pública con el propósito de generar mayor acercamiento, ser más coherentes con las necesidades de las poblaciones en los territorios y hacer más eficientes y transparentes las decisiones políticas. Uno de los sectores que se han visto enfrentados a una mayor complejidad a la hora de desplegar su arquitectura institucional entre los niveles sub nacionales y el nacional es el de la seguridad. Dos trayectorias explicarían en principio esta situación.

1. La raigambre conceptual y práctica de la seguridad en Colombia se enmarca con mayor fuerza y hasta años muy recientes en los principios de seguridad nacional. Tal encuadre teórico-político ha fortalecido históricamente las capacidades de interlocución en la agenda pública de instituciones cuyos roles y competencias responden con mayor coherencia a tal enfoque y ha debilitado aquellas con visiones más ancladas a la protección de las libertades y los derechos de la ciudadanía hasta el punto de hacer que carezcan de relevancia en la discusión pública. Sin embargo, lo más complejo es que aún al interior de estas últimas no se ha reconocido e interiorizado en su totalidad la importancia de su incidencia en los temas de seguridad, toda vez que aún falta mayor conciencia institucional sobre la relación entre sus roles y competencias y los retos en la materia.

Durante las últimas tres décadas, cuando se abrieron las compuertas para explicar la seguridad más allá del sistema penal y de la seguridad nacional y se entró en el terreno administrativo político donde convergen otro tipo de instituciones públicas de carácter civil, las apuestas sobre seguridad hallaron un asidero en los conceptos de seguridad ciudadana, prevención, convivencia, confianza y percepción. No obstante, tal asidero en muchos escenarios se constituyó en el comodín que permitía moderar o encubrir los discursos y acciones de «mano dura» montados sobre el viejo esquema penal y de seguridad nacional.<sup>2</sup> De tal suerte, las políticas desde dichas visiones en general se han tornado difusas y dispersas, y se han formulado a corto plazo, usualmente más con base en la intuición que en la evidencia y con un escaso seguimiento y monitoreo de resultados.

Las razones pueden ser múltiples, sin embargo, para el propósito de estas líneas cabe desatacar al menos cuatro: 1. La baja especialización técnica al interior de las organizaciones, el escaso interés por el fortalecimiento de sus capacidades o por generar sinergias y el acaparamiento desde la fuerza pública, que tradicionalmente ha asumido los retos asociados a la seguridad. 2. El bajo nivel de gestión y articulación entre las entidades derivado de la escasa claridad acerca de los roles y competencias asociados a la seguridad y la carencia de un ente rector que oriente y genere lineamientos técnicos y políticos en torno al sector. 3. La cautela en el liderazgo civil de la seguridad debida a las posibles consecuencias políticas frente a un poder instituido de corte militar. 4. El desconocimiento de acciones efectivas con resultados a corto plazo que produzcan réditos políticos en una sociedad de corte punitivo.

2. La justificación histórica del desequilibrio planteado se sustenta superficialmente en una trayectoria de violencia generalizada que ha desestabilizado al Estado con la aparición de grupos armados y criminales de todo orden. Este sustento superficial no significa que haya sido irrelevante, pues por el

---

<sup>2</sup> Carrión, F. (2009). Prevención: ¿una propuesta «ex ante» al delito? Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 7-14. Ecuador: Programa de Estudios de la Ciudad. UR-VIO. FLACSO.

contario la amenaza de desestabilización al gobierno ha sido sin duda un reto constante en Colombia. Sin embargo, las formas de encarar tal desafío en toda su complejidad y desde una perspectiva de gobernanza pública debe trascender las narrativas que privilegian la protección de la estabilidad del Estado y abonar el camino de lo que significa la seguridad para la protección y participación de la población en un sistema político que se precia de democrático y donde urge recuperar la confianza institucional y fortalecer la autorregulación ciudadana.

