

BALANCE DE SEGURIDAD

Primer año del Gobierno Petro



TEMBLORES.



El 25 de abril del año 2023 el Ministro de Defensa Ivan Velásquez presentó, casi 9 meses después de iniciado el Gobierno, la “Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana: Garantías para la vida y la paz 2022-2026”¹. En este documento se expresa la estrategia del Gobierno Nacional para enfrentar las situaciones de seguridad que afectan a la ciudadanía, cuál será el rol de la fuerza pública y cómo mejorará la confianza hacia las instituciones que tienen el monopolio del uso de la fuerza. Por este motivo, a un año de iniciado el actual Gobierno es necesario evaluar cómo ha sido la implementación de dicho plan de seguridad “más humana”, para así identificar aciertos y preocupaciones sobre la política de seguridad ciudadana del Gobierno. En el presente documento Temblores Ong y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) nos articulamos para hacer un balance de la política de seguridad del primer año del Gobierno de Gustavo Petro. El documento está dividido en cuatro partes. En la primera parte presentamos una lectura de contexto de la situación actual de seguridad ciudadana, posteriormente se presentan las cifras sobre lo que ha ocurrido durante este primer año de Gobierno en relación con masacres y violencia policial. En la tercera parte hacemos un diagnóstico del estado de la política de paz total y del plan de transformación policial. Finalmente se señalan las principales preocupaciones y recomendaciones.

CONTEXTO

¹ Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana: Garantías para la vida y la paz 2022-2026”, 2023.

Recuperado de :

<https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-del-Cambio-presento-la-nueva-Politica-de-Seguridad-Defensa-y-Convi-230425.aspx>

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz, el 24 de noviembre de 2016, el Observatorio de Conflictividades y DDHH de Indepaz hace seguimiento a los asesinatos en contra de líderes y lideresas sociales, personas defensoras de Derechos Humanos y firmantes del acuerdo de paz, así como de las masacres² cometidas en Colombia³. La información es recopilada por Indepaz a través de los reportes de organizaciones sociales, fuentes oficiales y medios de comunicación de carácter local, regional, nacional e internacional, y posteriormente es comparada y verificada.

Entre el 24 de noviembre de 2016 y el 31 de julio de 2023 han sido asesinados 1.513 líderes/lideresas sociales y defensores de DDHH; 380 firmantes del acuerdo de paz; y en el caso de las masacres con un registro a partir del 07 de agosto de 2018 hasta el 31 de julio de 2023 se han cometido 404 masacres que han dejado 1486 víctimas. Lo anterior, en medio de una implementación del Acuerdo Final de Paz rezagada, especialmente para lo que tiene que ver con el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y el desmantelamiento de organizaciones criminales que ponen en riesgo la seguridad de la población y de quienes ejercen algún tipo de labor de liderazgo o defensa de Derechos Humanos en los territorios. Con el fin de actuar frente al escenario descrito, el actual presidente Gustavo Petro sancionó la Ley 2272 de 2022 de “La Paz Total”⁴ como su principal y más ambiciosa apuesta de gobierno, la cual se define como:

Una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. (Congreso de Colombia, 2022).

Así, en los doce meses que han transcurrido del Gobierno de Gustavo Petro, su agenda ha estado centrada en la construcción de paz, para ello ha adelantado acciones de acercamiento y ceses al fuego temporales con distintos grupos armados que hacen presencia en el país como el Estado Mayor Central, la Segunda Marquetalia, el Ejército de Liberación Nacional, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia,

² El Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, entiende por masacre el homicidio intencional y simultáneo de varias personas (3 o más personas) en estado de indefensión, en iguales circunstancias de tiempo, modo y lugar.

³ El seguimiento para el caso de masacres Indepaz lo realiza desde el 07 de agosto de 2018, fecha de posesión del gobierno de Iván Duque.

⁴ Ley 2272 de 2022 de la Paz Total. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada y otros actores con un carácter más local en Buenaventura y Antioquia principalmente. Además, ha enfatizado en la necesidad de implementar el Acuerdo de Paz, así como avanzar y aplicar el enfoque de Seguridad Humana.

Por otro lado, en la política de seguridad ciudadana se expone que, según el Gobierno, en Colombia el conflicto armado ha mutado de tal forma que ya no nos encontramos en un escenario de guerra con grupos armados insurgentes con fines estrictamente políticos, sino que lo que hoy existe son grupos delincuenciales dedicados al multi-crimen y a la búsqueda del ejercicio de control territorial para dominar las economías ilegales. Por lo tanto, y como se afirma en el mismo documento, recuperar la confianza institucional hacia la fuerza pública es fundamental en el nuevo contexto que plantea el Gobierno. Lo anterior implica materializar otra de las promesas de campaña del presidente Gustavo Petro: la reforma a la Policía Nacional. Dicha reforma es mencionada (sin muchos detalles) en el Plan Nacional de Desarrollo en el que se afirma que se adelantará una transformación de la arquitectura institucional de la Policía Nacional y un desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) para así crear otro cuerpo policial especializado en el control de disturbios. En la Directiva Permanente 009 de 2023 expedida por el Ministerio de Defensa se hace explícito en qué consistirá el plan de “Direccionamiento e Implementación de los lineamientos de la Transformación Policial + humana de la Policía Nacional”⁵. Finalmente el Gobierno expidió la Resolución 1091 en la que crea un cuerpo policial nuevo para la contención de disturbios sobre el que profundizaremos más adelante.

Sin embargo, mientras el Gobierno ha anunciado estas políticas que buscan dar una garantía de paz para toda la ciudadanía colombiana, han continuado los hechos victimizantes en varias zonas del país. Así mismo, la percepción de seguridad en ciudades como Bogotá, Cali y Bucaramanga empeora cada vez más. Por estas razones es urgente revisar la información estadística y las características de las violencias que aún perduran.

A continuación, se presentan las cifras y el análisis de los asesinatos en contra de líderes, lideresas, personas defensoras de DDHH y firmantes del acuerdo; así como de las masacres que han ocurrido entre el 07 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023 cuando se cumple un año del Gobierno de Gustavo Petro. Posteriormente se presentan los hechos de violencia policial registrados durante este período.

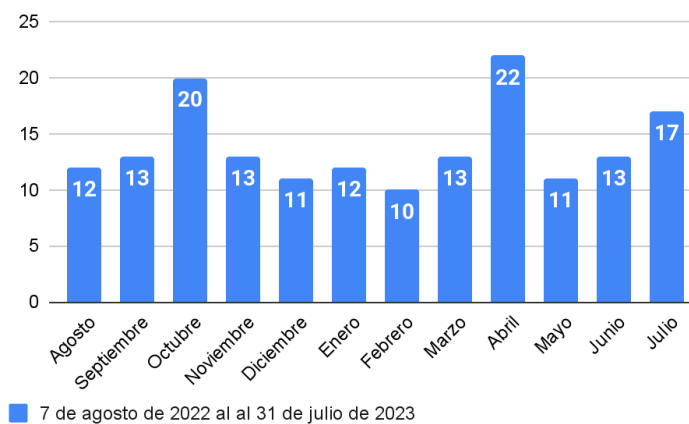
⁵ Directiva permanente 009, Ministerio de Defensa y Policía Nacional. Recuperado de: <https://transformacion.policia.gov.co/wp-content/uploads/2023/06/DIRECTIVA-PERMANENTE-09-15-06-2023-compressed.pdf>

1. Asesinatos en contra de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DDHH

Entre el 07 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023, han sido asesinados 167 líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DDHH, mientras que entre el 07 de agosto de 2021 y el 31 de julio de 2022 la cifra fue de 185 asesinatos. Es decir que comparado con el periodo anterior se tiene una reducción del 10% en el número de casos.

