

# Concepción de las directrices institucionales sobre prevención y protección policial a la vulnerabilidad de los líderes sociales

*Conception of the institutional guidelines on police prevention and protection against the vulnerability of social leaders*

Andrés Felipe Marín Pulgarín<sup>1</sup>  
Héctor Betancur Giraldo<sup>2</sup>

Cómo citar: Marín, A. F.; Betancur, H. (2023). Concepción de las directrices institucionales sobre prevención y protección policial a la vulnerabilidad de los líderes sociales. *Nuevo Derecho*; 19(32): 1-17. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1482>

*Recibido/03/08/2022 – Aceptado/25/05/2023 – Publicado/30/06/2023*

## Resumen

Este artículo explora el componente normativo y las concepciones de las directrices y los parámetros que tienen establecidos los integrantes de patrulla de la Policía Nacional de Colombia para atender la vulnerabilidad de los líderes sociales y los defensores de los derechos humanos. Se obtuvo como resultado que la directriz de atención implica un contraste entre la normativa profusa y la efectividad de la atención que conlleva una protección adecuada. La contribución del artículo se encuentra en proponer el énfasis en la prevención antes que en la protección.

**Palabras clave:** atención, protección, prevención, Policía Nacional, defensores de derechos humanos, líderes sociales.

---

<sup>1</sup> Magister en Conflicto y Paz, Universidad de Medellín. Especialista en Comunicación y Periodismo Digital, Universidad Pontificia Bolivariana. Psicólogo, Universidad Javeriana e Investigador en Ciencia, Tecnología e Innovación, Policía Nacional, ESCER, La Estrella, Colombia. [andres.marin1007@correo.policia.gov.co](mailto:andres.marin1007@correo.policia.gov.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5706-9621>.

<sup>2</sup> Doctorando en Filosofía y Letras, Universidad de Alicante. Magister en Educación. Universidad de Medellín. Especialista en Educación, Cultura y Ciencia Política. Licenciado en Filosofía. Sociólogo, UNAD. Director de Investigación e Innovación Unisabaneta, Sabaneta, Colombia. [tobybetan5@gmail.com](mailto:tobybetan5@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5252-8654>.

## Abstract

This paper explores the legal component and the conceptions of the guidelines and normative patterns the patrol members of the Colombian National Police has established for managing the vulnerability of social leaders and Human Rights activists. As a result, the paper shows that the guidelines of attention implies a contrast between the numerous normativity and the effectiveness of the attention provided grants actual protection. The contribution of the paper is lies in the proposal of the emphasis in prevention rather than in protection.

**Keywords:** attention, protection, prevention, Colombian National Police, Human Rights activists, social leaders.

## 1. Introducción

Este artículo realiza un proceso de análisis e interpretación de la concepción de las directrices y los parámetros que la Policía Nacional de Colombia estableció para realizar la atención a los líderes sociales y defensores de derechos humanos en cinco municipios del departamento de Antioquia. La institución, al apoyar este proyecto, manifiesta su interés y preocupación por comprender, desde su perspectiva jerarquizada y estrictamente normativizada, con toda la profundidad académica e investigativa la complejidad de esta dinámica que tiene componentes políticos, sociales y económicos.

Este aspecto contextual múltiple es de suma importancia. En términos normativos, las leyes, los decretos y las directrices establecen pautas que, a primera vista, resultan claras, objetivas y absolutas gracias a la precisión de los detalles operativos. Los miembros activos de la institución, en especial los integrantes de patrulla, solo tienen que remitirse a ellos y a la voz de mando inmediata para expresarse en términos de la instrucción recibida que debe llevarse a cabo como expresión no solo de la obediencia a la cadena de mando, sino como expresión de su compromiso institucional. No obstante, el mismo desarrollo de la investigación propuesta, cuyo informe completo se presenta a continuación, expresa una sensibilidad y comprensión particulares respecto a esta complejidad, de la que la institución no puede abstraerse porque, en ese caso, no solo estaría planteando un dilema respecto a su orientación y compromiso sociales, sino que correría el riesgo de incumplir un mandato que está consagrado constitucionalmente. Por fortuna, esta investigación despliega precisamente un conjunto de evidencias académicas con soporte normativo y estadístico que dan cuenta de la diligencia institucional por cumplir con el mandato expreso de brindar seguridad a toda la ciudadanía según sus necesidades, el alcance de las exigencias institucionales, en un marco social y político en el que impere el orden de la norma positiva vigente.

En efecto, los líderes sociales y los defensores de derechos humanos también son ciudadanos colombianos a los que cobijan los derechos y deberes anejos a tal condición. Si bien la discriminación positiva de la que se ocupa este proyecto de investigación está plenamente motivada tanto en términos de las exigencias locales, nacionales e internacionales, se trata de un trato discrecional necesario que tiene sus respectivas directrices y que abarca tanto la atención como la protección de las personas a las

que, en el contexto indicado y por las razones de su compromiso social y de defensa de derechos humanos, son consideradas vulnerables o en riesgo de ver afectada su integridad en diversos niveles, dentro de los cuales resulta predominante la vulneración a su derecho fundamental a la vida.

Las evidencias de los estudios y estadísticas indican que los líderes sociales y los defensores de derechos humanos son asesinados debido a esos compromisos, lo cual es una problemática muy delicada de la que la institución se ha ocupado con interés, diligencia y preocupación, pero que se ha convertido en un reto permanente de vigilancia, ajuste y búsqueda de alternativas y de planes de mejoramiento. Después de todo, la Policía Nacional de Colombia es uno de los entes que hacen parte de la institucionalidad colombiana, y su rol está delimitado y sometido a procedimientos estrictos que garantizan su eficiencia y determinan sus límites.