## 2. Esfuerzos institucionales para el equilibrio de poder institucional en el sector seguridad: breve balance

Con la entrada en vigor de la Constitución Política y sus ajustes institucionales conexos, la década de los noventa representó la bisagra que abrió las compuertas a una nueva forma de asumir la seguridad, a partir de la cual se tendrían en cuenta las necesidades ciudadanas en torno a la violencia e inseguridad que aquejaba el país, al menos narrativamente. No obstante, el grueso de las políticas hizo énfasis en una visión en la que el ataque al enemigo interno, la persecución y el control del delito eran prioridad, y que implicaba afianzar las instituciones tradicionales responsables de esas acciones.

Desde comienzos de los noventa, sin embargo, también hubo cambios narrativos en las políticas de seguridad, que se reflejan en esta cita de la Estrategia de Seguridad para la Gente del gobierno de César Gaviria: «Esta política se fundamenta en la aplicación armónica de dos criterios: primero, la consolidación de los esfuerzos de robustecimiento de la justicia y la fuerza pública; y segundo, la profundización en el enfoque preventivo y de planeamiento de la seguridad con el liderazgo del gobierno nacional, los gobernadores y los alcaldes».<sup>3</sup>

Además del cambio narrativo, la Estrategia Nacional contra la Violencia, como se denominó la política del primer gobierno que incorporaba la nueva Constitución, promovió diseños institucionales importantes en materia de liderazgo civil de la seguridad. Fue en el marco de dicha política que se empezó a hablar de los consejos locales de seguridad y de las inspecciones de policía. Además, durante el cuatrienio de Gaviria se promulgó también la Ley 62 de 1993 que sentó las bases para importantes reformas que permitieran contar con una Policía más profesional y especializada y dio origen a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Las políticas subsiguientes tuvieron narrativas similares. Tanto Ernesto Samper como Andrés Pastrana, en el Plan Nacional de Seguridad y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia, sus respectivas políticas, sostuvieron al menos discursivamente la necesidad de tener un liderazgo civil y una visión multicompreensiva de la seguridad. El cambio de visión que implicaban se refleja por ejemplo en lo que el gobierno de Pastrana denominó «Paz Integral», cuyo propósito era promover un «compromiso entre el gobierno y la sociedad civil con el fin de transitar a un estado más participativo, fortalecer el tejido social, reactivar la producción y la generación de empleo y construir la paz».<sup>4</sup> Posteriormente, también la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe sostuvo la necesidad de la participación de la ciudadanía en la lucha contra la insurgencia y la violencia.

---

<sup>3</sup> Carrión, F. (2009). Prevención: ¿una propuesta «ex ante» al delito? Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 7-14. Ecuador: Programa de Estudios de la Ciudad. UR-VIO. FLACSO.

<sup>4</sup> Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Cambio para construir la paz. Bogotá, julio de 1999.

Otros diseños institucionales importantes en la primera década posconstitución fueron las Casas de Justicia, creadas en 1995 para promover la resolución de conflictos sociales; los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos, formulados tres años después; y los Fondos de Seguridad Territorial (Fonset), constituidos en 1997 con el propósito de apoyar financieramente la gestión en seguridad de gobernadores y alcaldes.

En resumen, la «revolución» constitucional de los noventa sentó las bases para que en la segunda década del siglo XXI se estableciera, durante el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, en 2011, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cuyo diseño de altos estándares técnicos contó con la financiación del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) a través del Departamento Nacional de Planeación. Esta política fortaleció e innovó lineamientos institucionales; tomó medidas importantes, basadas en evidencia, en materia de prevención del delito, reinserción y reincidencia; hizo más explícito el fortalecimiento del liderazgo civil; y llevó a la creación de la Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, que promovió un trabajo activo con gobernadores y alcaldes en el fortalecimiento de las capacidades para la gestión territorial de la seguridad. Además, en el marco de esta política se generaron lineamientos para la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCS) y se fortalecieron los Consejos de Seguridad y Convivencia como «cuerpos consultivos y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y convivencia».