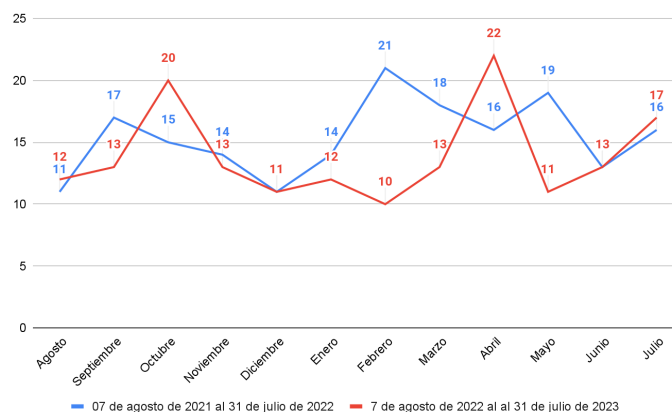
Gráfica 1. Comparativo de líderes, lideresas sociales y defensores de DDHH asesinadas en el primer año del Gobierno Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023)

Líderes, lideresas sociales y defensores de DDHH durante el gobierno de Gustavo Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023)	
Meses	N° de casos
Agosto	12
Septiembre	13
Octubre	20
Noviembre	13
Diciembre	11
Enero	12
Febrero	10
Marzo	13
Abril	22
Mayo	11
Junio	13
Julio	17



Gráfica 2. Comparativo de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DDHH asesinadas en el primer año del Gobierno Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023) y en el último año del Gobierno de Iván Duque (07 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022)

Comparativo de asesinatos Duque vs. Petro		
Meses	07 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022	7 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023
	N° de casos	N° de casos
Agosto	11	12
Septiembre	17	13
Octubre	15	20
Noviembre	14	13
Diciembre	11	11
Enero	14	12
Febrero	21	10
Marzo	18	13
Abril	16	22
Mayo	19	11
Junio	13	13
Julio	16	17



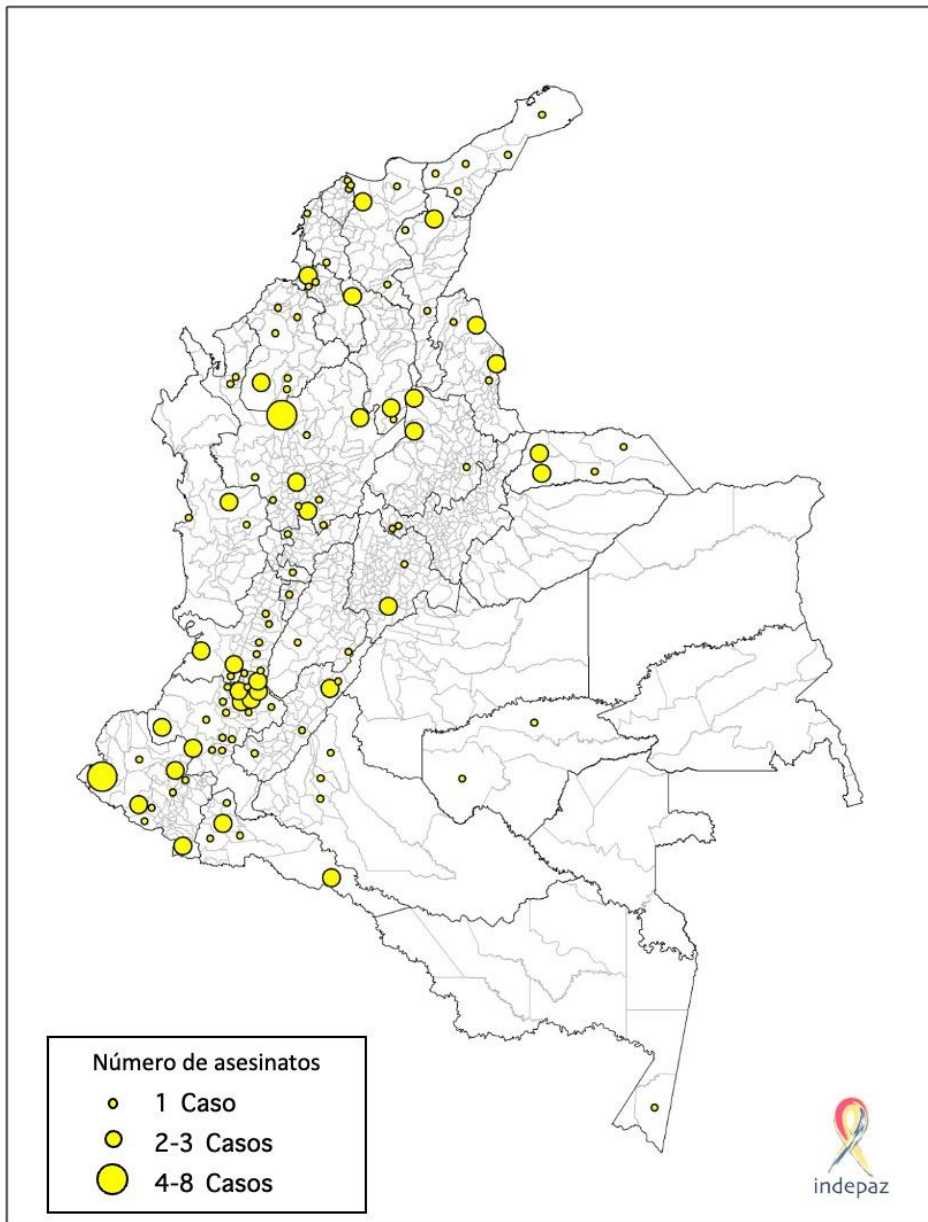
Desde Indepaz, hemos podido evidenciar repuntes en el asesinato de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de DDHH durante los periodos electorales. Sin embargo, durante 2023 y en comparación con el año anterior el promedio de muertes por mes ha disminuido de 15 a 12, aunque aún no se puede hablar de tendencias más cuando se acercan las elecciones de gobernadores y alcaldes en las cuales hay participación de un gran número de líderes.

Ubicación geográfica de los asesinatos

Los asesinatos de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DDHH en el primer año del Gobierno Petro se concentraron en 112 municipios de 27 departamentos, siendo Cauca (28 casos), Antioquia (22 casos), Nariño (18 casos), Valle del Cauca (11 casos) y Chocó (9 casos) los más afectados. Los municipios con mayor número de asesinatos fueron Ituango (8 casos) y Tumaco (7 casos). Asimismo, en las zonas rurales es donde se cometen el mayor número de asesinatos.

Tumaco se ha mantenido como el municipio con mayor riesgo para ejercer algún tipo de liderazgo, de hecho el primer asesinato del año 2023 se cometió allí en contra del menor de 16 años José Taicus Pascal el día 2 de enero, quien era líder juvenil y miembro de la Guardia Indígena del resguardo Peña Lisa Gran Rosario perteneciente al pueblo Awá.

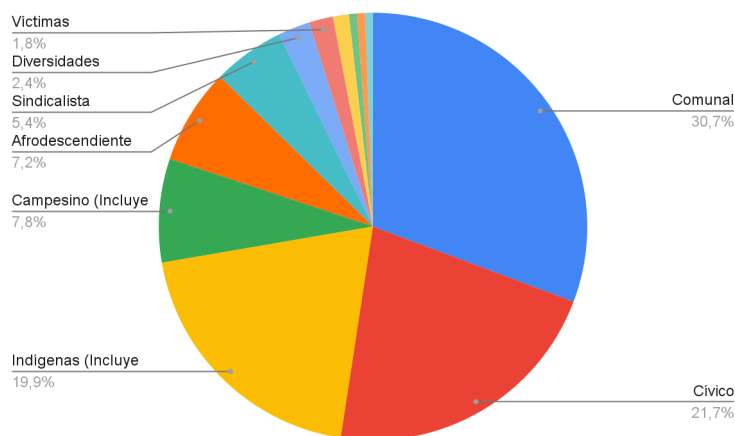
Mapa 1. Líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DDHH asesinadas en el primer año del Gobierno Petro



Sectores sociales afectados por asesinatos

Las personas líderes sociales asesinadas pertenecían en su mayoría a los siguientes sectores sociales: comunales (51 casos), cívicos (36 casos), indígenas (33 casos), campesinos (13 casos) y afrodescendientes (12 casos). Los liderazgos indígenas suelen ser los más atacados por sus labores de defensa del territorio, sin embargo, como se evidencia en la *gráfica 3* quienes son miembros de las Juntas de Acción Comunal en épocas electorales terminan siendo blanco de ataques en su contra, muchos de ellos relacionados con su capacidad de injerencia en la toma de decisiones de las comunidades.