La problemática es una preocupación de primer orden para la institución y uno de sus compromisos, y por eso se debe tener en cuenta que el rol que la Policía Nacional cumple se inserta en dinámicas mucho más amplias en las que confluyen lo social y lo político, y no meramente lo operativo respecto a la seguridad y al orden, que son los fundamentos de la institución. La perspectiva académica que se adopta en este proyecto contribuye a comprender esta tensión de modo que se puedan ofrecer alternativas que no derivan hacia valoraciones éticas ni disciplinarias, sino que, sin minimizar ni reducir la magnitud del problema, se le plantea en la perspectiva que es relevante y útil para fortalecer la eficiencia y efectividad de las operaciones exigidas en el cumplimiento del mandato constitucional.

Entre las funciones y obligaciones institucionales, el cumplimiento cabal de las directrices de atención y protección se lleva a cabo según las exigencias tanto de salvaguarda de los derechos fundamentales como de los estándares de calidad. Este artículo, por tanto, se ocupa de explorar posibles externalidades al respecto, de situaciones de comprensión por parte de algunos de los integrantes de la función de las directrices y del papel tanto de los funcionarios como de los ciudadanos que requieren atención y protección, de la integración al diálogo de actores políticos y sociales que se preocupan por el mismo tema desde perspectivas diferentes a la institucionalizada que tiene la Policía Nacional de Colombia. Como se verá en la fundamentación teórica, se propone un concepto combinado, el de líder social con interés en derechos humanos, que permite integrar las dos categorías bajo el entendido de que se trata de ciudadanos que requieren protocolos idénticos en función de un mismo riesgo, debido a un activismo semejante y en contextos de tiempo, modo y lugar que se pueden considerar en conjunto. Para efectos de la exploración, el análisis, la interpretación, la reflexión y la proposición de alternativas, el concepto de líder social en derechos humanos es funcional y hace una integración sin llevar con ello a que se vuelvan indistintos ambos roles. Importan en su conjunción, y eso es lo que conviene resaltar en este punto.

Se propone que la institución va a hacer mucho más efectivo su rol si activa, genera o reestructura, según sea el caso, protocolos y directrices de prevención. La atención y la protección, que la Policía Nacional viene ofreciendo según las indicaciones estrictas de la normativa y de las decisiones tomadas en sede judicial, debe anticiparse de

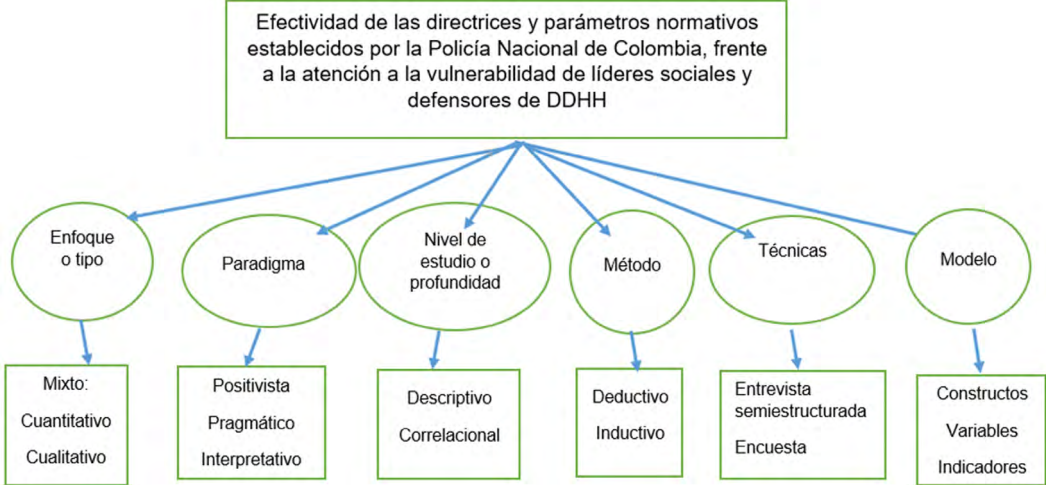
modo lúcido y eficaz antes de que sea necesario el despliegue y la inversión de fuerza y logística que exigen la atención y, muy en particular, la protección. La prevención es un despliegue anticipativo de la atención. A partir de las condiciones exigidas por la documentación legal y según lo indique una autoridad investida y debidamente competente, la prevención del riesgo, y en particular el que corren los líderes sociales en derechos humanos respecto a su vida y a su integridad, puede ser una novedad operativa que, generada o debidamente aplicada y propuesta, puede, a su vez, generar un incremento en el índice de aceptación social de la Policía Nacional.

El anterior es un aspecto que se anticipa como merecedor de un plan de mejoramiento. De los análisis e interpretaciones de los datos que se recolectaron con un instrumento tipo encuesta los integrantes de patrulla tuvieron en común que la atención a estos ciudadanos es determinante. Sin embargo, los integrantes de la institución tendieron a asociar atención con protección. El reto se encuentra en dirigir adecuadamente la eficiencia institucional para incrementar su efectividad, y en este punto se vuelve muy valiosa la participación de las entidades que estuvieron dispuestas a ofrecerse para entrevista.