Más adelante, el punto 3.4 del Acuerdo de Paz, que abarca las garantías de seguridad, propuso, aunque no con el peso que se hubiese querido, estrategias que de ser agenciadas con la voluntad política requerida podrían tener consecuencias positivas en el balance de una visión civilista de la seguridad en los territorios críticos, como en el caso de la propuesta sobre la creación del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política, que según se proponía debía estar estructurado «en consonancia con una concepción de la seguridad que tiene como centro la persona, se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos, y que permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas contempladas en el presente acuerdo»<sup>5</sup>.

Por su parte, la política marco de seguridad del actual gobierno, sin ser muy específica en la forma, establece la prevención del delito como enfoque transversal. El gobierno de Iván Duque además lideró esquemas de transformación relacionados con los nuevos estatutos de carrera policial y disciplinarios, la creación de una nueva oficina de derechos humanos al interior de la Policía y el fortalecimiento de la participación ciudadana, entre otros aspectos, que aunque se construyeran con un fuerte matiz endógeno institucional, se espera logren los impactos que gran parte de la sociedad demanda. Por último, expidió el Decreto 647 del 2021 para reglamentar el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que tiene entre sus funciones «proponer la creación y el desarrollo de un sistema nacional de convivencia y seguridad ciudadana, para articular y fortalecer las instancias de coordinación territorial y nacional».

Este breve esbozo permite ver que los avances gestados durante tres décadas en función de una seguridad más civilista y multicompreensiva no son menores. No obstante, las trayectorias de las políticas públicas no son lineales y en general los cambios deben ser entendidos más allá de las propuestas discursivas. Esto significa comprender, entre otros aspectos, el terreno político en el que se agencian los discursos de transformación, los intereses y agentes de cambio y permanencia que los promueven, los incentivos técnicos y corporativos que los motivan y las inercias institucionales que les

---

<sup>5</sup> Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Cambio para construir la paz. Bogotá, julio de 1999.

posibilitan o no avanzar, así como las formas y los tiempos necesarios para que se logren estos avances.<sup>6</sup>

La extensión de estas líneas no permite dar cuenta del desafío que significa gobernar la seguridad en un país como Colombia, donde voluntades políticas, improntas ideológicas, poderes instituidos y debilidades institucionales en roles, competencias, alcance, capacidad técnica y organización, junto con demandas sociales de corte punitivo y a la vez garantista en medio de un dinámico y extendido panorama de todo tipo de violencias, forman parte del día a día en la toma de decisiones del sector. Cada gobierno, sin duda, intenta avanzar un paso, aunque algunos dan un paso atrás al tiempo que avanzan y otros retroceden tres por cada paso al frente que dan. Un ejemplo claro es la actual reforma normativa en materia de seguridad ciudadana, que muestra un apego evidente por el fortalecimiento de la seguridad desde una visión anclada en el sistema penal más que en el político-administrativo.

Este punto de la reflexión lleva a la tercera y última pregunta que encuadra el presente texto: ¿qué requiere el país para abonar el camino de un direccionamiento civil del sector seguridad y cómo comenzar a hacerlo?

### **3. Necesidad de un salto en equidad institucional: fortalecimiento de capacidades más allá del sistema penal**

En esta radiografía de desafíos y avances se ha reiterado la necesidad de romper con las marcadas preferencias de nuestros líderes políticos por las visiones de seguridad asociadas a la seguridad nacional o circunscritas al marco del sistema penal. La propuesta no es renunciar a lo construido si después de evaluar sus resultados se demuestra que ha merecido la pena. Sin embargo, la invitación de fondo es a promover con una voluntad política decidida e inaplazable lo que aquí se ha querido llamar un «salto en equidad institucional», que significa buscar el fortalecimiento de las capacidades técnicas, aportar claridades en roles y competencias, formular rediseños organizacionales y generar empoderamiento en la interlocución política sobre la agenda pública de aquellas entidades del Estado que aún se encuentran al margen de las decisiones relevantes del sector.