Gráfica 3. Sectores sociales más afectados por asesinatos de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DDHH asesinados en el primer año del Gobierno Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023)



Homicidios por Sector Social	Nº de víctimas
Comunal	51
Cívico	36
Indígenas (Incluye a miembros del PNIS)	33
Campeños (Incluye a campesinos que también ejercen labores en las JAC, hacen parte del PNIS, ambientalistas y víctimas)	13
Afrodescendientes	12
Sindicalistas	9

Diversidades	4
Víctimas	3
Ambientalistas	2
Mineros	1
Reclamantes de tierras	1
Cultural	1
Madre Comunitaria	1

En los territorios los líderes y lideresas adelantan distintos procesos por la defensa de la implementación del acuerdo de paz como la sustitución de cultivos de uso ilícito, también son abanderados de procesos políticos de cambio sobre poderes locales, son personas defensoras del ambiente, algunas en oposición a megaproyectos y también alzan su voz en contra de la presencia de actores armados ilegales en sus territorios, entre muchas otras labores de defensa.

Los liderazgos son procesos de años, en los que se logra el reconocimiento de la población a partir de la participación en distintos espacios de exigencia y defensa de derechos como en el caso de Gildardo Hoyos, un reconocido líder político elegido como alcalde del municipio de Sucre, Cauca para el periodo 2008 - 2011, quien se lanzó nuevamente como candidato a la alcaldía en el año 2019. Antes de ser asesinado el 11 de mayo de 2023, se desempeñaba como concejal y lideraba un movimiento ciudadano con el que buscaban participar en las próximas elecciones.

Afectación por identidad de género u orientación sexual

En el primer año de Gobierno de Gustavo Petro, han sido asesinadas 18 mujeres que corresponden al 9% del total de los asesinatos y 4 personas de la comunidad LGBTIQ+ (6% del total). Este escenario debe ser comprendido bajo la particularidad de que existen menos liderazgos ejercidos por mujeres en los territorios debido a los riesgos y violencias diferenciadas a las que se enfrentan por la presencia de actores armados en sus territorios, a las dificultades en asumir nuevas labores que se suman a las de cuidado y trabajo que ya tienen con sus familias; además de la sensación de no estar acompañadas o respaldadas en sus labores de defensa por un débil sistema democrático y un contexto de recrudecimiento del conflicto armado en los territorios.

Uno de estos asesinatos se cometió en 2023 en contra de la lideresa social Yenifer Córdoba Henao en Calamar, Guaviare, quien era candidata al Concejo por el partido Polo Democrático y el movimiento Vamos por los Derechos, hacía parte de la JAC y del Comité de Tierras de la inspección Barranquilla en el municipio de Miraflores, Guaviare. Además, adelantaba acciones en contra de la deforestación, uno de los temas más vertiginosos de la zona en los últimos años.

De igual manera, en el caso de las personas que hacen parte de la comunidad LGBTIQ+ existen particularidades sobre sus asesinatos, como lo señala el observatorio de Caribe Afirmativo, las acciones de violencia están estrechamente determinadas por: *“i) el trabajo y/o liderazgo; ii) la visibilidad de su orientación sexual o la identidad de género y iii) la animadversión por parte del victimario hacia la orientación sexual o la identidad de género. A través de estas amenazas, se busca hostigar, excluir o restringir el goce o disfrute de los derechos de estas personas”* (Caribe Informativo, 2021). Uno de los casos más sonados, ha sido el de la lideresa y activista LGBTIQ+ Dania Sharit Polo, asesinada en mayo de 2023 en el departamento de Bolívar. Ella impulsó el reconocimiento del colectivo en el municipio de El Carmen de Bolívar como sujeto de reparación colectiva ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas en el año 2020, además de ser declarante ante la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-.

Autoría en los asesinatos

Sobre la responsabilidad material de los asesinatos, el sicariato se mantiene como uno de los patrones determinantes en estos hechos, relacionado en algunos casos con la operación de bandas y estructuras locales que cumplen con estas acciones por medio de la tercerización. En el 78% de los casos registrados no se reconoce el autor que comete el crimen, mientras que el 12% tendría una presunta responsabilidad de grupos disidentes, el 9% de grupos narcoparamilitares y el 1% de guerrillas de acuerdo a los datos recopilados por Indepaz.

El informe de gestión presentado por la Fiscalía General de la Nación⁶ en marzo de 2023, indica para el esclarecimiento de los asesinatos en contra de defensores de Derechos Humanos que, entre enero de 2021 y el 12 de febrero de 2023, se dio una tasa de avance investigativo hacia el esclarecimiento del 42,86%, esto es, sobre 156 de los 358 homicidios reportados en esta temporada por la Defensoría del

⁶ Informe de gestión presentado por la Fiscalía General de la Nación en marzo de 2023. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Link-Informe-de-Gestion-2022-2023.pdf>

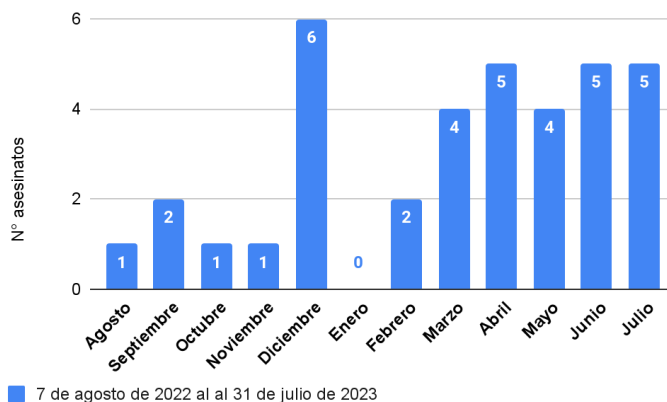
Pueblo. De los homicidios de personas defensoras de derechos humanos reportados por la misma entidad en el año 2023 -entre el 01 de enero y el 12 de febrero-, hubo un avance de esclarecimiento en uno de los siete casos reportados en verificación. Sin embargo, la crítica es que la justicia parece lenta e inoperante frente a estos hechos, más por lo que significa “avance de esclarecimiento”, que puede convertirse en cualquier acción pero no en el esclarecimiento total del hecho que implica saber el número de sentencias ejecutoriadas contra autores materiales, intelectuales y determinadores.

2. Asesinatos en contra de Firmantes del acuerdo de paz

Entre el 07 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023, han sido asesinadas 36 personas firmantes del acuerdo de paz, mientras que entre el 07 de agosto de 2021 y el 31 de julio de 2022 la cifra fue de 52 asesinatos. Es decir que comparado con el periodo anterior se tiene una reducción del 32%.