En este sentido, la categoría emergente de prevención es la que, en lugar de ser una crítica destructiva a la institución, se convierte en una alternativa para aumentar sus índices de calidad y para proyectar una imagen institucional mucho más favorable de cara a las comunidades, al menos de los cinco municipios que se tuvieron en cuenta para la investigación.

## 2. Metodología

### 2.1 Mapa metodológico



**Figura 1.** Mapa metodológico

Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Población y muestra

La población es el conjunto de unidades que componen el colectivo en el cual se estudiará el fenómeno expuesto en el proyecto de investigación. También se denomina *población blanco* (Otzen & Manterola, 2017).

La muestra es el conjunto de unidades de muestreo incluidas mediante algún procedimiento de selección (Otzen & Manterola, 2017).

El Grupo de Derechos Humanos de la Policía del Departamento de Antioquia cubre 100 municipios. En la tabla 1 se evidencia el universo de la población compuesto por 5 municipios representativos.

**Tabla 1.**

*Universo de la población*

Tipo de población	N.º
Uniformados pertenecientes a la Estación de Policía Caucasia	111
Uniformados pertenecientes a la Estación de Policía Cáceres	25
Uniformados pertenecientes a la Estación de Policía Segovia	41
Uniformados pertenecientes a la Estación de Policía Ituango	22
Uniformados pertenecientes a la Estación de Policía Rionegro	179
Total Universo	378

*Fuente:* elaboración propia.

La encuesta, instrumento de recolección de información de fuentes primarias, fue diligenciada por una muestra de 219 integrantes de patrulla en los municipios relacionados con anterioridad.

## 2.3 Instrumento encuesta

Se aplicó una encuesta con veintiún preguntas en escala Likert, cuyas respuestas iban de “totalmente en desacuerdo” a “totalmente de acuerdo”. El primer eje de las preguntas giró en torno a la difusión de las directrices y parámetros al interior de la Policía, realizadas mediante actividades de divulgación y capacitación:

1. Los eventos de divulgación y capacitación son agendados y convocados con la suficiente antelación y publicidad.
2. Los eventos de divulgación y capacitación que se llevan a cabo son suficientes como preparación al cumplimiento de las actividades de prevención.
3. Los eventos de divulgación y capacitación cuentan con una definición clara y suficiente sobre sus objetivos, estructura, contenidos y alcances.

4. Los eventos de divulgación y capacitación cuentan con ambientes adecuados (aula, disposición y distribución de recursos, organización de espacios, acceso a las TIC).
5. Los eventos de divulgación y capacitación hacen referencia a las estrategias pedagógicas que facilitan el aprendizaje y la participación creativa y dinámica.
6. Los eventos de divulgación y capacitación cuentan con un proceso que evalúa aspectos como la metodología aplicada, los recursos utilizados, el nivel de participación, la actuación del docente, el cumplimiento de expectativas.

El segundo eje, relacionado con la intervención policía en las actividades de prevención:

7. Como producto de los eventos de divulgación y capacitación se llevan a cabo procesos de retroalimentación que contemplen la reflexión, interacción, medición y proposición de mejoramiento de los participantes.
8. La intervención policial cuenta con la debida voluntad política de la institución.
9. La institución policial desarrolla una gestión efectiva que contempla procesos de planeación, identificación, organización, dirección, control, calificación, evaluación y monitoreo de las actividades desarrolladas.
10. El personal de la Policía cuenta con las competencias requeridas (conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes) para desempeñar su labor.
11. La intervención policial posee los recursos (vehículos, comunicaciones, materiales, gastos de viaje) para la atención requerida.
12. Las medidas adoptadas por la institución son eficaces para responder a los requerimientos.
13. Los planes de atención y ruta de acción para la atención son divulgados y conocidos por la población vulnerable.
14. La información de la institución se gestiona teniendo en cuenta procesos de planificación, organización, estructuración, procesamiento, control, evaluación y divulgación.

El tercer eje se refirió a la articulación interinstitucional en las actividades de prevención:

15. Las personas pertenecientes a las instituciones participantes cuentan con las competencias requeridas (conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes) para desempeñar su labor.
16. El personal que participa en las estrategias de prevención conoce acerca de las competencias de los integrantes de las otras instituciones.
17. Las instituciones participantes se articulan mediante aspectos como: colaboración, toma de decisiones, construcción de agendas comunes, compartimiento de experiencias y aprendizajes, canalización de recursos y comunicaciones.

18. Las instituciones participantes cuentan con los recursos logísticos suficientes (comunicaciones, vehículos, insumos, viáticos).
19. Las instituciones colaboradoras gestionan la información de manera oportuna y suficiente.  
El cuarto eje se refirió a la relación de la atención policial con las actividades de prevención:
20. La dispersión geográfica de la población vulnerable afecta la efectividad de la intervención policial.
21. Hay relación directa entre las actividades y funciones específicas ejercidas por la población vulnerable y la efectividad de la intervención policial.
22. La efectividad de la intervención policial se afecta por el contexto y la situación de vulnerabilidad específica de cada territorio.
23. La disponibilidad de recursos por parte de población vulnerable (transporte, comunicaciones, capacitación) limita la efectiva intervención policial a sus demandas.
24. El despliegue de la institución para atender los requerimientos de la población es el adecuado.

