



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018:  
Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial**  
Rodriguez Zarate, C.M.

**Citation**

Rodriguez Zarate, C. M. (2021, July 8). *El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018: Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <https://hdl.handle.net/1887/3195069> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Rodriguez Zárate, C.M.

**Title:** El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018: Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial

**Issue Date:** 2021-07-08

## **Capítulo 4**

# **Convivencia, seguridad ciudadana y policía en la política de seguridad: el reto de la paz y el posconflicto (2010-2018)**

La conceptualización de la política de seguridad para este periodo presenta un giro que comprende ahora la seguridad ciudadana como un elemento esencial en la transición del pico más crítico del conflicto armado interno hacia un eventual periodo de normalización. Su propósito se orienta a garantizar la complementariedad del esfuerzo en seguridad realizado en el gobierno anterior, que comprometía una actuación y despliegue mucho más activo de la Policía Nacional hacia esta dimensión. La concepción amplia de *policía* se comprendía como una condición necesaria de Estado, tanto en la nueva fase de la política de seguridad y de los cambios que registraba el país, como en la construcción del escenario posterior al proceso de paz y de afianzamiento de acciones para su sostenimiento.

Desde muy temprano, el gobierno de Juan Manuel Santos concentró todo su esfuerzo en una negociación política de paz con el principal grupo armado ilegal, las FARC, lo que explicará la transición que presentó la política, proyectando un eventual posconflicto en el que la convivencia y la seguridad ciudadana prevalecerían desde la política pública. Se presenta a continuación un análisis que señala un esfuerzo limitado a la fase de *formulación*, dejando pendiente el de una efectiva *implementación*. También se analizará una política de seguridad inacabada, en relación con su alcance y con los nuevos desafíos para la gobernanza de la convivencia, preservando la visión estadocéntrica y restringiéndose a un enfoque de producción normativa y de la *actividad de policía*, como se explica en este capítulo.

### **4.1 La política de seguridad en el gobierno Santos (2010-2018)**

La propuesta política para este periodo por parte del presidente Juan Manuel Santos se fundamentó electoralmente en la promesa de continuidad de su predecesor y, políticamente, en el anuncio del avance definitivo hacia la fase de consolidación de la PSD. Esto conllevaba desde su formulación una nueva etapa de crecimiento económico a partir de la recuperación definitiva del territorio frente a los grupos armados ilegales. Por ende, se planteaba la posibilidad de asegurar la inversión y el desarrollo en las áreas rurales, históricamente relegadas por la violencia y la falta de oportunidades de inclusión. Por esta razón la denominación de la política de seguridad adquirió el nombre de *Política Integral de Seguridad*

y *Defensa para la Prosperidad* (PISDP), agregando el calificativo de ‘prosperidad’, orientado a que el siguiente nivel del desarrollo social era posible gracias a que las condiciones de seguridad estaban establecidas. Esta formulación se consideraba un postulado posterior a la visión teórica estadounidense de la seguridad democrática basada en el realismo, que trasciende a un constructivismo de la seguridad que tiene como objeto una política de espectro más amplio (Lott, 2010).

En todo caso, el escenario de seguridad del país mantenía la vigencia de las FARC y el ELN como organizaciones guerrilleras en un estado de repliegue y debilitamiento estratégico. Simultáneamente, se registraba una transición del crimen organizado residual, como consecuencia de la desmovilización de los grupos de autodefensa, en la que algunas facciones se reciclaron alrededor del narcotráfico –si bien no con la misma capacidad criminal–, alrededor de zonas de antigua influencia y fuente de economías criminales. Este fenómeno se constituiría para el nuevo periodo de gobierno en una de las preocupaciones principales, junto con los cada vez más visibles comportamientos y delitos asociados a la seguridad ciudadana.

La base conceptual de la que parte esta política de gobierno se definió como *Política de Prosperidad para Todos*, incluyendo la política de seguridad con líneas que procuraban atender la mutación del crimen y la transición que estaba presentando el país. Por su parte, la ciudadanía señalaba un creciente sentimiento y percepción de inseguridad, ubicándose en el centro del debate público. De esta forma, consecuente con la tradición liberal, se observa que el inicio del gobierno Santos planteaba el hecho que la ciudadanía perteneciente a una comunidad política aplicaba el dilema de justicia distributiva del modelo de Walzer (Zapata-Barrero, 2009) frente a problemas fundamentales. En este caso, la seguridad como bien público se constituía en una precondition para la adquisición de nuevos bienes que debían suministrarse en la misma proporción a los asociados, bajo el sustantivo ‘prosperidad’ como medio que apalancara el desarrollo económico.

En cuanto a la nueva política de seguridad, proyectaba desde su contenido dos grandes objetivos: el primero, como señala en su parte motiva, era la de continuidad y consolidación. Así, desde la PSD y la PCSD se mantendría sus líneas generales basadas en la centralización del Estado, la autoridad y el control territorial como fundamentos conceptuales y de acción gubernamental.<sup>1</sup> Toda esta arquitectura describe elementos que permitirían señalar la

---

<sup>1</sup> El concepto estratégico de Política de Prosperidad, se fundamenta en los planes de carácter militar de la PSD, situación que permitió registrar cambios importantes en el comportamiento general de la seguridad, con una visible reducción en los delitos de impacto y en la capacidad de los grupos armados ilegales, especialmente a nivel territorial, a raíz del hecho de que la política de seguridad fue el propósito primordial de gobierno, unido a la posibilidad de lograr aplicarse de manera continua por ocho años, como consecuencia de la primera reelección presidencial desde la promulgación de la Constitución de 1991 ocurrida en 2006, situación que no tenía antecedente en el siglo XX.

adopción de rasgos propios de una política de Estado, como consecuencia de la continuidad, al trascender varios periodos de gobierno con una cobertura nacional y su concepción estructural y sistémica, que se proponía para el inicio del primer periodo del presidente Santos (2010-2014). La nueva política, planteaba elementos similares en una agenda de seguridad que completaría doce años. El segundo objetivo demuestra un cambio en la descripción de nuevas metas y de componentes instrumentales o habilitadores. Estos aceleradores procuraban una ampliación de las capacidades del Estado para la seguridad, basados en una progresiva vinculación institucional con el fin de otorgar el carácter de integralidad y multidimensionalidad de la política (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). Para lo anterior, se realizó un planteamiento en el que se reconocía que la solución al conflicto armado interno pasaba por la posibilidad de una negociación con los grupos armados ilegales, reconociendo una vía alterna a la solución militar. Lo anterior implicaría un temprano giro en la política de seguridad, donde pese a mantener rasgos de la PSD, se pasó a una focalización de esfuerzos para la consecución de la paz, que prevaleció durante los ocho años de gobierno mediante una negociación política con las FARC.

En términos generales, el país presentaba una reconfiguración de la seguridad como consecuencia del debilitamiento estratégico de los actores armados ilegales durante ocho años de política de seguridad democrática. Los indicadores de efectividad planteados en la política se orientaban hacia la reducción de los crímenes de las guerrillas y los nuevos grupos de crimen organizado, más que en una acción de contundencia o ‘erradicación’ de los actores criminales. En concordancia con lo anterior, la PSD planteaba este enfoque en cinco grandes objetivos: a) la reducción del terrorismo; b) disminución del homicidio a raíz de la confrontación armada en zonas afectadas por el conflicto; c) el secuestro y, d) del narcotráfico en su fase de producción. En contraste, la progresiva mejora frente a los delitos cometidos por estas organizaciones, conllevarían cambios estructurales que hoy se visibilizan con un mayor impacto, las problemáticas convivencia y de seguridad ciudadana, así como nuevas dinámicas delictivas.

En relación con el conflicto armado interno, el gobierno Santos ofrecía particularidades por cuanto la PISDP no relacionaba una línea o mención de acción directa contra los grupos armados ilegales, dejando abierta la posibilidad de una negociación. De esta forma, seis meses después de haber iniciado su gobierno, se anunció una ruta exploratoria de paz con las FARC, situación que marcaría en definitiva la política de dicho gobierno. La voluntad de abrir un proceso de paz se vería manifestada en la instalación de mesas de negociación en Cuba, que se extendió durante los ocho años de su gobierno y que culminaría con la firma del *Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016). Así, la política de paz pasó a constituirse en

el principal eje temático –ya no la seguridad– de la agenda pública del ejecutivo y de la sociedad colombiana (Wolff, 2018).