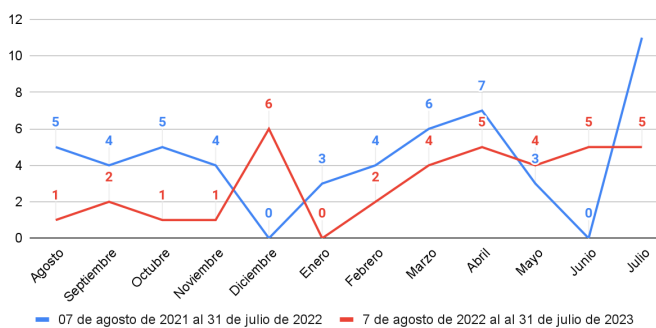
Gráfica 4. Comparativo de personas firmantes del acuerdo asesinadas en el primer año del Gobierno Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023)

Firmantes de acuerdo asesinadas durante el Gobierno de Gustavo Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023)	
Meses	N° de casos
Agosto	1
Septiembre	2
Octubre	1
Noviembre	1
Diciembre	6
Enero	0
Febrero	2
Marzo	4
Abril	5
Mayo	4
Junio	5
Julio	5



Gráfica 5. Comparativo de personas firmantes del acuerdo asesinadas en el primer año del Gobierno Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023) y en el último año del Gobierno de Iván Duque (07 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022)

Comparativo de asesinatos Duque vs. Petro		
Meses	N° de casos	
	07 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022	7 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023
Agosto	5	1
Septiembre	4	2
Octubre	5	1
Noviembre	4	1
Diciembre	0	6
Enero	3	0
Febrero	4	2
Marzo	6	4
Abril	7	5
Mayo	3	4
Junio	0	5
Julio	11	5



En el Gobierno de Gustavo Petro se ha dado una disminución en el número de asesinatos en contra de las personas Firmantes del Acuerdo de Paz con un promedio de tres asesinatos por mes, mientras que en el año anterior fue de cuatro asesinatos por mes. Esto sin desconocer las amenazas, desplazamientos y estigmatización constante a la que se ven sometidas las personas en proceso de reincorporación y sus familias por parte de los grupos armados ilegales que hacen presencia en el país.

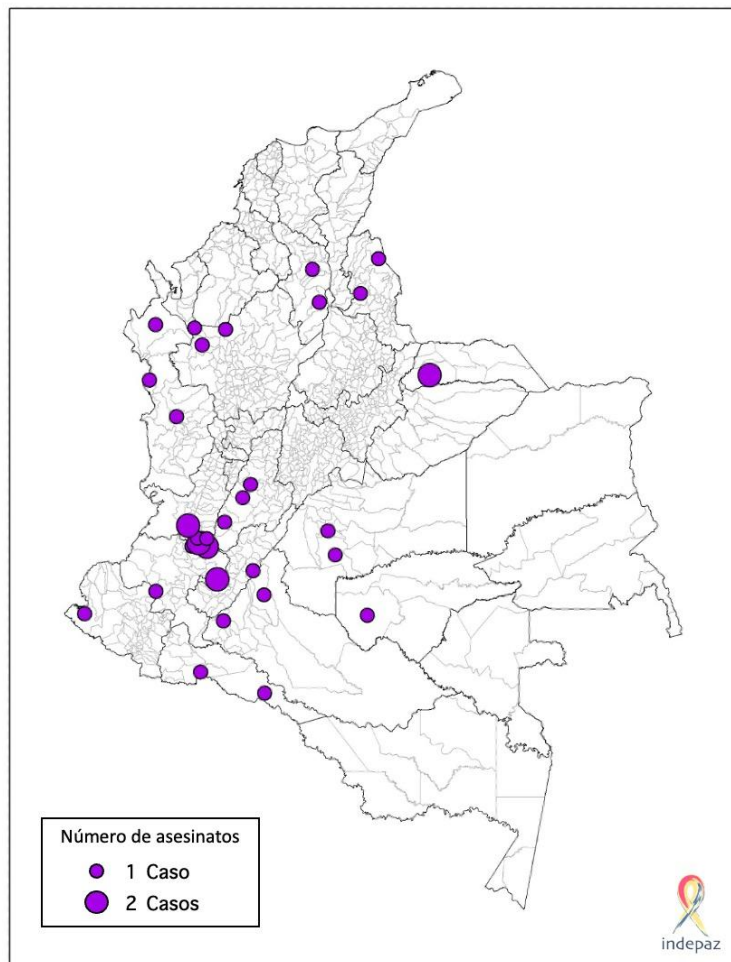
Ubicación geográfica de los asesinatos

Los asesinatos de Firmantes del acuerdo de paz en el primer año del gobierno Petro se concentraron en 31 municipios de 14 departamentos, siendo Cauca (8 casos), Antioquia (3 casos), Huila (3 casos),

Tolima (3 casos) y Chocó (3 casos) los más afectados. Los municipios con mayor número de asesinatos fueron Tame, Caloto, Toribío, La Plata y Cali con dos asesinatos cada uno.

Algunas de las personas firmantes en proceso de reincorporación que han sido asesinadas también han realizado acciones de liderazgo en sus territorios como Rigoberto Mendoza, quien hacía parte de las asociaciones Unidos Producimos Paz y de la Asociación Reincorporados de Puerto Rico en el departamento del Caquetá; allí mismo en la vereda Bajo Londres se desempeñaba hasta su asesinato, el 8 de julio de 2023, como presidente de la Junta de Acción Comunal.

Mapa 2. Personas firmantes del acuerdo asesinadas en el primer año del Gobierno Petro



Afectación por identidad de género u orientación sexual

Los asesinatos en contra de firmantes del acuerdo han sido predominantemente en contra de hombres, de hecho durante el primer año del gobierno de Gustavo Petro no han sido asesinadas mujeres firmantes. Sin embargo, eso no significa que no sufran afectaciones por victimizaciones asociadas, pues muchas de ellas han salido desplazadas o han sido amenazadas en los territorios donde se han registrado los asesinatos, lo que pone en riesgo su reincorporación y su vida.

Autoría en los asesinatos

Sobre la autoría de los 36 casos de asesinatos registrados de firmantes, para Indepaz no ha sido posible identificar el autor intelectual del hecho. Sin embargo, sí concuerda con el panorama de líderes en que el accionar está relacionado con el sicariato, además de que predomina el ataque en zonas rurales y el posterior abandono de sus cuerpos en vías públicas. Por su parte, la Fiscalía entre el 24 de noviembre de 2016 a corte de 12 de febrero de 2023 registró 331 casos de homicidio de personas reincorporadas e indica que se alcanzó una tasa de avance de esclarecimiento de 62,24% es decir en 206 de 331 casos en total⁷, pero igualmente, los avances en esclarecimiento dejan interrogantes sobre la autoría del hecho.

Es preciso señalar que el 27 de enero de 2022 la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por la crisis de seguridad que afrontan las personas firmantes del acuerdo y miembros del partido Comunes, quienes han venido siendo reiteradamente víctimas de amenazas, atentados y asesinatos en su contra sin que se les brinden medidas de atención y se activen los mecanismos dispuestos en el Acuerdo de Paz para proteger su vida.

3. Masacres

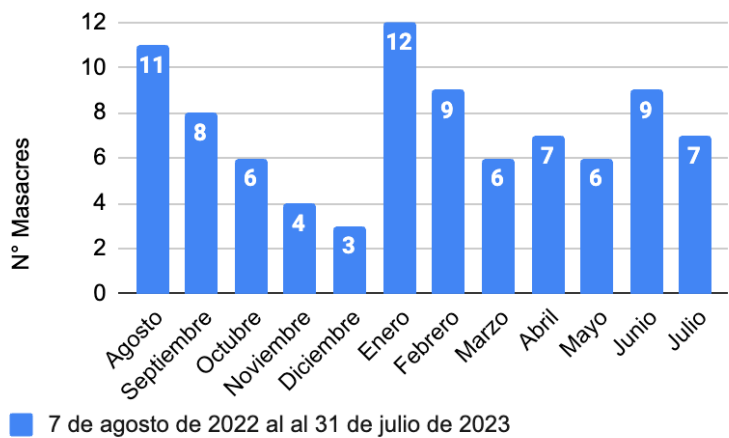
Entre el 07 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023, han sido cometidas 89 masacres⁸ con 291 víctimas en el país. Mientras que entre el 07 de agosto de 2021 y el 31 de julio de 2022 la cifra fue de 88 masacres con 300 víctimas. Es decir que se mantiene la tendencia de masacres en los dos periodos de gobierno comparados.