### **3. El problema de la protección efectiva de los líderes sociales y de DD. HH.**

El punto de partida de la determinación del problema es la definición de defensor de derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004) define que quien aboga por los derechos humanos actúa para proteger los derechos civiles, socioculturales, políticos y sociales. Entonces, el criterio que identifica a un defensor de derechos humanos, que para el propósito del presente artículo será homologado al ejercicio del líder social, no será la filiación institucional, el contrato laboral o la remuneración económica, sino la actividad desarrollada en favor de los derechos humanos.

En este contexto, se hace fundamental comprender que los defensores de derechos humanos tienen protección de la legislación internacional, ya que su labor trasciende fronteras y vela por la protección de estos en el mundo. Es así como según la Defensoría del Pueblo (2017):

El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como recibir remuneración por su labor, o pertenecer a una organización civil o no. El concepto también es aplicable a los operadores de justicia (p. 6).

De lo anterior se sigue que en esta protección legal también se incluye a funcionarias y funcionarios de entidades tales como defensorías del pueblo y procuradurías, que

defienden el acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos (Defensoría del Pueblo, 2017).

Los y las defensoras de derechos humanos desempeñan su labor para evitar la violencia contra mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas y afrodescendientes. De la misma forma, adelantan acciones para que no se violen derechos por corrupción, impunidad, marginalidad económica, desprotección, pobreza, injusticia, entre otros fenómenos sociales que afectan a las personas. Los y las defensoras de derechos humanos también participan activamente en la elaboración de políticas públicas, normas y leyes, haciendo seguimiento permanente para que los derechos humanos estén protegidos de mejor manera en el mundo y, en este caso, en Colombia.

Los siguientes son algunos de los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos: a reunirse pacíficamente, a la libertad de asociación; a la libertad de opinión y expresión; a la protesta pacífica en los marcos legales y constitucionales establecidos. Colombia cuenta con un número amplio de entidades corresponsables de la protección y atención de poblaciones vulnerables. Según la *Guía de atención policial para la atención a población vulnerable* (Policía Nacional de Colombia, 2014), entre estas entidades están:

Alcaldes, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Casas de Justicia, Comisarías de Familia, Comités de Justicia Transicional, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Gobernadores, Inspecciones de Policía, Instituto Colombiano De Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Jueces Civiles Municipales y Promiscuos Municipales, Mesas de Participación Real y Efectiva de las Víctimas, Ministerio del Interior, Mesa de Casos Urgentes, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Notaría, Personerías Distritales Y Municipales, Procuraduría General De La Nación, Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, Programa Presidencial Para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia, Unidad Nacional de Protección, Unidad Para la Atención y Reparación Integral a Las Víctimas (pp. 20-21-22).

Aunque existe claridad conceptual al respecto y un contexto institucional para su protección, los homicidios de defensores de derechos humanos continúan en el país:

En el año 2020, fueron asesinados 310 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, 27 de ellos en el Departamento de Antioquia. Además, fueron asesinados 12 familiares o relacionados con Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos y 64 firmantes del acuerdo de paz, excombatientes FARC (Indepaz, 2021, p.1).

En este sentido, según el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIADDDHH) del programa Somos Defensores (2020), durante el primer semestre de 2020 hubo:



Un total de 463 agresiones entre amenazas, asesinatos, atentados, detenciones arbitrarias, judicializaciones, desapariciones forzadas y robos de información. La mayoría de estos hechos violentos presentaron un incremento significativo, como es el caso de los asesinatos, que aumentaron en un 61% en comparación con el mismo período del 2019. 95 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas durante el primer semestre, 46 de estos casos ocurrieron durante la cuarentena. Nunca antes se había confirmado una cantidad tan alta de víctimas fatales en el primer semestre de un año. La mayoría de estos hechos ocurrieron en Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Putumayo, y los liderazgos más afectados fueron los comunales, campesinos, indígenas y comunitarios. Se observa además incremento del 157% en las agresiones que tienen como presunto responsable a la Fuerza Pública (p.1).

En este mismo orden de ideas, según El Espectador (2021), una de las grandes preocupaciones de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) viene dada por los altos índices de homicidios registrados a la población:

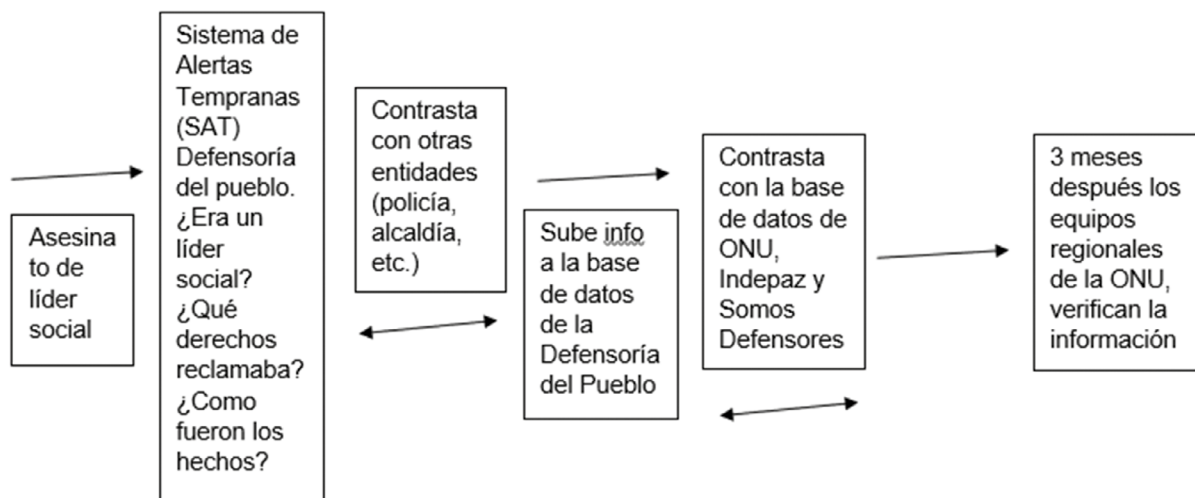
Son los 366 asesinatos a líderes sociales desde el 24 de agosto de 2016 al 6 de agosto de 2021, registrados por el Observatorio de Derechos Territoriales Indígenas. Es una obligación del Gobierno Nacional proteger a los líderes sociales y garantizar la protección de los territorios, que históricamente se viene solicitando. Por eso, seguiremos trabajando en el diálogo y la concertación de estrategias que promuevan la protección de los derechos humanos de los indígenas para que su calidad de vida siga mejorando (p.19).