La PISDP pretendía una consolidación definitiva de los procesos de seguridad anteriores. Sin embargo, el tercer periodo de gobierno de políticas de seguridad basadas en la visión de *seguridad democrática* mantenía a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional como instituciones fundamentales y principales para su implementación. Por otra parte, mostraba señales de un redireccionamiento basado en la creación de mecanismos de mayor interoperabilidad y coordinación. A partir de lo anterior se realiza un análisis de los seis objetivos de política descritos:

a) *Llevar a un mínimo histórico la producción de narcóticos*: el narcotráfico continuaba siendo la principal fuente de financiamiento de los grupos armados ilegales. La estrategia mantenía su foco en la primera y segunda fase de la cadena delictiva que corresponde a los cultivos ilícitos y a la producción industrial de droga a través de dos planes: interdicción aérea (fumigación) y erradicación manual de las plantaciones de hoja de coca. El consumo de drogas, que comenzaba a mostrar indicadores de incremento en el país y pese a que las tendencias globales lo asociaban como un problema de salud pública, no estaba incluido como un elemento de la política, siendo un generador crítico de inseguridad ciudadana.

Si bien el narcotráfico se constituía en un elemento transversal, causal e histórico de los problemas de violencia reciente en Colombia, que debía ser enfrentado como una prioridad en la política de seguridad, sus múltiples efectos no se limitaban a la violencia estructural producida por los grupos armados ilegales. El fenómeno ahora estaba asociado a la violencia urbana que generaba el naciente fenómeno del microtráfico, derivando impactos directos en la seguridad urbana y la convivencia. El Observatorio de Drogas de Colombia (Ministerio de Justicia y del Derecho—Ministerio de Salud y Protección Social, 2014) corrobora esta afirmación al señalar un incremento del consumo entre 2008 y 2013. Este indicador es fundamental en cuanto al análisis de la política desde la perspectiva del *ente policía*, por cuanto toca uno de las cuatro categorías de la convivencia como fin de la ciencia de policía: la salud pública. En este ámbito, la regla general en la que un país productor termina siendo consumidor, mantenía un enfoque unidimensional, con foco en los grupos que participaban en las dos primeras fases, como señala esta línea de política: *reducción de la producción*, mas no de una progresiva transición hacia la prevención y tratamiento del consumidor.

b) *Desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación*: este componente mantuvo el concepto de acción directa contra

grupos ilegales sobre lo que denominan sus ‘centros de gravedad’. Igualmente propuso la creación del Sistema Integrado de Control, Administración y Seguridad Fronteriza; y adicionalmente, lo que se denominó como “acción integral”, que corresponde a la presencia integral del Estado en la oferta de otros servicios como salud, educación y empleo.

c) *Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana*: este punto es el de mayor interés para el estudio, por cuanto define de manera directa la responsabilidad en la institución policial: “el mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana será liderado por la Policía Nacional, principalmente enfocándose en tareas de prevención y control, así como el afianzamiento de la cultura de convivencia” (Ministerio de Defensa Nacional, 2011: 35). Sin embargo, al realizar un análisis de relación entre el objetivo y las tres estrategias para lograrlo, no existe coherencia en las tareas. Esto se explica en relación con una orientación dirigida al componente de control y no el de prevención, siendo definidas y limitadas a tres acciones: fortalecer el control policial en el territorio nacional, desarticular las organizaciones delictivas y fortalecer la investigación criminal.

De esta forma, se mantiene un enfoque de política propio de la seguridad democrática que se concentra en los actores y los efectos de su actividad ilegal, mas no en las causas reproductoras y generadoras o, como señala este objetivo, en la prevención. Igualmente, la política delimita la medición de su efectividad en la reducción de tres delitos: homicidio, extorsión y hurto agravado. La visión restringía el espectro de otras conductas que afectaban el patrimonio económico, como todas las modalidades de hurto, las lesiones personales entre otras, que son las que más impactan el ciudadano. Adicionalmente, presenta dos errores de conceptualización: uno, que en su desarrollo carece de la inclusión de acciones que promuevan la convivencia; y otro, de orden temático, pues para garantizar la seguridad como precondition debe existir primero la convivencia y no al revés. Este postulado se asienta desde la ciencia de policía, donde la seguridad es una categoría de la convivencia, por ende, es derivada y consecencial.

El análisis permite identificar que al plantear un control policial se conserva una visión del realismo político en seguridad asociada a la disuasión. Esta aproximación propone la presencia y cobertura del monopolio de la fuerza del Estado y su capacidad de reacción y control del delito. Con este enfoque prevalente durante los últimos años y que agrega la investigación criminal como la tercera acción propuesta, de naturaleza reactiva y posterior frente al delito, se niega la convivencia en la política por una colisión de naturaleza conceptual.

d) *Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable*: este elemento se ubica en la esfera de la defensa y se despliega a través de las Fuerzas Militares, incluyendo elementos de cooperación internacional, protección estatal y la implementación de un programa de ciberseguridad y ciberdefensa.

e) *Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes*: donde las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se integran al Sistema Nacional de desastres, en atención a la preservación de la seguridad y tareas de mantenimiento del orden en zonas afectadas.

f) *Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector defensa y seguridad nacional*: mediante los criterios de sostenibilidad, flexibilidad y adaptabilidad, diseñando las siguientes estrategias: a) modernizar la gestión sectorial; b) impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación; c) alcanzar un grupo social y empresarial de la defensa competitivo; y d) avanzar en una estrategia de bienestar para los miembros de la Fuerza Pública.

En términos generales, la PISDP se ubica como un esfuerzo sectorial en el que se preserva la titularidad de la seguridad en cabeza del Ministerio de Defensa. Por ende, la participación de los militares en su formulación observa unos pesos importantes en cuanto a la inclusión de las dimensiones de control del territorio, capacidades interoperables e inteligencia. Con excepción de la inteligencia, entendida como un proceso transversal de recolección y análisis de información también para la seguridad ciudadana, se mantiene el carácter tradicional de defensa y seguridad para enfrentar amenazas, definidas como los grupos armados ilegales

La metodología de evaluación y seguimiento a la implementación de la política de seguridad del primer periodo de gobierno de Santos (2010-2014) estableció una fórmula en la que el territorio nacional era dividido en tres niveles cromáticos, de acuerdo al tipo de esfuerzo institucional requerido para lograr la seguridad (Ministerio de Defensa Nacional, 2011):

- a) Verde: denominadas de *seguridad ciudadana*, donde el objetivo se orienta a la creación de condiciones óptimas de seguridad para la prosperidad. Aquí se definía una intervención principalmente de la Policía y de participación ciudadana, así como su acompañamiento con unos esfuerzos de inversión y gobernabilidad por parte del Estado.
- b) Amarillo: llamadas de *consolidación*, que correspondían a zonas recuperadas de la influencia de grupos ilegales, pero que requerían un esfuerzo adicional para lograr el pleno afianzamiento de la gobernabilidad democrática, que demandaba esfuerzos mixtos (militares, policiales e interinstitucionales de acción integral estatal).

- c) Rojo: designadas como de *desarticulación*, que corresponden a acciones militares de aplicación de la fuerza en el marco del DIH, delegadas a las Fuerzas Militares, mediante la disgregación de grupos armados al margen de la ley. A las Fuerzas Militares se les incluyó un esquema de seguridad fronteriza y la concentración de capacidades basadas en inteligencia contra los denominados objetivos de alto valor, que correspondían a los cabecillas de las principales organizaciones ilegales.