⁷ Informe de gestión presentado por la Fiscalía General de la Nación en marzo de 2023. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Link-Informe-de-Gestion-2022-2023.pdf>

⁸ El Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz, entiende por masacre como el homicidio intencional y simultáneo de varias personas (3 o más personas) en estado de indefensión, en iguales circunstancias de tiempo, modo y lugar.

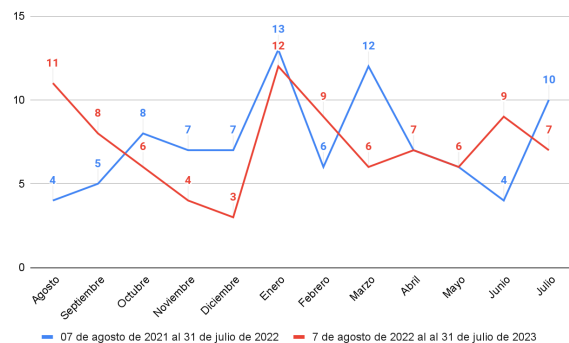
Gráfica 6. Comparativo de masacres cometidas en el primer año del Gobierno Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023)

Masacres cometidas durante el Gobierno de Gustavo Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023)	
Meses	N° de casos
Agosto	11
Septiembre	8
Octubre	6
Noviembre	4
Diciembre	3
Enero	12
Febrero	9
Marzo	6
Abril	7
Mayo	6
Junio	9
Julio	7



Gráfica 7. Comparativo de masacres cometidas en el primer año del Gobierno Petro (07 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023) y en el último año del Gobierno de Iván Duque (07 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022)

Comparativo de masacres Duque vs. Petro		
Meses	N° de casos	
	07 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022	7 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023
Agosto	4	11
Septiembre	5	8
Octubre	8	6
Noviembre	7	4
Diciembre	7	3
Enero	13	12
Febrero	6	9
Marzo	12	6
Abril	7	7
Mayo	6	6
Junio	4	9
Julio	10	7



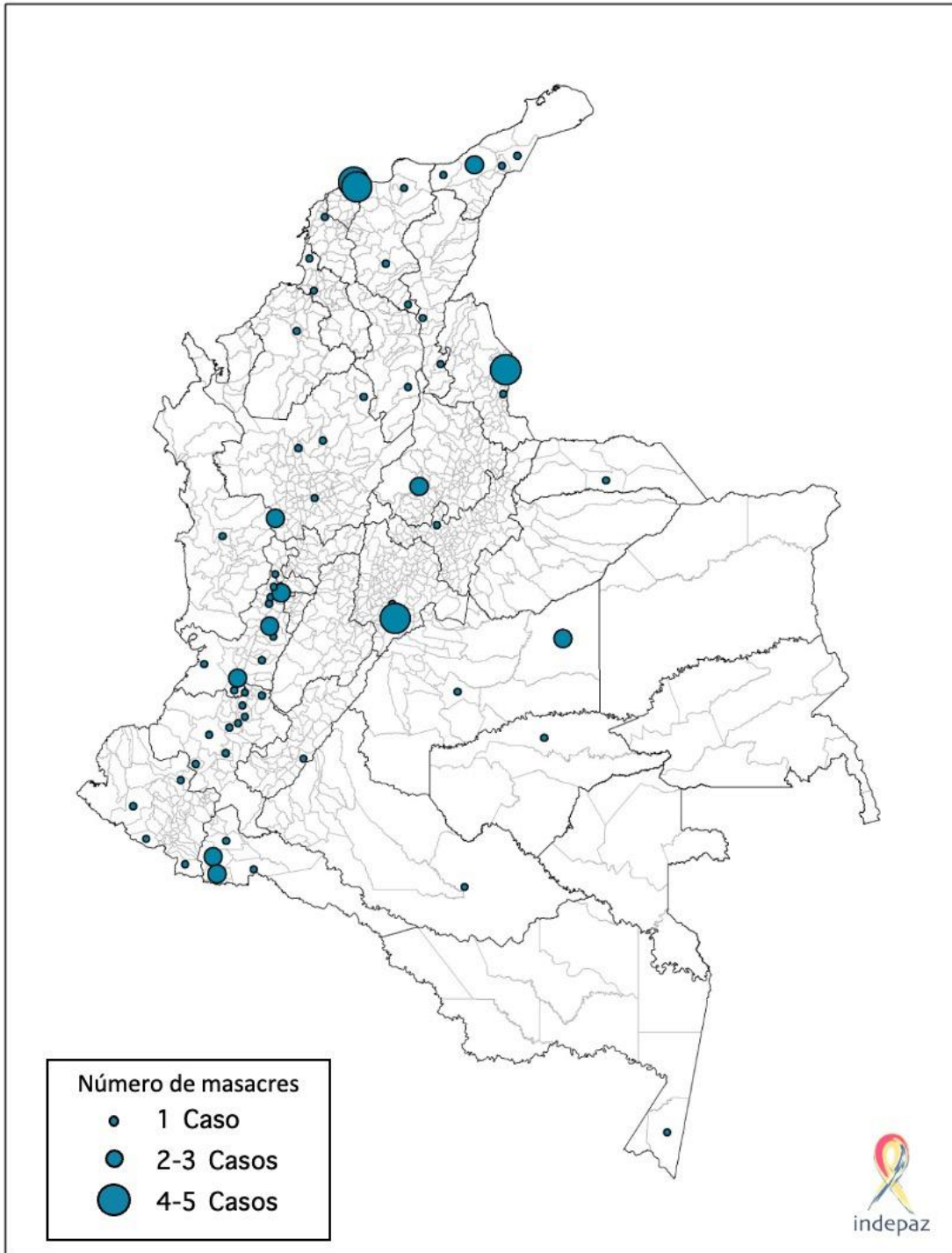
Diciembre	7	3
Enero	13	12
Febrero	6	9
Marzo	12	6
Abril	7	7
Mayo	6	6
Junio	4	9
Julio	10	7

En el caso de las masacres se mantiene el promedio de masacres cometidas por mes en 7. El comportamiento de la gráfica tiene números similares para los meses de enero, cuando hay un repunte, sin embargo, llama la atención que en inicios del gobierno de Iván Duque el número estaba muy por debajo de lo que deja al salir de su gobierno casi duplicando la cifra.