En 2020, de acuerdo con la base de datos de la Fundación Ideas para la Paz, citado por Garzón Vergara (2021):

Los homicidios de líderes sociales volvieron a incrementarse, luego del descenso que habían tenido en 2019. El rompecabezas de planes, medidas y decretos no ha logrado encajar en el ámbito local, donde las organizaciones y distintos actores continúan demandando acciones concretas de prevención y protección. Los saboteadores armados, la reconfiguración de órdenes ilegales, así como las tensiones intracomunitarias y las disputas por el poder local, siguen dinamizando las agresiones.

Según el informe emitido por la Fundación Ideas para la paz, se presentaron los siguientes asesinatos de líderes: año 2015: 87, año 2016: 86, 2017: 75, año 2018: 143, año 2019: 104, año 2020: 140. Por su parte, en el portal La Silla Vacía (León, 2021) se afirma que no se cuenta con una hoja de ruta unificada para la recolección de la información sobre el asesinato de líderes sociales, fundamentalmente por la ausencia de criterios compartidos por las organizaciones alrededor de la definición del liderazgo social y, por otra parte, por el esclarecimiento de los motivos del asesinato, que deben para el caso estar relacionados con el ejercicio de mencionado liderazgo (León, 2021).

La forma como recogen la información también difiere. En la figura 2 se expone lo anterior, así:



**Figura 2.** Proceso de recolección de la información sobre el asesinato de líderes sociales

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con ello, con la finalidad de garantizar el despliegue general de la Estrategia de Atención a Poblaciones Vulnerables (ESPOV) y dar la relevancia que requieren quienes trabajan en la defensa de los derechos humanos, la institución policial tomó como elemento base el enfoque preventivo que constitucionalmente enmarca la actividad de policía para llevar de manera práctica y efectiva el desarrollo de acciones que procuren la garantía de los derechos de cada una de estas personas, de este modo y en concordancia a lo dispuesto por la Presidencia de la República (Policía Nacional de Colombia, 2019), que en consenso con algunas organizaciones del ámbito internacional referenció 23 tipologías de liderazgo que se encuentran identificadas o se caracterizan por la promoción y defensa de los derechos humanos.<sup>3</sup> Dichas tipologías se encuentran así mismo delimitadas en la DOT 013 DIPON-INSGE del 01/03/2012 “Parámetros de Actuación Policial de la Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad-ESPOV” (Policía Nacional de Colombia, 2019).

La Directiva Operativa Transitoria 025 del 5 de agosto 2021, que ofrece *Parámetros de actuación policial para el despliegue de la estrategia de atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad – espov*, determina:

Fijar directrices y parámetros de actuación policial para la sostenibilidad y el despliegue nacional de la Estrategia de Atención a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad – ESPOV, a partir de una revisión y actualización institucional en cumplimiento de la política pública expedida por el Gobierno nacional en materia de prevención, protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, grupos y comunidades con enfoque diferencial, conforme a la competencia de la Policía Nacional (Policía Nacional de Colombia, 2019).

<sup>3</sup> Las cuales se encuentran alineadas al Decreto 2137 del 19/11/2018 “Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas”, Decreto 1066 de 2015, Decreto 660 del 17/04/2018, Decreto 2252 del 29/12/2017, Decreto 2078 del 07/12/2017, y demás normas expedidas al respecto por el Gobierno Nacional.

De acuerdo con ello, la Estrategia de Atención a Poblaciones Vulnerables (espov), emitida por la Policía Nacional de Colombia y el Ministerio de Defensa, reconoce la importancia de las acciones integrales y diferenciales que tengan como objetivo la protección y las acciones de prevención a los líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos; en este sentido, establece estas cuatro iniciativas estratégicas para dicha protección y prevención:

1. La unificación de la ruta de actuación institucional para la prevención y protección a personas y comunidades en situación de vulnerabilidad, en particular a líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos.
2. La consolidación de las actividades de apoyo judicial para el esclarecimiento de los homicidios a líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos.
3. La interoperabilidad de las estrategias con énfasis en la prevención y protección de líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos.
4. La coordinación intersectorial y la rendición de cuentas de las acciones institucionales en materia de prevención y protección a personas, grupos o comunidades en los territorios, especialmente de los líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos (Policía Nacional de Colombia, 2021, p. 20)

En consecuencia, la Dirección General de la Policía Nacional ha dispuesto que se garantice la continuidad y la sostenibilidad del despliegue de los parámetros de actuación policial definidos para la estrategia *ESPOV*, brindando asesoría, acompañamiento, verificación, seguimiento y evaluación de las responsabilidades establecidas para las direcciones corresponsables y las comandantes de región, metropolitanas y departamentos de policía.