Este salto en equidad implica al menos dos estrategias medulares en el corto y mediano plazo.

#### **1. En el corto plazo: fortalecer un ente rector con capacidad de gerencia e incidencia política nacional y subnacional**

Recentralizar la toma de decisiones en un organismo adicional al gabinete ministerial y con ello profundizar la debilidad de tal gabinete sería un despropósito, en tanto cada cartera dejaría de asumir lo que le corresponde como propio y seguiría demostrando una arraigada desconfianza en las capacidades del Gobierno de generar sinergias interinstitucionales. Lo ideal a nivel nacional no es por tanto seguir creando un aparato burocrático adicional, como por ejemplo las altas consejerías.

Para superar el desbalance de poder institucional en el sector seguridad se debe construir sobre lo construido y tomar como base las propuestas tanto del Acuerdo de Paz como de la reglamentación del

---

<sup>6</sup> Para profundizar en el análisis de políticas públicas más allá de las narrativas técnicas y ubicarlas en los poderes y contrapoderes de agentes y contextos, ver Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman; Kingdon, W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. United States of America: Pearson New International Edition. Pearson Education Limited; y Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, London: The University of Chicago Press.

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana referidas, respectivamente, a la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política y un Sistema Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Habría entonces que fusionar las dos propuestas en un sistema único que se denomine Sistema Integral para la Seguridad Ciudadana, la Prevención de las Violencias y la Convivencia.

Este sistema, cuya reglamentación se debe hacer por vía legislativa, debe contemplar la siguiente organización:

1. Ente rector tripartito y rotativo. Anualmente una de las instituciones asumirá la presidencia del sistema.
2. Un comité ejecutivo permanente para que entre las tres entidades conformen el ente rector encargado de la toma de decisiones. Este comité debe adoptar un reglamento que permita compartir armónicamente el liderazgo.
3. Las tres entidades propuestas son el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio de Defensa en cabeza de los ministros respectivos, quienes solo podrán delegar las responsabilidades directas en los viceministros.
4. El ente rector debe contar con una secretaría técnica en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para liderar la construcción de lineamientos técnicos y la elaboración de estudios, evaluaciones y diagnósticos basados en evidencia para la toma de decisiones y la presentación de iniciativas y necesidades que promuevan el fortalecimiento institucional y de articulación entre las instituciones que conformen el sistema.
5. Una bolsa de recursos asignados a la secretaría técnica, bajo la ejecución del DNP, para la contratación de expertos de manera que se canalicen las acciones de formación, elaboración de estudios y diagnósticos específicos que relacionen a diferentes entidades del sector.
6. La Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, encargada de liderar en el DNP la secretaría técnica, debe crear también una gerencia y un equipo asesor permanente con no más de cinco expertos para gestionar el funcionamiento del ente rector y dinamizar la interlocución entre las entidades que hagan parte del sistema.
7. Los ministerios competentes en seguridad, convivencia y justicia se sugieren también como miembros: el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Relaciones Exteriores, Cultura, Deporte y Tecnologías de la Información.
8. Otras instituciones nacionales que deben participar: el Departamento Nacional de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Dirección Nacional de Inteligencia, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Penitenciario y Carcelario, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Superintendencia de Seguridad Privada.
9. De forma no permanente también pueden participar: la Autoridad Nacional de Televisión, los entes universitarios, un miembro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, un miembro designado por el Congreso de la República y otro por la Cámara de Representantes. También

los entes de control como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación.