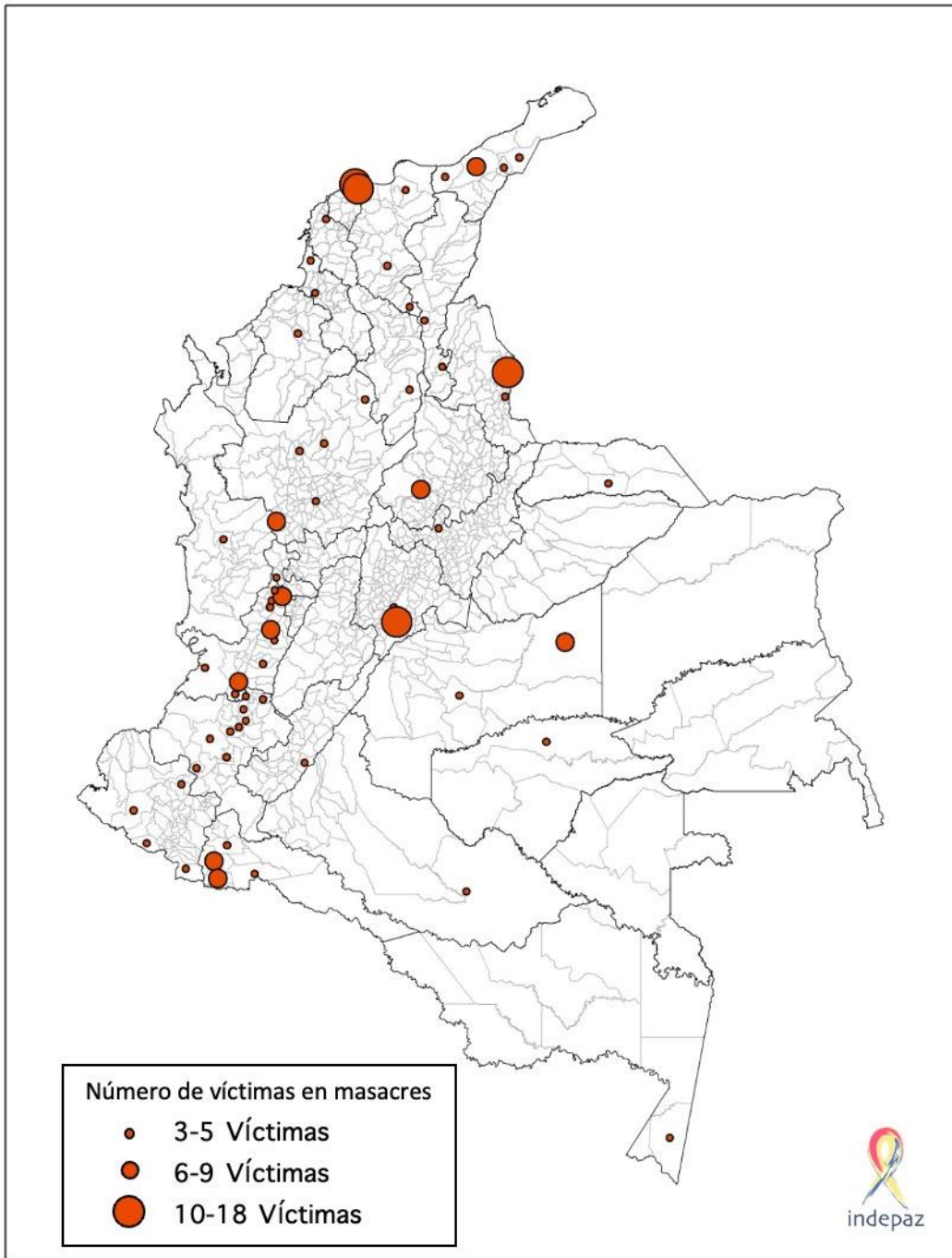
Ubicación geográfica de los asesinatos

Las masacres en el primer año del Gobierno Petro se concentraron en 63 municipios de 25 departamentos, siendo Valle del Cauca (13 masacres), Atlántico (10 masacres), Cauca (9 masacres), Norte de Santander (6 casos), Putumayo (6 casos), Antioquia (6 casos), La Guajira (5 Casos) y Bogotá (5 Casos) los más afectados. Los municipios con mayor número de masacres fueron Soledad, Bogotá y Cúcuta con cinco casos cada uno y Barranquilla con cuatro.

Mapa 3. Masacres cometidas en el primer año del Gobierno Petro



Mapa 4. Víctimas de masacres cometidas en el primer año del Gobierno Petro



En el último año hubo un aumento de las masacres cometidas en Antioquia y Norte de Santander particularmente, esto relacionado con un incremento de acciones concentradas en las áreas metropolitanas de sus capitales. Una de las características de las masacres es que en su mayoría están concentradas en ciudades principales, muchas de ellas como consecuencia de disputas entre actores

armados locales por economías como el microtráfico, la extorsión y el control sobre rutas de paso de drogas a centros de distribución más amplios.

Número de víctimas en las masacres y afectaciones diferenciales

Sobre las 291 víctimas de las masacres, al menos el 9% (27) resultan ser mujeres y el 6% (18) menores de edad, una situación que tiene que ver con los patrones de asesinatos que en su mayoría se presentan al interior de viviendas o establecimientos públicos los fines de semana en zonas urbanas y en espacios de encuentro, lo que genera una afectación importante en el número de víctimas.

Una de las masacres con más víctimas ha sido la que se presentó el 12 de septiembre de 2022, cuando fueron asesinadas seis personas en un establecimiento público ubicado en el barrio Las Flores de Barranquilla, la acción fue cometida por un sicario que llegó hasta el lugar y atacó indiscriminadamente con arma de fuego a las personas que se encontraban en el lugar.

Otra de las situaciones que caracterizan las masacres, es el accionar en contra de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas que se ubican en zonas de disputa entre actores armados. Una de estas fue la situación de cuatro menores de edad indígenas del pueblo Murui quienes luego de ser víctimas de reclutamiento forzado por parte del Frente Carolina Ramírez del Estado Mayor Central, intentaron escapar y fueron asesinadas por este grupo en hechos ocurridos el 20 de mayo de 2023 como lo señaló en un comunicado público la oficina del Alto Comisionado para la Paz⁹.

4. Violencia policial

Del 7 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023, la plataforma Grita de Temblores Ong registró un total de **191** casos de violencia policial que dejaron consigo al menos **244** víctimas¹⁰. Dentro de estos hechos, registramos **23** casos de violencia homicida, **139** casos de violencia física y **12** casos de violencia sexual. En comparación con el último año del gobierno de Iván Duque, es decir, del 7 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022, observamos que hay una reducción del **58.66%** del total de los casos, ya que en ese período se registraron 462 casos de violencia policial. Ese mismo año registramos 27 casos de violencia

⁹ Ver comunicado en: <https://twitter.com/Indepaz/status/1660085202557845506/photo/2>

¹⁰ Es importante mencionar que en un mismo hecho de violencia policial pueden confluír múltiples violencias, por ejemplo, violencia física en medio de una detención arbitraria. Asimismo, un mismo caso puede implicar a más de una víctima.

homicida, 317 casos de violencia física y 17 casos de violencia sexual. Esto representa una disminución del 14.81%, 56.15% y 29.41% de los casos respectivamente para el primer año del Gobierno Petro. Los hechos totales de violencia policial han disminuido más de un 50%, pero en el caso de la violencia sexual y homicida la disminución es mucho menor y el número de casos es muy similar al del último año del Gobierno de Iván Duque.

Tipo de violencia	Último año Duque (ago 2021 - julio 2022)	Primer año Petro (ago 2022 - julio 2023)	Diferencia porcentual
Violencia homicida	27	23	-14.81%
Violencia física	317	139	-56.15%
Violencia sexual	17	12	-29.41%
Total casos	462	191	-58.66%

Tabla 1: Casos de violencia policial durante el último año del gobierno Duque y el primer año del Gobierno Petro

Sobre los hechos cometidos por el antiguo Esmad ahora UNDMO (Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden), registramos que del 7 de agosto de 2022 al 31 de julio de 2023 la UNDMO tuvo responsabilidad en 43 casos, es decir, el 22.51% de los hechos, de los cuales 1 corresponde a un hecho de violencia homicida. Ahora bien, del 7 de agosto de 2021 al 31 de julio de 2022 registramos que el Esmad tuvo responsabilidad en 134 casos, es decir, el 29% del total, de los cuales 1 corresponde a un hecho de violencia homicida. Así pues, en comparación de los dos periodos, frente a hechos de violencia homicida cometidos por el Esmad se observa que la tendencia se mantiene. Sin embargo, en cuanto al total de hechos hay una disminución del 67.91% de los hechos cometidos por el Esmad durante el primer año del gobierno Petro frente al año anterior.