La pregunta que mueve el artículo es, por tanto: ¿qué piensan los integrantes de patrulla de la Policía Nacional respecto a la aplicación de directrices de protección a líderes sociales defensores de los DD. HH.?

## **4. Marco normativo**

Se proponen en este numeral los marcos legal, institucional y normativo como fundamentos que justifican la investigación realizada a la luz de las exigencias de la cultura jurídica a la que obedece la Policía Nacional de Colombia.

### **4.1 Marco legal**

Respecto al marco normativo estatal para la protección de DD. HH., además de la mención previa a la Constitución, se enuncian las siguientes normas que le regulan: Ley 418 de 1997, que crea los cimientos para la protección de defensores de DD. HH. y de las

personas que son objeto de protección especial; Decreto 978 de 2000 de protección a la oposición; Decreto 1592 de 2000 de protección a periodistas y comunicadores; Decreto 1386 de 2002 de protección a los alcaldes, a los concejales y a los personeros; Decreto 2788 de 2003 que regula la protección a personas y grupos en riesgo por causas políticas y, finalmente, Decreto 660 de 2018, el cual es particularmente significativo, pues define y adopta medidas de protección para “líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensores de DD. HH. en los territorios” (Presidencia de la República de Colombia, 2018).

También se tienen en cuenta la Directiva Presidencial 07 de 1999 que aborda la protección de las diferentes organizaciones de derechos humanos (Presidencia de la República de Colombia, 1999) y la Directiva Presidencial 09 de 2003 mediante la cual se hace referencia a la protección a sindicalistas y defensores de derechos humanos, además de la Circular Externa del Ministerio del Interior CRI 01, que se ocupa de las garantías para las actividades realizadas por los defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia a su vez que busca proteger a líderes sociales y comunales (Presidencia de la República de Colombia, 2003). Todo lo anterior tiene además el respaldo del Acuerdo de Paz que señala garantías especiales de obligatorio cumplimiento (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016).

## **4.2 Entidades involucradas**

Con respecto a las entidades estatales con responsabilidad frente a la protección de derechos humanos, se destacan: la Defensoría del Pueblo (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, artículo 281, 1991), Procuraduría General de la Nación (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, artículos 277 y 278, 1991), Personería Municipal (Congreso de la República de Colombia, artículo 178 de la Ley 136, 1994), la Fiscalía General de la Nación (Congreso de la República de Colombia, Ley 938, 2004) y el Ministerio del Interior (Congreso de la República de Colombia, artículo 59 de la Ley 489, 1998).

En lo referente a las cifras de homicidios y ataques dirigidos a líderes sociales, se pone en evidencia una incongruencia entre las diferentes entidades. Estas cifras no coinciden. De la misma forma, la impunidad es alta y la identificación de los agresores es compleja.

## **4.3 Normativa vigente**

En lo referente a los programas emitidos por el Estado para la protección de líderes sociales, se enumeran los siguientes: la Ley 418 de 1997, programa de protección a personas en de riesgo por violencia política, ideológica, del conflicto armado interno; la Resolución 2138 (Ministerio del Interior, 2021) que implementa el Programa de protección de derechos humanos; el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; el Decreto 4065 de 2011 que crea la Unidad Nacional de Protección; el Decreto 4912 de 2011 de prevención y protección de la vida, libertad,

integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades; la Resolución 1085 de 2015 de implementación de la ruta de protección del Programa del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección; el Decreto 1314 de 2016 enfocado en las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos; y el Decreto 1581 de 2017 de defensa de derechos humanos enfocada en el territorio nacional.

## 5. Análisis

El análisis y la interpretación de los datos recolectados permitió que se identificaran algunas particularidades respecto al modo como los integrantes de patrulla de la institución valoran tanto su función en los municipios elegidos para la recolección de los datos como el rol que deben cumplir en tanto funcionarios de la Policía Nacional de Colombia, pues los datos indican que en los cinco municipios es claro el compromiso que adquirieron como miembros de una estructura vertical, y en cuatro de los municipios hay conciencia del riesgo a la vida y a la integridad que ello implica. Uno de los municipios, Rionegro, no asoció directamente la función con el riesgo.

El compromiso institucional no hace que los integrantes de patrulla encuestados pierdan la distancia crítica con algunas de sus condiciones de función. Es llamativo que señalen algunos aspectos de logística y de comunicación que podrían mejorar sin que esto implique actitudes insubordinadas u hostiles. Al contrario, es evidente que su disposición a expresar las inquietudes, por las que se advierte que el servicio es difícil y que tiene complicaciones que se podrían solucionar con relativa facilidad, es manifestación de su compromiso: al tratarse de una estructura jerárquica, y al tener conciencia de la línea de mando, los integrantes de patrulla expresan sus inquietudes como modo de proponer un mejoramiento mediato, para quienes realizarán las funciones después de ellos.

Respecto a las directrices de atención a los defensores de derechos humanos con liderazgo social, los integrantes de patrulla consideran que se trata de una de las funciones que deben cumplir dentro del servicio y que no es una instrucción que esté abierta a debates porque la verticalidad no lo permite. Sin embargo, la asociación de la aplicación de la directriz de atención a personas vulnerables por tener condición de defensores de derechos humanos con liderazgo social implica un riesgo manifiesto y alto en términos de vida e integridad en al menos cuatro de los cinco municipios. En el caso de Rionegro la relación no es tan clara y directa, pero no se la puede descartar por completo.