De acuerdo con la medición del gobierno, de 2004 a 2010 se presentó un incremento de las zonas verdes (recuperadas) del 46,52% al 68,99%, de manera directamente proporcional a un decremento en las rojas (esfuerzo militar) del 14,82% al 6,08% (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). En las zonas verdes la política propuso planes de acción integral que incluyeran inversión social, salud y educación, con el propósito de crear condiciones óptimas para la gobernabilidad y donde las acciones de seguridad por parte del sector, recayeran en la Policía Nacional. Adicionalmente se agregó una estrategia denominada “diplomacia de la seguridad”, con el fin de mejorar la coordinación y articulación con otras policías y cuerpos de cumplimiento de ley. El objetivo consistía en mejorar la lucha transnacional contra el crimen organizado, situación en la que prevaleció una agenda basada en la acción contra el narcotráfico, como principal factor de interés internacional de la relación de seguridad con Colombia por parte de otros gobiernos.

El *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2010-2014 describió en su capítulo V “Consolidación de la Paz”, los elementos para formular una política de seguridad ciudadana, los cuales serían desarrollados por la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. En este componente, el PND define unos principios orientados a la salvaguarda de libertades y derechos fundamentales, situación coherente con la ciencia de policía. Incluso se ubica en la doctrina del Estado social de derecho con un carácter garantista al agregar el sustantivo “protección” del ciudadano como una prioridad. Igual ocurría con el principio de coordinación nación-territorio, procurando una articulación con las entidades del orden regional y local. Adicionalmente establecía como primer eje la prevención de delitos y describía la revisión y fortalecimiento de nueve tipos de programas orientados a: establecimientos educativos, inclusión social, violencia intrafamiliar y sexual, consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol, accidentalidad vial, prácticas culturales, planes de desarme, prevención situacional en áreas deprimidas y recuperación de espacio público, y prácticas protectoras de niños, niñas y adolescentes (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Sin embargo, en la fase de evaluación de la política pública, las metas establecidas se definieron en función de la reducción de la criminalidad y no en los ámbitos de avance en prevención, descritos en las nueve tipologías señaladas. Por el contrario, sólo una medía estos factores en relación con la construcción de tres centros de atención especializada para adolescentes en conflicto con la ley.

Con la creación de la Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana a partir de 2011, por primera vez se formuló una *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, mediante un esfuerzo intersectorial entre los ministerios de Defensa e Interior y Justicia. Junto con la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, y se definió el marco conceptual en el que se desarrollaría la política: *la seguridad humana*. Sin embargo, en su análisis y formulación se recayó nuevamente en el alcance restringido, limitado a la medición estadística del control de delitos y contravenciones, que se vio representado en la definición de seguridad ciudadana empleada para efectos de esta política:

La protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Departamento Nacional de Planeación, 2011: 1-2).

Esta visión *minimalista* de la convivencia y la seguridad, como se plantea en la parte introductoria de la política, establece además de su estructura, el tipo de acciones que desarrollaría en un marco de tres dimensiones: perpetradores o actores generadores de inseguridad, los delitos foco y el enfoque (urbano o rural). Este planteamiento esquematiza la política en función del delito y no de los fenómenos, siendo estos los que permiten objetivar y conceptualizar los problemas desde las representaciones sociales, identificando capas y estructuras de significado (Berger y Luckmann, 1967). Una aproximación desde los fenómenos contribuye a develar los comportamientos y manifestaciones de grupos y conglomerados, los cuales, en relación con la seguridad, permiten enfrentar y tratar sus causas desde el conflicto social y la violencia.

Los fenómenos reproductores de comportamientos contrarios a la convivencia y la promoción de cultura ciudadana se redactan en términos de la “acción contra el delito”, señalando que su falta de control es el factor generador de conductas criminales. De esta manera, la política pondera la balanza de sus planes y programas en una serie de acciones orientadas al control más que a la prevención. Incluso, los indicadores de efectividad en su fase de evaluación están establecidos frente a la medición de la reducción de la criminalidad y, como señala su objetivo general, de la reducción del número de “homicidios, de los delitos y contravenciones relacionados con la convivencia, del miedo de los ciudadanos a ser víctimas del crimen y del aumento de la judicialización y condena de los delincuentes violentos” (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Departamento Nacional de Planeación, 2011: 6). Esta política de seguridad ciudadana parte metodológicamente de un

análisis estadístico de criminalidad; sin embargo, se destaca que la formulación divide los frentes de acción institucional en cinco ejes:

- a) Prevención que clasifica en situacional y social.
- b) Presencia y el despliegue del cuerpo-institución de la Policía en zonas de crímenes de alto impacto.
- c) Justicia, víctimas y resocialización, siendo uno de los más ambiciosos, pues al margen de la normatividad existente en la materia, plantea acciones en sistemas fundamentales como en la aplicación de justicia para adultos y para niños, niñas y adolescentes, así como de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), siendo un componente que vincula la administración y aplicación de justicia a la política de seguridad.
- d) Cultura de la legalidad y la convivencia.
- e) Ciudadanía activa y responsable.

La estructura permite señalar que de manera descriptiva se identifica un interés integrador de la capacidad institucional del Estado, pues incluye elementos de prevención y de reacción frente al delito de manera simultánea. Esto constituye un avance fundamental en términos del propósito de “desmarcar” las acciones de la seguridad de manera exclusiva en la Fuerza Pública, y tratándose de seguridad ciudadana, de la Policía Nacional. Lo anterior se ve interpretado en la metodología de elaboración, que incluyó varios ministerios, así como la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La apertura técnica fue un hecho de suma importancia en cuanto al modelo de formulación de política, en la medida en que refrenda un carácter interdisciplinario que se extiende más allá del sector defensa y define acciones que incluyen al sector justicia y otros ministerios de Gobierno. Igualmente, emplea elementos estadísticos para la medición del delito, pese a que se queda corto en la lectura de fenómenos y causas, como se ha mencionado, siendo ese el aspecto donde encuentra su principal limitación. Si bien se constituye en el principal insumo cuantitativo, obliga a que la evaluación de la política se restrinja también a una reducción estadística del delito, que irrevocablemente recaería sobre el cuerpo-institución de la Policía. Así, desconocería la necesidad de un mayor empoderamiento y liderazgo político de alcaldes y gobernadores para la convivencia y la seguridad ciudadana. Como se observa en la parte final de la política que corresponde a la medición y el seguimiento, se establece una batería de indicadores orientada a la reducción de la tasa de delitos por cada 100.000 habitantes: homicidio, hurto común, lesiones personales y muertes por accidentes de tránsito. Entre tanto, para las acciones relacionadas con los otros cuatro ejes, como prevención, justicia, convivencia y ciudadanía activa, no se plantea ningún indicador, evaluación o seguimiento.

Uno de los aspectos por los cuales se observa variación en la priorización puede explicarse desde la ausencia de una definición clara del concepto de seguridad ciudadana para el Estado colombiano. Temas trascendentales de justicia como la impunidad, la descongestión carcelaria, la resocialización penitenciaria y otros que son transversales tanto en la política de seguridad, como en una política criminal principalmente, no son incluidos. Así, quedan incompletas acciones que en la cadena de la provisión de seguridad conectan las acciones del ámbito de prevención con las de reacción y aplicación de justicia, con efecto resocializador y de reparación a las víctimas. Como señala Salazar, Parra, y Quintero (2015), la falta de continuidad en los procesos permite afirmar que en el país la política pública para la seguridad ciudadana ha obedecido a una construcción coyuntural de cada gobierno y no una estructural de Estado.

Uno de los factores de análisis corresponde a que la formulación de la política de seguridad ciudadana se expresa en planes contra delitos específicos, como respuesta a su incremento en determinado periodo o por su gravedad o impacto. De esta forma, se crea una jerarquización en la que se ha entrado en una clasificación dividida comúnmente entre *delitos de impacto* y *delitos menores* o comunes, presentando en estos últimos una ausencia de acciones y planes concretos que se limitan a la acción policial cotidiana. Este enfoque se desconecta con una política que fortalezca y defina acciones en prevención, y en la eventual materialización de un delito, en su efectiva judicialización, evitando conductas como la recurrencia y reincidencia criminal por ejemplo. Otros elementos asociados como la victimización, la percepción y la participación ciudadana para la prevención, han sido excluidos de la política de seguridad y son abordados por la academia o el sector privado y no por el Gobierno con un enfoque de política pública.