Tipo de violencia	Último año Duque (ago 2021 - julio 2022)	Primer año Petro (ago 2022 - julio 2023)	Diferencia porcentual
Violencia homicida	1	1	0.00%
Total de casos	134	43	-67.91%

Tabla 2: Casos de violencia policial cometidos por miembros del Esmad / UNDMO durante el último año del Gobierno Duque y el primer año del Gobierno Petro

Frente a los 191 hechos de violencia policial que registramos de agosto de 2022 a julio de 2023 observamos que Bogotá es el lugar que registra la mayor cantidad de casos con 96, es decir, un 50.26% del total de casos. Igualmente tiene el segundo índice más alto de casos por 1,000,000 de habitantes con 13.37, después de Guaviare que registra 13.68.

En cuanto al contexto en el que han ocurrido los hechos observamos que ocio en el espacio público registra el 23.04% de los casos, protesta el 22.51%, tránsito en el espacio público 14.66% y trabajo en el espacio público 9.42%. En ese sentido, las actividades cotidianas en el espacio público suman el 47.12% de los casos, siendo el tránsito, ocio y trabajo un escenario en el que la ciudadanía termina estando expuesta a la violencia policial.

Sobre la identidad de género de las víctimas, registramos que en el 58.61% de los casos las víctimas fueron hombres y en el 30.33% las víctimas fueron mujeres de las cuales el 1.64% tiene una experiencia de vida trans. Frente a la caracterización de vulnerabilidad de las víctimas encontramos que las poblaciones más afectadas por la violencia policial son los y las trabajadoras informales con 8.61% de los casos, seguido por menores de edad, adultos mayores y mujeres embarazadas con 7.38% y estudiantes con 6.56%.

En cuanto a los 23 casos de violencia homicida cometidos entre agosto de 2022 y julio de 2023, registramos que Bogotá concentra casi el 35% del total de casos, seguido por Cundinamarca con 17,4% y Valle del Cauca y Atlántico con 13% de los casos, respectivamente.

Por otra parte, registramos que el 39% de las víctimas eran personas afrodescendientes. Esto resulta alarmante, pues pone en evidencia que la población afrodescendiente, a pesar de ser una población de especial protección constitucional, sigue siendo más vulnerable a ser víctima de violencia policial y más específicamente de violencia homicida. De igual manera, permite ver que el actuar policial está atravesado por prejuicios racistas que se traducen en vulneraciones a los derechos humanos.

Adicionalmente, de los 23 homicidios, 7 casos (equivalentes al 30,43% del total) tuvieron lugar mientras las víctimas estaban en custodia del Estado. De acuerdo con el *Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas de la Organización de Naciones Unidas (2016)*¹¹, dado que el Estado debe garantizar los derechos y la integridad de las personas en su custodia, si una

¹¹ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (2026). *Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas de la Organización de Naciones Unidas*. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf.

persona muere en centros permanentes o transitorios de retención, se presume responsabilidad por parte del Estado y sus funcionarios, incluso si no son responsables directos de la muerte. En ese sentido, esta situación prende una alarma sobre las condiciones actuales de reclusión y la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en cárceles y centros transitorios de retención en el país, dentro de un contexto generalizado de hacinamiento. De acuerdo con cifras de la Procuraduría General de la Nación¹², para mayo de 2023, solo en Bogotá al menos 9 centros transitorios de retención tenían niveles de hacinamiento mayores al 100%, como la Estación de Policía de Usaquén con un hacinamiento del 1111% y la de Kennedy de 540%. Además, la cárcel La Picota contaba con un porcentaje de hacinamiento del 222%. Así pues, vemos con preocupación la situación actual de reclusión de las personas privadas de la libertad en Colombia, donde el hacinamiento y otros factores abren la puerta a que se cometan otras vulneraciones a los derechos humanos en estos escenarios.

Diagnostico reforma policial

Como se dijo al inicio del documento, el proceso de Transformación Policial quedó enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo y mencionado en la Política de seguridad defensa y convivencia ciudadana pero explicado a profundidad en la Directiva Permanente 009 de 2023 expedida por el Ministerio de Defensa. En la Directiva se presentan los siete ejes temáticos para la transformación policial que son los siguientes: 1 Integridad, confianza y derechos humanos, 2. Respeto al derecho de reunión y asociación, 3. Desarrollo humano policial, 4. Nuevo modelo de servicio de policía orientado hacia las personas, 5. Profesionalización y educación, 6. Estándares profesionales y 7. Transición organizacional.

En relación al eje número dos el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, expidió la resolución 1091¹³ en la que se creó el nuevo cuerpo de atención a la manifestación pública y control de disturbios llamado la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) sobre la cual consideramos que:

1. Resaltamos que en el marco internacional la resolución incluye las “Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos Sobre el empleo de armas menos letales en

¹² Procuraduría General de la Nación. Boletín 652 de 2023. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-estado-personas-privadas-libertad-bogota-d-c.aspx>.

¹³ Policía Nacional, Resolución 1091. Recuperado en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/14_res_1091del_31-03-2023_manual_atencion_a_manifestacion_publica.pdf

el mantenimiento del orden”, el documento más reciente con recomendaciones sobre el uso de armas menos letales.

2. También se reconocen 13 principios del uso de la fuerza que incluyen la no discriminación, el uso proporcional y la rendición de cuentas, entre otros principios.
3. Estos avances en la protección de derechos en los contextos de protesta no son suficientes para garantizar que la policía y la UNDMO no violente derechos humanos en contextos de protesta. Durante el primer año del Gobierno desde la plataforma Grita de Temblores Ong se han identificado **43** casos de violencia policial de parte del Esmad en escenarios de protesta y **1** caso de violencia homicida.
4. Los cambios no son estructurales ni de fondo.
5. En la resolución no queda reglamentada ninguna articulación concreta de la UNDMO con otras instituciones del Estado.
6. Las funciones de la UNDMO se amplían lo cual dificulta la efectividad de su accionar.
7. La etapa de anticipación plantea acciones de inteligencia previa a movilizaciones que pueden llevar a prácticas de estigmatización y perfilamiento.
8. No explica cuáles son las herramientas para el diálogo mientras que el arsenal armamentístico sigue siendo el mismo.
9. Las formaciones policiales seguirán siendo de carácter endógeno sin conocimiento público de los manuales de intervención.

Por otro lado, con respecto al punto cuatro de creación de un “Nuevo modelo de servicio de policía orientado hacia las personas” el día 21 de julio la Policía Nacional realizó el Lanzamiento del nuevo servicio de policía¹⁴ que, como se anunció allí, incluye una ampliación de los servicios que presta la policía en los CAI. Desde Temblores Ong hemos insistido en que la reforma policial debe incluir una reformulación del modelo de vigilancia que incluye transformar los CAI. El nuevo modelo propuesto por la policía aún se encuentra en sus primeros días de implementación. Sin embargo, quisiéramos mencionar algunos aspectos fundamentales para el cambio de los CAI:

¹⁴ Policía Nacional, 2023. Recuperado de:
<https://twitter.com/PoliciaColombia/status/1682433575759618048?s=20>

1. Los CAI en los que se hayan cometido graves violaciones a los derechos humanos deben pasar por un proceso de perdón público hacia la comunidad como primer paso restaurativo.
2. Los CAI deben pasar a ser centros con presencia interinstitucional que tengan una oferta mayor a la reacción al crimen.
3. Los CAI deben ser lugares en los que se garantice la transparencia y la rendición de cuentas al ministerio público y a los mecanismos de control.

Uno de los aspectos más importantes de la reforma policial es el traslado del Ministerio. La discusión es muy amplia con respecto al Ministerio del que debe ser parte la policía pero, como se indica en la Directiva Permanente 009, se conformará una mesa externa conformada por, entre otros, una persona delegada del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Defensa. De esta forma, la discusión actual es a cuál de los ministerios mencionados es más conveniente trasladar a la policía o si, por lo contrario, lo ideal sería crear un nuevo ministerio de seguridad y paz en el que esté la policía. Sobre este aspecto nos preocupa el poco avance que ha habido con respecto al traslado ya que desde diversos sectores del Gobierno se han planteado posturas contrarias. Así mismo, tampoco existe ninguna iniciativa legislativa que esté impulsando el traslado de ministerio.