En lo que respecta a las entrevistas, el primer aspecto que se debe resaltar es que solo aceptaron ser entrevistados tres de los catorce actores invitados a participar en la iniciativa investigativa propuesta por el proyecto. Este es un dato que, cuantitativamente, se reduce a afirmar que solo un 21,4 % de los invitados aceptó, lo cual es solo una quinta parte. El equipo investigador empleó todos los recursos de persuasión para convencer a los invitados a que se unieran al ejercicio, pero las negativas fueron silencios o declinaciones sin explicación. La institución debe ocuparse de esta renuencia que no tiene por qué entenderse como miedo o intimidación, pero que sin duda expresa que hay una carga de no aceptación.

La discusión, por tanto, debe girar en torno a tres resultados: primero, el contraste de las representaciones de los integrantes de patrulla respecto a su función como funcionarios que deben prestar el servicio de aplicación de la directriz a los defensores de derechos humanos con liderazgo social que la solicitan en los municipios elegidos; segundo, el contraste entre las percepciones que tienen los entrevistados y los encuestados respecto a la relación entre atención y protección; y tercero, el circuito de confianza que expresaron los invitados que aceptaron participar en el proyecto de investigación como un modo particular de la *parrhesía* o del coraje y la confianza de atreverse a decir su verdad respecto a sus imaginarios sobre la institución.

## 6. Conclusiones

Como hipótesis de interpretación se puede proponer la desconfianza o el recelo, y esto no tiene por qué verse como un problema. A la institución se la asocia predominantemente con su aspecto de seguridad y con el hecho de que está armada. Que sea un ente de naturaleza civil y no militar hace que los interesados en el problema de los derechos humanos asociados al liderazgo social acentúen que la institución no está circunscrita al Ministerio del Interior, sino al de Defensa.

Esta hibridación institucional tiene consecuencias en el imaginario que se construye sobre ella, en el que se incluyen tanto las imágenes de las atrocidades que la institución ha sufrido —recuérdese que a finales de la década de los 80 y a comienzos de los 90 los policías tenían puesta una etiqueta simbólica con un precio por quitarles la vida— como de las que se tiene registro de que posible o presuntamente un uniformado ha cometido. La carga que ambas imágenes tienen en el imaginario soporta la paradoja que rodea la percepción respecto a las funciones y al prestigio institucional. Esta situación merece un plan de intervención por vía de la socialización de las funciones institucionales que haga énfasis en la relación de la institución con la sociedad, lo cual será una de las recomendaciones que se ofrecerán como alternativa de mejora.

Aunque hubo una participación de una quinta parte de los invitados, cantidad que no fue la esperada ni la deseable, el análisis de los datos que las entrevistas permitieron recolectar resultó oportuno para el proyecto. Los participantes admiten el valor de las funciones institucionales, pues comprenden las directrices normativas y de la Constitución, a la vez que tienen declaraciones claras respecto a la defensa de los derechos humanos y no reducen a la institución a los imaginarios maniqueos que la ven al mismo tiempo como vulnerable y como vulneradora. Por eso, sus críticas y objeciones son tan útiles, independientemente de la distancia ideológica que puedan tener con la misma institución.

Los datos respaldan esta interpretación. Del mismo modo que un 80 % de los invitados declinó por motivos más o menos relacionados con el recelo, el 20 % estuvo dispuesto a compartir sus impresiones sobre la institución, en una actitud que permitió proponer una categoría emergente: la *parrhesía*, es decir, el coraje de decir la verdad cuando es necesario independientemente del modo como la recibirá quien la escucha. Esta categoría le da significación al marcado contraste entre quienes rechazaron la invitación

y quienes la aceptaron. Estos últimos tuvieron el coraje de manifestar sus inquietudes y de expresar sus objeciones, lo cual implica, por paradójico que pueda parecer, una forma de confianza hacia la institución con la que los invitados que declinaron parecen no contar.

Lo que tienen en común las entrevistas a los actores social defensores de derechos humanos con las encuestas es que asocian la atención con la protección, pero lo hacen de modo diferente. Mientras que en las encuestas la protección parece ser simplemente una consecuencia espontánea de la atención, en las entrevistas la atención se considera más la aplicación instrumental de un protocolo de gestión administrativa que no tiene como consecuencia la protección.

La tensión es interesante para la investigación. Por un lado, los integrantes de patrulla consideran que cumplen con su función al seguir los pasos de la directriz de atención, y que cualquier incidente posterior que implique vulnerabilidad para quien solicitó la directriz no tiene relación directa con el protocolo de atención. Por su parte, los actores entrevistados consideran que la notificación de activación de la directriz es una medida institucional para presentar resultados al mover los indicadores, pero desentendiéndose de las consecuencias prácticas que el riesgo termina teniendo sobre quienes solicitaron la aplicación de la directriz de atención.

La discusión, por tanto, debe girar en torno a tres resultados: primero, el contraste de las representaciones de los integrantes de patrulla respecto a su función como funcionarios que deben prestar el servicio de aplicación de la directriz a los defensores de derechos humanos con liderazgo social que la solicitan en los municipios elegidos; segundo, el contraste entre las percepciones que tienen los entrevistados y los encuestados respecto a la relación entre atención y protección; y tercero, el circuito de confianza que expresaron los invitados que aceptaron participar en el proyecto de investigación como un modo particular de la *parrhesía* o del coraje y la confianza de atreverse a decir su verdad respecto a sus imaginarios sobre la institución.