Adicionalmente persisten diferencias en la responsabilidad de las funciones gubernativas de la función pública y las que competen territorialmente a la seguridad entre autoridades nacionales y regionales. Pese a un importante esfuerzo en la creación de la política pública, en las fases de planeación y formulación estas deficiencias permanecen en contraste con las de implementación y evaluación, como parte de la fase de retroalimentación (Vargas, 2001). La debilidad en el afianzamiento de la *función de policía* se determina, entre otros factores, por la falta de claridad conceptual y desconocimiento de las atribuciones de policía y de articulación con las disposiciones políticas de gobierno en materia de seguridad. Paralelamente, se identifica esta brecha en la aplicación de normas especiales de orden público y las de orden institucional frente a la claridad misional de roles, funciones y de disposición de las Fuerzas Militares y la Policía en el territorio por parte de las autoridades regionales. Es común ver que el estamento castrense cumple tareas de seguridad ciudadana y la Policía, apoya aspectos asociados a la seguridad nacional como la defensa y protección de infraestructura crítica o la acción contra grupos armados ilegales. De esta forma, se

refuerza el *policiamiento* de los militares, como señala Frederic (2019) y Leal (2002) para el caso colombiano en el capítulo II de esta investigación.

Precisamente, durante el Gobierno del presidente Santos se presentaron múltiples diferencias entre el gobierno central y territorial en cuanto al liderazgo y control del orden público. Lo anterior generaba una tendencia de atribuir la responsabilidad de conducción en la figura del presidente, reforzando el centralismo característico del país (*El Tiempo*, 19-08-2011).<sup>2</sup> En este sentido, ese comportamiento se ve amparado constitucionalmente en la jerarquía y prevalencia que tienen los actos y órdenes emanadas del presidente, sobre los de gobernadores y alcaldes. De esta forma, ante graves perturbaciones de este tipo, los mandatarios locales demandan erróneamente la intervención de la figura presidencial, sin agotar sus atribuciones como jefes de *policía*. Los eventos suscitados durante el primer periodo de gobierno evidenciaron diferencias metodológicas, dificultades de articulación en las instancias creadas para tal fin como los consejos de seguridad y diferencias frente a la discrecionalidad de las operaciones militares y de policía, por su direccionamiento desde el nivel central. Finalmente, se presentaron fallas de complementariedad con la justicia, unido a la falta de una política clara en materia de prevención y protección de la población, denotando las dificultades de coordinación entre las autoridades nacionales. Esta situación evidencia los retos que implica la gobernabilidad moderna, como señala Easton (1990), considerando la obligación de las instituciones políticas de responder a las demandas del ambiente social, partiendo de una crítica a la capacidad de los gobiernos de suplir compromisos adquiridos y de movilizar las instituciones en respuesta a la ciudadanía.

## **4.2 Formulación de la política de seguridad desde la perspectiva normativa**

En materia normativa se destacan tres elementos: la producción de leyes nuevas como de seguridad ciudadana y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia; las debilidades legales y procedimentales de la justicia en la aplicación de sanción y castigo generando altos niveles de impunidad; y finalmente la recurrencia y reincidencia criminal. En relación con el primer

---

<sup>2</sup> Uno de los casos de mayor trascendencia se presentó como consecuencia de la grave situación de seguridad presentada en el departamento de Córdoba ubicado en el Caribe colombiano, en agosto de 2011, por la presencia de las denominadas bandas criminales (BACRIM) (grupos de crimen organizado serio del narcotráfico), particularmente la BACRIM de Urabá, que cometió un homicidio múltiple contra seis campesinos en zona rural del municipio de Tierralta y en consecuencia, el desplazamiento de aproximadamente mil más hacia su casco urbano, generando una polémica funcional y de competencias entre la gobernadora Marta Sáenz y el ministro de defensa Rodrigo Rivera, por la ineffectividad de la estrategias de seguridad direccionadas desde el nivel central y las acusaciones mutuas frente a la responsabilidad en el manejo del orden público, evidenciando la falta de claridad legal y funcional en la articulación de cifras, estrategia, competencias y atribuciones en materia de seguridad y de disposición de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

elemento, al inicio del gobierno del presidente Santos se sancionó la denominada *Ley de Seguridad Ciudadana*, que a través de la ley 1.453 de 2011, mantuvo una orientación de carácter reformativo a tres normas de índole punitivo: el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, y los procedimientos de extinción de dominio. Pese a que el texto desvirtúa un espíritu de la ley encaminado al aumento de penas, en todos los capítulos de la norma se define una dosificación que incrementa los años de prisión por cada conducta. Con esta decisión, se procuraba lograr que en una amplia gama de delitos, se le aplicase una medida privativa de la libertad a la persona capturada, reafirmando el carácter restrictivo de la norma. Otros agregados procedimentales como la posibilidad de realizar allanamientos las 24 horas de día o reducir la barrera sancionatoria de 21 años a menores infractores, corroboran unas medidas que si bien son necesarias, no incorporan elementos novedosos desde prevención a la política de seguridad ciudadana. Además, restringe aproximaciones que involucren otras autoridades y una mayor interdisciplinariedad y se limita en su aplicación a tres tipos de servidores públicos, como señala el ministro del interior para la época, German Vargas Lleras (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011: 8): “Resta, por supuesto ponerlas en práctica, implementarlas en todo rigor, labor que corresponde, esencialmente, a los policías, fiscales y jueces de la República”. Bajo este alcance, se margina a la autoridad de policía en toda su dimensión y a la ciudadanía del formato de construcción colectiva y participativa propia de una política pública.

Igualmente, la dictación del nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el 20 de junio de 2016, precisa una iniciativa que el Gobierno Nacional asumía como un asunto pendiente. El propósito consistía en establecer un marco normativo de hecho, para regular conductas y comportamientos no penales, es decir, que afectasen la convivencia y la cultura ciudadana. En este sentido, cabe anotar que la parte general de esta ley tiene un amplio fundamento epistemológico desde la ciencia de policía, por cuanto parte de resaltar su carácter preventivo, estableciendo que su fin es el establecimiento de condiciones para la convivencia. Llama la atención que frente al anterior código que databa de 1970, el nuevo incorporase de manera explícita los conceptos de *poder*, *función* y *actividad* de policía, así como las cuatro categorías de la convivencia: *seguridad*, *tranquilidad*, *medio ambiente* y *salud pública*. De la misma forma, se ajusta a los nuevos entornos de interacción ciudadana como los sistemas de transporte masivo, nuevas actividades comerciales, el goce del espacio público y aglomeraciones complejas, entre otros, que no estaban regulados y demandaban una ordenación y reglamentación.

Igualmente, esta norma amplió el espectro de autoridades de policía a la figura de los inspectores, estableciendo de esta forma la necesidad de que figuras administrativas no uniformadas y dependientes de los alcaldes precisaran las medidas correctivas que se aplicarían cuando se cometiera un comportamiento contrario a la convivencia. Esta

concepción de “autoridad de policía” se extendería también a las denominadas “autoridades especiales” en el ámbito de la salud, medioambiente, minería, ordenamiento territorial y espacio público, entre otros, regulando las actividades que inciden en la convivencia dentro de su órbita y competencia. Algunas críticas planteadas en el estudio realizado por la Fundación Ideas para la Paz (Castillo y Ayala, 2019) señalan cómo la amplia discrecionalidad de los uniformados de policía para aplicar comparendos por afectación a estos comportamientos se constituye en un riesgo para su aplicación. Agregan que la aplicación de la norma varía frente a contextos espacio-temporales diferentes a lo local, dada la amplia diversidad de culturas y comportamientos regionales en el país. Estas críticas incluyen la corrupción como un factor asociado a la discrecionalidad del policía en la implementación del código, por cuanto esta conducta se puede presentar en la aplicación o no de un orden de comparendo (para la eventual aplicación de una multa). También, frente al incumplimiento de los requisitos para desarrollar actividades comerciales que afecten la seguridad y la convivencia. Sin embargo, el estudio no precisa un indicador o evidencia que pruebe esta afirmación y simplemente se plantea como un riesgo de esa autonomía que, como autoridad, les permite este mecanismo normativo a los funcionarios uniformados de la Policía.