Por otro lado, a pesar de que desde la policía se muestra voluntad al diálogo y a brindar un mejor servicio, nos preocupa que muchas de estas transformaciones se queden en grandes anuncios simbólicos, que si bien son necesarios, no garantizan que los cambios queden anclados en la estructura institucional. Es fundamental que la reforma dé garantías de derechos más allá del momento político que atraviesa el país.

Recomendaciones sobre reforma policial

- Si bien la plataforma Grita registró una reducción de 58,66% en los casos de violencia policial en Colombia entre el último año del Gobierno Duque y el primer año del Gobierno Petro, la violencia homicida registró una reducción mucho menor, equivalente al 14,81% entre cada año. Esto demuestra que la letalidad de la violencia policial sigue siendo muy alta y que las directrices del Gobierno Nacional de proteger y garantizar los derechos humanos en todos los procedimientos

e interacciones policiales no han sido suficientes para reducir en mayor nivel la violencia homicida y, por ende, para proteger y garantizar la vida. En ese sentido, es indispensable que el Gobierno Nacional y la Policía Nacional tomen medidas de transformación más estructurales y que no dependan de cambios en las directrices del poder civil, como una #ReformaPolicialYa, para erradicar la violencia homicida y las otras prácticas de violencia policial en Colombia.

Para ello, instamos al Gobierno y a la Policía Nacional a seguir abriendo y trabajando en escenarios de participación con distintos sectores de la sociedad, como las organizaciones defensoras de derechos humanos, las personas víctimas de violencia policial, la academia y agentes de policía, para construir una reforma amplia, abierta y con enfoques antirracistas y antidiscriminación.

También, invitamos al Gobierno Nacional, a la Policía Nacional y al Congreso de la República a conocer la *Carta de Navegación para una #ReformaPolicialYa* de Temblores Ong, donde agrupamos diversos insumos para pensar una reforma policial estructural alrededor de cinco puntos fundamentales, que son: 1) la transformación de los CAI y estaciones de policía, 2) unos reales enfoques diferenciales, 3) el desarme progresivo, 4) el fin del patrullaje a la dosis personal y 5) el acceso a la justicia de las víctimas. Este recurso se encuentra disponible aquí: <https://www.temblores.org/reformapolicialya>.

- Con respecto a la creación de la UNDMO vemos con preocupación que, a pesar de que se anunció la creación de un cuerpo especializado en diálogo al interior del UDMO, no se ha registrado la presencia de dicho cuerpo en ninguna de las protestas en las que hemos identificado uso arbitrario de la fuerza.
- Como han alertado la Corte Constitucional¹⁵ y la Procuraduría General de la Nación, las cárceles y centros transitorios de retención del país cuentan con niveles altos de hacinamiento, lo cual evidencia una crisis generalizada en materia de derechos humanos en estos escenarios, donde las personas privadas de la libertad no cuentan con condiciones mínimas de vida digna. Adicionalmente, los altos niveles de hacinamiento abren la puerta a que las personas privadas

¹⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-122 de 2022: Extensión Del Estado De Cosas Inconstitucional Por Hacinamiento En Centros De Detención Transitoria. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU122-22.htm> y https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/Estado_cosas_inconstitucional.pdf.

de la libertad sean víctimas de otras violaciones a los derechos humanos. Una muestra de ello son los 7 casos de violencia homicida de personas en custodia del Estado registrados por la plataforma Grita durante el primer año de Gobierno Petro. Por esto, instamos al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Defensa, al INPEC, a la Policía Nacional y a las autoridades locales a trabajar de manera articulada para garantizar los derechos de la población privada de la libertad en centros penitenciarios y transitorios de retención.

También, le pedimos al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Justicia que siga proponiendo políticas y proyectos de humanización de las cárceles y otros centros de reclusión del país y al Congreso de la República a dar los debates correspondientes alrededor de ellos para lograr resultados normativos y concretos que mejoren las condiciones de vida de la población privada de la libertad en el país.

Recomendaciones sobre Paz Total

- Es inevitable la toma de medidas para enfrentar la compleja situación de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de DDHH, entre ellas acuerdos para la puesta en marcha de ceses al fuego con los grupos armados con los cuales se está logrando algún tipo de acercamiento o instalación de mesas de diálogo con el fin de generar alivio humanitario en los territorios. Otra de las acciones que puede ayudar en el avance del diseño, concepción e implementación de políticas públicas pertinentes, sería la declaratoria del estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional. Eso permitiría enfrentar de manera más clara la violencia estructural en contra de estas personas, es decir el conjunto sistemático de omisiones y acciones de diversos funcionarios e instancias para hacerle frente a la situación, dándole fuerza jurídica a las reclamaciones entre ellas de los líderes y las lideresas que en este momento se encuentran amenazadas y en situación de riesgo junto a sus familias. Esto también abre un espectro para que el Gobierno tenga mayor capacidad de actuación y se formulen políticas públicas de abajo hacia arriba con acciones territorializadas.
- La política de seguridad debe avanzar en su enfoque territorial respondiendo a las lógicas locales en las que la tercerización ha cobrado fuerza como uno de los patrones en los asesinatos a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH y de Firmantes del acuerdo de paz. Pensar la intervención del Estado desde la geografía de la distancia limita las posibilidades de actuación

oportuna teniendo en cuenta que las agresiones se concentran en municipios catalogados como zona rural o zona rural dispersa.

- La puesta en marcha de los Puestos de Mando Unificado -PMU- por la vida ha significado un gran avance en materia de participación para las comunidades. Sin embargo, es necesario evaluar el cumplimiento de lo acordado en cada mesa, además de la seguridad de quienes participan; asimismo estimar si otros municipios requieren planes de seguridad especiales teniendo en cuenta el contexto de violencia en los territorios y los actores involucrados.
- Es necesario avanzar en el Programa Integral de Garantías de Seguridad para Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos, lo cual requiere del desarrollo de empoderamientos diferenciados para la auto-protección efectiva por medio de una gobernanza en red subregional, del fortalecimiento de capacidades para la planificación y gestión territorial de las comunidades y el fortalecimiento de la prevención sin dejar de lado la protección en el caso de las mujeres, quienes se enfrentan a violencias diferenciadas, muchas de ellas directamente hacia sus hijos.
- El Estado debe entender como una prioridad la implementación del Acuerdo Final de Paz y entre esto adelantar acciones para la reincorporación efectiva de quienes dejaron las armas. Una de las tareas más importantes para las autoridades locales, regionales y nacionales tiene que ver con reducir la estigmatización, señalamiento y persecución en contra de firmantes del acuerdo como garantía de su seguridad.
- Los mecanismos de control social como repertorios de los grupos armados en los territorios no se pueden minimizar, son acciones vinculadas a la comisión de delitos y a la coerción de las comunidades para el establecimiento de poderes en los territorios que generan zozobra y ponen en peligro la vida de las personas.

Bibliografía

- Caribe Informativo. “Violencias documentadas contra personas LGBTI en el Caribe colombiano entre Mayo a agosto del 2021.” *Corporación Caribe Afirmativo*, 18 Septiembre 2021, <https://caribeafirmativo.lgbt/violencias-documentadas-contra-personas-lgbti-en-el-caribe-colombiano-entre-mayo-a-agosto-del-2021/>. Acceso 25 Julio 2023.

- Congreso de Colombia. “Ley 2272 de 2022 - Gestor Normativo.” *Función Pública*, 4 Noviembre 2022, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>. Acceso 24 Julio 2023.
- Fiscalía General de la Nación. “INFORME DE GESTIÓN: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.” *Fiscalía General de la Nación*, 28 Abril 2023, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Link-Informe-de-Gestion-2022-2023.pdf>. Acceso 28 Julio 2023.