## Referencias

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116.

Congreso de la República de Colombia. (1994, 2 de junio). *Ley 136 de 1994*. Diario Oficial: 41.377. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. (1997, 26 de diciembre). *Ley 418 de 1997*. Diario Oficial: 43.201. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html)

Congreso de la República de Colombia. (1998, 30 de diciembre). *Ley 489 de 1998*. Diario Oficial: 43.464. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Congreso de la República de Colombia. (2004, 30 de diciembre). *Ley 938 de 2004*. Diario Oficial: 45.778. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/Ley938-de-2004.pdf>

- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2017, 30 de marzo). Informe de Riesgo N 010-17 I.A. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/IR-N%C2%B0-010-17-L%C3%ADderes-y-Defensores-de-DDHH.pdf>
- El Espectador. (2021, 8 de agosto). *25 años de lucha por los derechos de los pueblos indígenas. El Espectador*. <https://www.elspectador.com/contenido-patrocinado/25-anos-de-lucha-por-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>
- Garzón Vergara, J. C. (2021, 2 de febrero). *10 dinámicas que marcarán la violencia organizada en 2021*. La Silla Vacía-Indepaz. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1945>
- Gobierno de Colombia & FARC. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>
- Indepaz. (2021). *Líderes sociales y defensores de Derechos Humanos asesinados en 2020*. <http://www.indepaz.org.co/lideres/>
- León, J. (2021, 5 de febrero). *Barbosa-unificador-cifras-líderes-sociales-tras-haber-sido-su-manipulador*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/barbosa-es-el-unificador-de-cifras-de-lideres-sociales-tras-haber-sido-su-manipulador>
- Ministerio del Interior de Colombia. (2015, 21 de agosto). *Resolución 1085 de 2015*. <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/resolucion-1085-de-2015-mininterior.pdf>
- Ministerio del Interior de Colombia. (2021, 7 de diciembre). *Resolución 2138 de 2021*. [https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/resolucion\\_2138\\_del\\_7\\_de\\_diciembre\\_de\\_2021.pdf](https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/resolucion_2138_del_7_de_diciembre_de_2021.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet29sp.pdf>
- Otzen, T. & Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227-232. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>
- Policía Nacional de Colombia. (2014). *Guía de atención policial para la atención a población vulnerable*. [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/22\\_1ip-gu-0004\\_guia\\_de\\_actuacion\\_policial\\_para\\_la\\_atencion\\_de\\_poblaciones\\_vulnerables.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/22_1ip-gu-0004_guia_de_actuacion_policial_para_la_atencion_de_poblaciones_vulnerables.pdf)
- Policía Nacional de Colombia. (2019). *Directiva 013 de 2019 / DIPON-INSGE-23.2, parámetros de actuación policial de la estrategia de protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad–ESPOV*
- Presidencia de la República de Colombia. (1999, 10 de septiembre). *Directiva Presidencial 07 de 1999*. Diario Oficial: 43.700. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/directiva\\_presidencia\\_dp007\\_99.htm#:~:text=Enfatiza%20la%20voluntad%20pol%C3%ADtica%20del,Amenazadas%20del%20Ministerio%20del%20Interior](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/directiva_presidencia_dp007_99.htm#:~:text=Enfatiza%20la%20voluntad%20pol%C3%ADtica%20del,Amenazadas%20del%20Ministerio%20del%20Interior)
- Presidencia de la República de Colombia. (2000, 6 de junio). *Decreto 978 de 2000*. Diario Oficial: 44.033. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1731234>



Presidencia de la República de Colombia. (2000, 24 de agosto). *Decreto 1592 de 2000*. Diario Oficial: 44.139. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6092#:~:text=Crea%20el%20programa%20de%20protecci%C3%B3n,adscrito%20al%20Ministerio%20del%20Interior>

Presidencia de la República de Colombia. (2002, 10 de julio). *Decreto 1386 de 2002*. Diario Oficial: 44.861. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1277464#:~:text=DECRETA%3A,%2C%20integridad%2C%20seguridad%20o%20libertad.>

Presidencia de la República de Colombia. (2003, 3 de octubre). *Decreto 2788 de 2003*. Diario Oficial: 45.329. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1490743#:~:text=por%20el%20cual%20se%20unifica,del%20Interior%20y%20de%20Justicia.>

Presidencia de la República de Colombia. (2003, 17 de septiembre). *Directiva Presidencial 09 de 2003*. Diario Oficial: 45. 313. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30021419>

Presidencia de la República de Colombia. (2011, 31 de octubre). *Decreto 4065 de 2011*. Diario Oficial: 48.239. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44545>

Presidencia de la República de Colombia. (2016, 10 de agosto). *Decreto 1314 de 2016*. Diario Oficial: 49.961. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75234>

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 28 de septiembre). *Decreto 1581 de 2017*. Diario Oficial: 50.370. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83593>

Presidencia de la República de Colombia. (2018, 17 de abril). *Decreto 660 de 2018*. Diario Oficial: 50.567. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85922>

Somos defensores (2020). *El virus de la violencia. Informe semestral*. <https://somosdefensores.org/2020/11/03/el-virus-de-la-violencia/>