En todo caso, el estudio reconoce un crecimiento de las conductas sancionadas desde su implementación, resultado más de la labor policial y los operativos que del fomento de una cultura de prevención. Los comportamientos que afectan la convivencia corresponden en un 45% a registros relacionados con el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas en el espacio público, así como el porte de armas cortopunzantes y las riñas, razón por la cual la imposición de comparendos para la aplicación de medidas correctivas se constituye en un recurso de respuesta inmediata que la ciudadanía le exige al uniformado de policía para conjurar estos comportamientos. Desde el análisis se puede considerar que el verdadero riesgo principal de la norma es la transformación de su carácter *preventivo* en uno *sancionatorio*, cayendo nuevamente en figuras de populismo punitivo, relacionado no con el castigo desde el enfoque penal, sino con el de la aplicación de medidas administrativas. Este enfoque puede generar amplio rechazo y ampliar la brecha de relacionamiento de la autoridad de policía con la comunidad, con el fin de promover y crear condiciones estructurales de convivencia y prevención.

El segundo elemento de la perspectiva normativa se presentaba como resultado del análisis originado del propósito estratégico de la política de Gobierno. La pretensión integral de ampliar el marco de responsabilidades institucionales en materia de seguridad más allá del sector defensa y seguridad buscaba vincular la justicia como componente complementario a la presencia estatal en el territorio. Si bien la rama jurisdiccional del Estado había mantenido la autonomía e independencia en el régimen institucional colombiano, la vinculación de los

esfuerzos relacionados con la seguridad se vio relativamente marginada, máxime si la solución al conflicto armado correspondía a un propósito nacional e integral por los efectos adversos causados a nivel social y en el desarrollo económico. Sin embargo, se observaría progresivamente que la articulación del sector justicia no trascendía del planteamiento y la simple inclusión en la política, por cuanto el impacto medible relacionado con la seguridad correspondía a la efectividad en términos de reducir la impunidad. Además, la justicia se presentaba como medio disuasivo de quienes ejerciesen violencia o afectasen la convivencia, la cual comportaba altos niveles durante el periodo del presidente Santos. Esto se reflejaba en la baja extensión del mapa judicial (cobertura y suficiencia de funcionarios judiciales en todo el territorio nacional), nivel de esclarecimiento de delitos, así como una alta recurrencia y reincidencia criminal.

Los efectos descritos, se corroboran en los indicadores globales de impunidad, que se miden a partir de la ausencia de dos elementos: capacidad estructural de autoridades de instituciones de seguridad y justicia –en términos de coordinación entre ambas–; y por otra parte, del respeto a los derechos humanos (Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia - CESIJ, 2015). Bajo este contexto, Colombia se ubicaba dentro de los cinco países con mayor índice de impunidad, junto con México, Turquía, Filipinas y Rusia. Este contexto, comparado con los países relacionados se agravaba, por cuanto la justicia aparecía como una necesidad institucional imperante por el cúmulo de delitos y conductas penales que presentaba Colombia, la cual, a diferencia de estos países, era el único que registraba para la época un conflicto armado de más de medio siglo.

El tercer elemento de la perspectiva normativa tenía concordancia con uno de los comportamientos que reflejaba el bajo impacto de la política en términos de justicia, aplicación de la ley e impunidad, como era el alto nivel de *recurrencia criminal*. Este concepto se entiende como la frecuencia y repetición de conductas penales cometidas por un sujeto aún sin ser condenado; es decir, que pese a ser capturado y vinculado a una investigación, continúa en libertad, vinculándose nuevamente al círculo del crimen recurrentemente, siendo aprehendido de nuevo dos o más veces. Es diferente de la *reincidencia*, que se refiere a la “recaída en el delito por parte de quien ya había sido condenado penalmente con anterioridad” (Corte Constitucional de Colombia, 2016: §VI.40).<sup>3</sup> Según cifras de la Policía Nacional, para 2017, último de vigencia anual del gobierno del presidente Santos,<sup>4</sup> se realizaron 243.334 procedimientos de captura por diferentes conductas a 212.182 personas; de estas, 20.791 (10%) personas registraron 50.882 actos de recurrencia, es decir, cantidad

---

<sup>3</sup> En dogmática jurídica la reincidencia se define como la condición de tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad en el que un sujeto comete una nueva conducta punible, después de haber sido condenado, es decir, donde ha sido demostrada plenamente su responsabilidad penal.

<sup>4</sup> Se toma el 2017 como año completo con cifras estadísticas de criminalidad cerradas, por cuanto el periodo presidencial en 2018, concluye a corte 7 de agosto, restringiendo el análisis de vigencia anual.

de veces en las que fueron capturadas durante ese periodo (Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, 2018).

Las cifras son elevadas si se analiza la cantidad de veces en las que reincidía cada persona en un año, encontrando que 66 de los capturados reincidieron, es decir, cometieron nuevamente delitos en un rango de entre 10 y 40 veces. Continuando con el análisis se encuentra que 1.859 personas fueron aprehendidas por cometer un crimen entre 4 y 9 veces y, finalmente, 18.866 personas entre 2 y 4 oportunidades. En todo caso, el rango de personas capturadas por más de dos hechos delictivos era muy alto, alcanzando casi los 19.000, situación que representaba una alta frecuencia de hechos que afectaban de manera directa tanto la *seguridad subjetiva*, es decir la percepción, como la *seguridad objetiva*, que corresponde a los hechos cometidos. En concordancia con la cantidad, los delitos por los que se presentaba la recurrencia como factor generador de percepción de inseguridad y de impunidad eran considerados 'menores'. Sin embargo, estas conductas tenían altísimo impacto en la convivencia y la seguridad ciudadana, pues afectaban de forma directa el patrimonio del promedio de ciudadanos, particularmente a través del hurto a personas y entidades comerciales, alcanzando 9.872 y 3.445 actos, respectivamente.<sup>5</sup>

Ahora bien, analizando el tráfico de estupefacientes como delito por el que más se capturaban recurrentes, se encuentran 18.822 eventos de recurrencia, conducta que a nivel urbano se presentaba en las fases de distribución y comercialización de drogas en espacios públicos,<sup>6</sup> calles, parques y entornos educativos. Además, este delito complementaba y aumentaba el lucro y la renta criminal de grupos de microtráfico local, que generalmente participaban en otras actividades ilegales, generando conexidad de conductas con el porte ilegal de armas y el hurto, generando un impacto directo en la seguridad ciudadana. En consecuencia, se identificaban unas corrientes que promovían el populismo punitivo como práctica de respuesta facilista y demagógica de la demanda ciudadana frente a la impunidad, o en el otro extremo, una línea de flexibilidad total que también contribuía a la falta de justicia como

---

<sup>5</sup> Los delitos que presentaron mayor recurrencia criminal en 2017 en Colombia fueron: tráfico de estupefacientes 18.822, hurto personas 9.872, hurto entidades comerciales 3.445 fabricación, tráfico y porte de armas de fuego 2.650, fuga de presos 2.590, lesiones personales 2.134, violencia intrafamiliar 1.565, daño en bien ajeno 967, homicidio 944, concierto para delinquir 870, receptación 853, hurto residencias 812, violencia contra servidor público 736, hurto motocicletas 508, violación de habitación ajena 429, extorsión 394, uso de documento falso 385, fraude a resolución judicial 362, ilícito aprovechamiento de recursos naturales 176, y otras conductas 2.368, para un total de 50.882 hechos de recurrencia criminal.