10. También se deben incluir dos representantes de la Asociación Nacional de alcaldes y dos de la Federación Nacional de Departamentos, así como representantes de la sociedad civil cuya delegación y participación reglamentará el comité ejecutivo y la secretaría técnica del sistema.
11. Un supracomité y comités técnicos deben conformar el sistema. El supracomité, denominado de fortalecimiento al liderazgo civil de la seguridad, estará conformado por un representante de cada comité técnico, cinco en total, conformados a su vez por las entidades y/o representantes del sistema con funciones o intereses directos en los temas a tratar durante una reunión mensual. Los comités técnicos son:
  - Comité de prevención y convivencia ciudadana.
  - Comité de persecución criminal y control del delito.
  - Comité de justicia, reincidencia y reinserción.
  - Comité de financiación y fortalecimiento institucional para la seguridad en los niveles nacional y subnacional.
  - Comité de planeación, monitoreo, gestión del conocimiento y fortalecimiento de los sistemas de información.
12. Cada comité debe establecer un plan de acción con indicadores de seguimiento y monitoreo anual a ser socializado y armonizado en el supracomité y con el comité ejecutivo y la secretaria técnica.
13. Los planes de acción se deben presentar en informes mensuales bajo tres componentes: 1. Avances en las acciones. 2. Niveles de coordinación y articulación interinstitucional. 3. Necesidades extraordinarias y límites a la gestión.
14. Todas aquellas acciones, necesidades extraordinarias y límites a la gestión que no sean de competencia específica de las instituciones participantes o frente a las cuales las entidades competentes no cuenten con recursos directos, o que por lo demás trasciendan la visión articulada de gestión y armonización entre ellas, se presentarán, analizarán y calificarán por el comité ejecutivo y el comité técnico con el fin de buscar la financiación y asesoría respectiva para apoyarlas.
15. La primera tarea de cada comité es indagar por las necesidades más urgentes en materia de fortalecimiento de capacidades institucionales e identificar competencias formales y roles no formales que desde la misionalidad de cada institución o grupo de interés puedan aportar al fortalecimiento de una visión de seguridad multicompreensiva y de empoderamiento del liderazgo civil.
16. La secretaría técnica, en conjunto con el grupo de expertos que se conforme, es responsable del diseño del protocolo que armonice la tarea inicial planteada en el numeral 15, además de apoyar y orientar el trabajo de ese diagnóstico inicial y presentar un informe general descriptivo-analítico sobre los hallazgos en cada comité. Se debe establecer un plazo máximo de tres meses tras la instalación del sistema para la entrega de dicho informe.
17. El comité ejecutivo, junto con la secretaría técnica, tiene a su cargo el diseño y la presentación de una propuesta de reglamento para aprobación ante el sistema en pleno.

## 2. En el mediano plazo: consenso institucional para el equilibrio de poder en el sector seguridad

Ante el desbalance institucional en materia de roles, competencias y capacidad de interlocución e incidencia en el sector seguridad, merece la pena instar a un consenso nacional que, según Fundación Ideas para la Paz en el documento referido en la introducción, «armonice responsabilidades y necesidades de cambio de diversas instituciones estatales en materia de seguridad y la gobernanza del sector seguridad», esté presidido por la Presidencia y el Congreso de la República y permita:

1. Un ajuste institucional que reforme roles y competencias de las entidades nacionales y subnacionales a las que por su misionalidad les corresponde atender la seguridad desde una visión multicompreensiva para armonizar y redistribuir las responsabilidades y las funciones en esta materia.
2. El fortalecimiento de las capacidades de las instituciones que han estado rezagadas en materia de seguridad y que deben dar un salto en equidad, lo cual implica sondear capacidades actuales para definir déficits tanto en formación como en materia de gestión y articulación. De ello se deben derivar brigadas nacionales de formación con altos estándares de implementación y, además de formar profesionales, se deben generar protocolos de evaluación y seguimiento a sus acciones en materia de calidad, eficiencia, eficacia y capacidad de articulación institucional y su concordancia con la visión multicompreensiva y civilista de la seguridad.
3. La generación de incentivos para que los entes de control y el Congreso de la República incidan de manera decisiva en las orientaciones civilistas que requiere el país en el sector seguridad.
4. El fortalecimiento de organizaciones civiles que tengan comunicación permanente con la institucionalidad competente en materia de seguridad para promover una interlocución efectiva, confiable y proactiva en relación con las problemáticas del sector.