<sup>6</sup> En esta conducta se ubican aquellos distribuidores y comercializadores de droga para consumo, siendo uno de los eslabones de la cadena criminal del narcotráfico, que tiene mayor impacto en la seguridad ciudadana, por cuanto el cultivo y la producción, que por su desarrollo a través de grupos armados ilegales con capacidad armada seria, para proteger estas áreas ubicadas zona rural, es enfrentado desde un enfoque de seguridad nacional mediante fuertes componentes militares y de policía para la destrucción de laboratorios de procesamiento de droga, aviación para efectos de aspersión aérea y una seguridad reforzada de los grupos de erradicación manual de la planta de coca, no tiene un impacto directo en la ciudadanía y en las urbes, como si ocurre con el microtráfico.

elemento disuasivo social del delincuente. De esta forma, si no existía una política criminal consistente en materia de mecanismos de sanción y castigo, debidamente entrelazada con la prevención, el control y la disuasión, era difícil que el impacto de las políticas públicas de seguridad fuese integral y efectivo. En efecto, la falta de aplicación de la ley y la justicia, derivaban en que tribunales y la rama judicial prefieran acudir a cualquiera de estos extremos; sin embargo, en países latinoamericanos y en Colombia en particular, resultaba mucho más fácil acudir a la medida de ‘línea dura’ consistente en el reforzamiento de penas y ampliación de las conductas a las que se debían aplicar medidas privativas de la libertad (Chinchón, 2007).

#### **4.3 El proceso de paz como transformador del enfoque de política en el segundo periodo del gobierno Santos (2014-2018)**

El inicio formal de los diálogos de paz con las FARC a partir del agotamiento de una fase exploratoria que finalizó el 26 de agosto de 2012, definió una agenda de seis puntos para lograr la terminación del conflicto armado (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019). Las negociaciones se constituyeron en el evento de mayor relevancia del país durante la segunda década del siglo XX, a partir de la amplia incidencia en los contextos político, económico, social y de seguridad del país. A lo anterior se sumaba la trascendencia e impacto de las determinaciones que en el marco de este proceso se alcanzaran, y en especial, si se lograba avanzar hacia la culminación de un conflicto con más de cincuenta años de vigencia en Colombia. Desde la PSD, que brindó un fuerte protagonismo a la acción basada en el control territorial y el ataque frontal a los grupos ilegales, las posibilidades de negociación se congelaron, ampliando a casi una década la oportunidad de acercar a las partes y formalizar el inicio de una nueva etapa de diálogos. Finalmente, esta situación se concretó en 2012 con la firma de una agenda denominada *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.<sup>7</sup>

El 26 de septiembre de 2016, se firmó el acuerdo final de paz, logrando el fin de cinco décadas de conflicto (*The New York Times*, 26-09-2016). Este proceso contó con la participación de los gobiernos de Noruega y Cuba, como garantes, y de Venezuela y Chile, como acompañantes. Adicionalmente y como parte de la publicidad de los acuerdos y el anuncio de una

---

<sup>7</sup> Estos diálogos se constituían en el cuarto intento formal del Gobierno Nacional y las FARC por poner fin al conflicto armado interno, siendo precedidos por el Acuerdo de la Uribe en 1984; las conversaciones en Caracas y Tlaxcala con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, instancia colegiada que agrupó varios movimientos insurgentes para 1991 y 1992, y finalmente el mencionado proceso de diálogo del Caguán liderado por el presidente Andrés Pastrana entre 1998 y 2002. El acuerdo de 2012 definió la hoja de ruta de las negociaciones que se oficializaron en Oslo y que se desarrollaron en La Habana, partiendo de conversaciones exploratorias entre las partes, entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de ese año.

refrendación por parte de los colombianos en el marco de los mecanismos de participación ciudadana, el acuerdo fue sometido a un plebiscito el 2 de octubre del mismo año (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016). Un 50,2% de los colombianos votaron rechazando los acuerdos,<sup>8</sup> lo que legalmente por vía de este mecanismo de participación democrática los invalidaba, pero fueron posteriormente aprobados por fuerza de ley en el Congreso. Pese a que en el periodo restante de gobierno no se creó una nueva política de seguridad, los acuerdos fueron desarrollados progresivamente por los diferentes ministerios y particularmente, por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Por lo anterior, los diálogos se constituyeron en un punto de referencia fundamental para la proyección de una nueva política de seguridad en relación con el escenario de un eventual post-acuerdo. Se esperaba entonces un viraje en los objetivos estratégicos de esta política, el rol que cumplirían las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en una eventual ausencia de conflicto y los mecanismos para garantizar la paz en los territorios. Estos asuntos, sumados a la reincorporación de los desmovilizados a la vida civil, entre otros aspectos para asegurar la paz, se vieron acentuados en la política del segundo periodo del presidente Santos (2014-2018), titulándola como *Política de Defensa y Seguridad, Todos por un Nuevo País*, que como expresa Luis Carlos Villegas, ministro de defensa para época (Ministerio de Defensa Nacional, 2015: 3):

(...) Recoge la visión del Sector Defensa frente a los diferentes desafíos que deben afrontarse, en el marco de la paz y el posconflicto, en los ámbitos de la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado, en los próximos cuatro años.

El objeto de la nueva política pretendía alinear el esfuerzo del Estado a través del proceso de paz y la negociación, para contribuir al desarrollo socioeconómico, la defensa del interés nacional y el planteamiento de mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana. Este aspecto, desde la formulación, fue fundamental, pues por primera vez consideraba la seguridad nacional como una categoría subordinada a la seguridad pública. También resalta en esa categorización el ámbito de la seguridad ciudadana, resultado de la comprensión del comportamiento típico de los escenarios de postconflicto en los que debía prevalecer el fin

---

<sup>8</sup> Dentro de los seis acuerdos parciales que integran el acuerdo final, en relación con seguridad se identifica el Acuerdo No. 3: Fin del conflicto “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas, Garantías de Seguridad y Refrendación”, que contiene cuatro aspectos : a) Cese al fuego bilateral definitivo b) Reincorporación de las FARC a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses c) intensificar el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo d) garantías de seguridad, esclarecer el fenómeno del paramilitarismo; y el Acuerdo No. 4: Solución al problema de las drogas ilícitas “Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados”: a) Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito b) Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública c) solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

de la confrontación en este periodo y, a su vez, la atención de factores propios de la convivencia.

De esta manera, la política plantea nueve objetivos, dentro de los cuales el segundo es “garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía”, es el de mayor relevancia desde el análisis del *ente policía*. Su planteamiento parte de una división de la convivencia y la seguridad ciudadana, pero, simultáneamente, una interdependencia. Se puede entender que esta demarcación se incluye por parte del decisor político, con el propósito de concentrar las acciones de gobierno y de la estrategia para la seguridad ciudadana. Además, explica como objetivo que los asociados puedan vivir en paz y tranquilidad, asegurando vida, bienes e integridad. Sin embargo, el texto consigna confusiones epistemológicas y de contenido, por cuanto el objetivo que persigue en esta delimitación es el de la convivencia, precisamente el que pretende diferenciar. Esa división es explicada en la apreciación del general Rodolfo Palomino, quien fungiera como director general de la Policía Nacional entre 2013 y 2016, precisando la postura crítica entre el ejercicio de autoridad por parte del político y las relaciones de poder en relación con policía, señalando:

Hoy la sociedad puede y debe identificar al policía como un potente mediador de conflictos y, por lo tanto, como un factor y actor clave en la integración y el desarrollo social. El gran reto de los cuerpos de policía del siglo XXI consiste en servir más a la gente sin dejar de asumir las prioridades de la agenda estatal. De ahí la urgencia de valorar y tomar una posición crítica respecto a las relaciones de poder y al ejercicio de una autoridad responsable y más humanizada, en contextos locales y globales (Palomino, entrevista con el autor, 2019).

Por otra parte, desde la perspectiva weberiana, la responsabilidad del hacedor de la política debe someterse y complementarse con el rigor científico de la ciencia, que en *policía* converge con los fines y objeto de la seguridad ciudadana y la convivencia. Este requisito resulta fundamental en el momento de trascendencia histórica para el país, como la preparación para un escenario post-conflicto. La suerte del político no puede reducirse a un papel secundario frente a los ideales del gobierno, máxime si conducen al bienestar de la nación (Weber, 2004); precisamente, es donde debe haber mayor rigurosidad técnica en la formulación, para garantizar una adecuada implementación y evaluación de la política de seguridad que afiance, como señala el acuerdo para la terminación del conflicto, la no repetición y la paz. Por otra parte, quienes tienen la responsabilidad de la dirección del régimen de *policía*, desde el presidente de la república como máximo jefe de *policía*, enmarcan un quehacer jurídico y de funciones que se fundamenta en el derecho de policía, por lo que no se puede alegar su ignorancia, como señala Londoño (2019a: 178):

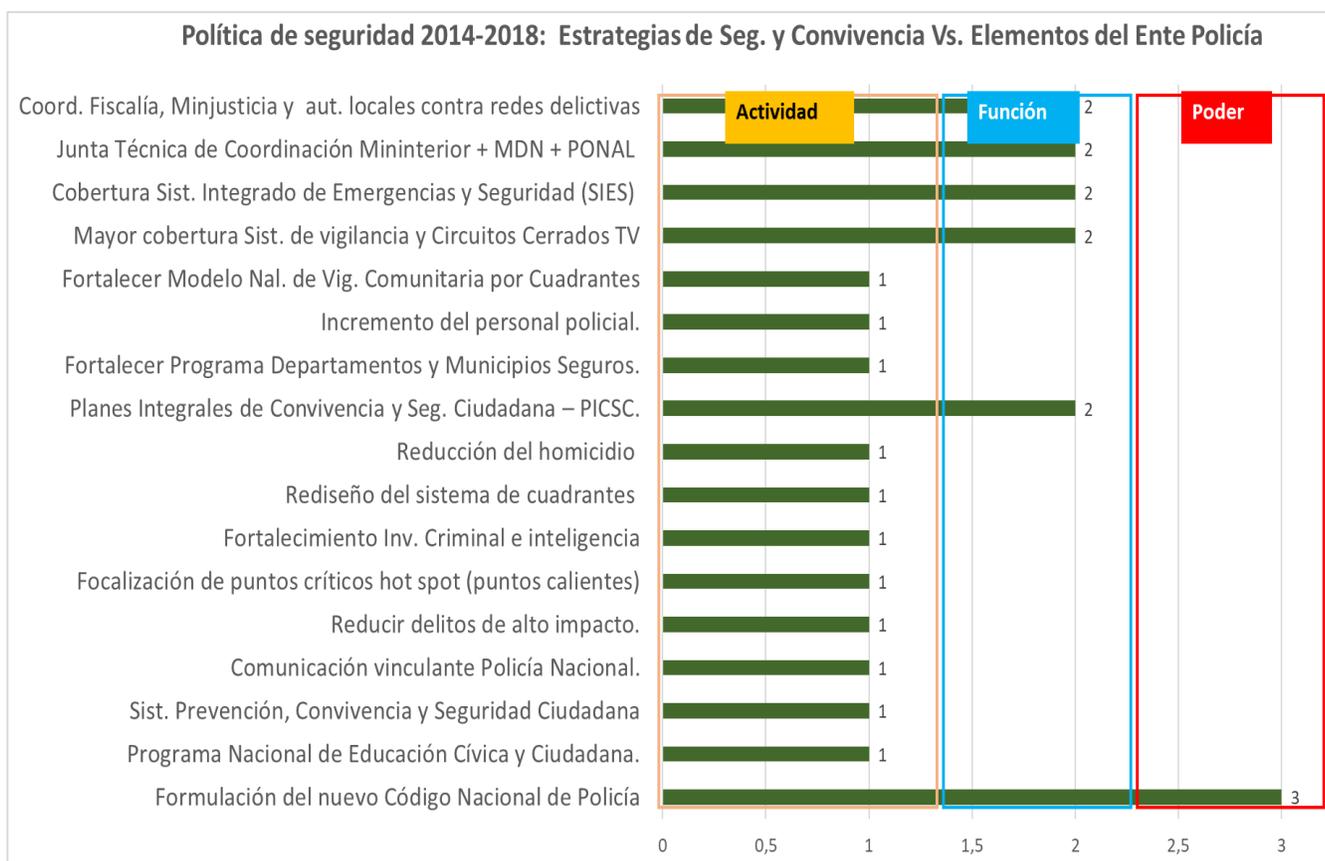
¿No son acaso la inseguridad y la falta de autoridad, entre otros, los factores que determinan en el más alto porcentaje de tal estado de cosas? Y, ¿no es ahí donde el ente policial tiene su órbita natural de funcionamiento y responsabilidad según el derecho de policía?

Esta afirmación, desde la perspectiva de la ciencia y el derecho de policía, coincide con la fundamentación de la política pública como la arquitectura de disciplinas que contribuyen en los procesos de elaboración de la política (Aguilar, 2000). Por este motivo, adquiere la mayor importancia y profundización, por su estudio apenas reciente en la región, lo que demanda un conocimiento pleno de su fundamento, particularmente en un asunto esencial de funcionamiento del Estado, como es la convivencia y la seguridad ciudadana.

#### **4.3.1 Análisis de correspondencia de la política de seguridad y el *ente policía***

Con esta argumentación, la definición que hace la política para el segundo periodo Santos (2014-2018), plantea diecisiete acciones que se desprenden del objetivo estratégico de la política No. 2: “Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana, fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía”. Las acciones se analizarán por su correspondencia dentro de los tres elementos constitutivos del *ente policía* y con la institución e instancia responsable de su ejecución: *poder* que corresponde al Congreso de la República, *función* a las autoridades político-administrativas (presidente, gobernadores y alcaldes) y *actividad* al cuerpo-institución policial. Como se muestra a continuación, de estas acciones, once recaen de manera exclusiva en la *actividad de policía*, las seis restantes son compartidas con los otros dos elementos del *ente*. En relación con la *función de policía*, cinco acciones corresponden en su ejecución a las autoridades político-administrativas, pero son también compartidas con el cuerpo-institución de la policía, y una desarrolla el *poder de policía*.

**Gráfica No. 4.1 Análisis de las acciones del objetivo estratégico No. 2 de la política sectorial de seguridad y los elementos del ente policía**



*Fuente:* Elaboración propia (2018) con base en las acciones contenidas en la *Política de Defensa y Seguridad, Todos por un Nuevo País*.

#### **4.3.1.1 Primera categoría de análisis: poder de policía**

La acción más relevante y ambiciosa consistió en la formulación de un instrumento jurídico, doctrinal y político, orientado a la regulación de la convivencia: el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Se procuraba reformar el anterior código de 1970, que como se mencionó en el segundo capítulo, era para entonces el primer esfuerzo de política de convivencia y seguridad ciudadana en Colombia, a partir de la regulación de derechos y libertades con fuerza de ley. Este ámbito de análisis se extiende a la *función y actividad de policía*, por cuanto desde la aprobación normativa desde el Congreso procura su aplicación tanto por parte de las autoridades político-administrativas como de los uniformados de policía mediante procedimientos administrativos especiales. En concordancia con las tesis expuestas en el presente estudio, los esfuerzos para desarrollar este componente del *ente* datan de 1993, con la estrategia denominada *Seguridad para la Gente* del expresidente César

Gaviria, como una propuesta impulsada desde el cuerpo de policía, que reflejaba que el desarrollo de la ciencia de policía como ciencia social, siempre provenía como una iniciativa independiente de la institución policial, demostrando su paso inadvertido en los diferentes escenarios históricos y jurídicos, como resultado, claro está, de las circunstancias históricas de violencia que ha sufrido el país. El investigador y policólogo Fabio Londoño (2019b: 82-83) quien participó en su formulación y propuesta ante el órgano legislativo, corrobora la dificultad para la activación del ciclo de política pública desde el decisor político:

Después de estos tropiezos, la Dirección de la Policía creó un nuevo grupo para revisar y reiterar ante el ministro pertinente la elaboración del Código de Convivencia (...) Después continuó la labor otro grupo formado por algunos de los que habíamos participado antes y miembros del Ministerio de Defensa. Terminado el trabajo lo remitimos al Congreso en el periodo del presidente Álvaro Uribe, pero no obtuvimos resultados. Finalmente, bajo el mandato del presidente Santos logramos que presionara al Congreso para aprobar este instrumento normativo que hoy tenemos en ejecución, después de largos periodos de estudio y discusión (...).

Surtido este proceso, se puede señalar que el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es una de las principales expresiones del *poder de policía* y uno de los mayores logros en términos de producción de política pública para la seguridad desde la esfera normativa. Este esfuerzo, sin duda, es un ejercicio de *alta policía* al coadyuvar a la promoción de entornos de convivencia y seguridad ciudadana en un escenario de post-acuerdo de paz. En este sentido, el respaldo del Gobierno a esta iniciativa marca diferencia con el enfoque de política de su antecesor –como señala Londoño (2019a)–. Adquiere una mayor sintonía teórica con la formulación de la PISDP, que ubica la seguridad y la convivencia ciudadana en atención a la promoción y goce de derechos y libertades públicas como máxima teleológica constitucional y como parte de su concepto estratégico (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). En todo caso, este esfuerzo sigue siendo precedido por el de *seguridad interna*, que se mantiene en la política, donde se jerarquiza y prevalecen amenazas asociadas al control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley.

Si bien estas normas se consideran instrumentos indispensables para regular comportamientos que pueden afectar las buenas relaciones entre las personas y el entorno, uno de los riesgos es que gravite alrededor de la esfera de la *política criminal*. La falta de claridad en la conceptualización por parte del Estado entre política de seguridad y política criminal, así como los vacíos en una clara definición, interpretación y aplicación, pondera un ámbito sancionatorio antes que uno de orden preventivo. Incluso se distorsiona su naturaleza, como consecuencia del populismo punitivo, como indicaba Isla (2017) en el capítulo 2, o de la influencia penalista en la visión de generar una acción “efectiva” en seguridad, de la que son objeto tanto autoridades como uniformados y que se mide en función

del “castigo” a través de indicadores de capturas, retenciones, multas y otras. Como señala el general Jorge Hernando Nieto, director de la institución policial entre 2016 y 2018, fecha en la que se implementó esta ley (Policía Nacional de Colombia, 2017: 7): “es un código que tiene un carácter preventivo y apunta a corregir comportamientos que afectan las buenas relaciones humanas y su entorno, promueve la sana convivencia y los buenos hábitos”. Por esta razón, esta norma se considera un planteamiento jurídico-político y sociológico de la conducta en ciudadanía, mas no penal, ampliando su alcance incluso, a la proscripción del antiguo término de contravenciones de policía, creando el de *comportamientos contrarios a la convivencia*. Este concepto se entiende como la descripción de acciones u omisiones realizadas por sujetos como un conjunto de tareas u operaciones que afectan favorable o desfavorablemente la convivencia (Londoño, 2019b). De esta forma, el *poder de policía* articula el poder político desde la regulación de derechos y deberes con el régimen de policía, que se ocupa del comportamiento ciudadano.

#### **4.3.1.2 Segunda categoría de análisis: actividad y función de policía**

Incluye aquellas acciones estratégicas que, además de proponer la vinculación de autoridades político-administrativas, realizan una alianza pública con el Ministerio del Interior y con la Fiscalía General de la Nación, entidad responsable de la dirección y coordinación de la investigación penal en Colombia. De igual forma, los *Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, constituyen una de las principales herramientas de gestión territorial creada mediante la ley 62 de 1993, definidos como:

Un documento de planeación estratégica en materia de seguridad y convivencia que debe estar presente en todos los departamentos y municipios del país. Su propósito está enmarcado en la definición de estrategias, líneas de acción, programas y proyectos orientados a la solución de problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía (Carrillo, 2018: 135).

Finalmente, en cuanto a la *actividad de policía*, una de las acciones principales atribuidas al cuerpo-institución de policía fue el *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*.<sup>9</sup> Esta estrategia parte de los modelos clásicos de *community policing* o policía comunitaria, ampliamente reconocida. Consiste más que en una serie de programas de acercamiento, en un proceso que define prioridades y actividades que demandan ser resueltas ampliamente entre ciudadanos y la policía (Skogan, 2006), con base en tres elementos: 1) intervención ciudadana, 2) solución de problemas y 3) descentralización.

---

<sup>9</sup> Un cuadrante es un sector geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se cuentan la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia (Policía Nacional de Colombia, 2010).

La evolución del programa durante dos décadas lo llevó a definirse y constituirse en el modelo estándar de servicio de policía para todo el país,<sup>10</sup> instalándose en el imaginario colectivo ciudadano y denominando a los uniformados como el “policía del cuadrante”; en este sentido, fue evidente su contribución en el progresivo afianzamiento de la seguridad ciudadana, donde se ha implementado (García, Mejía y Ortega, 2013). Sin embargo, el modelo, pese a contener el calificativo de ‘comunitario’, presentó tres tipos de limitaciones: la primera, de tipo presupuestal, por causa de los recursos destinados, asumidos exclusivamente por la Policía, limitando el apoyo de alcaldes y gobernadores al suministro de equipamiento, mas no al financiamiento de los planes y programas contenidos. La segunda, de recurso humano, dada la disminución de personal policial. La tercera, de empoderamiento conceptual del modelo por parte de alcaldes y gobernadores, al ser entendido como un programa “de la Policía”, fracturando la premisa de que el modelo de *community policing* debe ser un programa de la ciudad, pues al ser solamente del cuerpo-institución, el programa está destinado a fracasar (Weisburd y Braga, 2019).

Como resultado de lo anterior, se puede señalar que la política de seguridad en relación con los aspectos de convivencia y seguridad ciudadana preservó elementos de ejecución de la PSD. Se mantuvo el empleo del cuerpo-institución de la Policía como un componente adicional de la Fuerza Pública orientado a las labores de control territorial, lo que obligó el empleo de sus integrantes en términos de superar la capacidad y cantidad de miembros de los grupos armados al margen de la ley. De esta forma, la estrategia de la política de seguridad ciudadana se limitó a la posibilidad de respuesta sobre las capacidades desarrolladas por la Policía y no por un engranaje interinstitucional. Incluso las acciones consignadas, estudiadas en la gráfica anterior, procuran definir estrategias independientes, propias de la organización policial, como el modelo de vigilancia por cuadrantes, el incremento de personal policial, los planes de reducción del homicidio y de delitos de impacto. La concepción de estas acciones

---

<sup>10</sup> En Colombia este programa parte de la primera iniciativa en 1993 denominada *Participación comunitaria*, como parte de los elementos trascendentales que incorporó la ‘transformación cultural’ como un gran proceso de reforma policial liderado por el entonces director general Rosso José Serrano, que modificó radicalmente la administración de la institución al incorporar modelos gerenciales como el Sistema de Gestión Integral y el *community policing*, como el nuevo enfoque del servicio de policía, influencia como resultado del fuerte relacionamiento con cuerpos de policía y de cumplimiento de ley estadounidenses por la lucha contra el narcotráfico que permitió referenciar y aplicar este enfoque. Luego, con el ánimo de darle un alcance nacional, se denominó “Policía Comunitaria” en 1998, disponiendo que toda unidad de policía metropolitana y departamentos debía tener este componente. Para 2006, con la incorporación operacional del concepto de *cuadrantes*, se considera que las patrullas de reacción, debían asumir y desarrollar simultáneamente funciones y desarrollar planes con el enfoque comunitario, adquiriendo un rol ambivalente, similar al modelo anglosajón, donde las patrullas asumen tanto la función de prevención y promoción comunitaria, como de reacción y atención a llamados de emergencia, en un área determinada bajo su responsabilidad. Para masificarlo a nivel nacional pasó a denominarse en 2010 como *Plan Nacional* y en 2015, se estandarizó doctrinalmente para todo el servicio de policía, como el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

restringe ampliamente un modelo de convivencia basado en la prevención, pues el control y tratamiento al crimen no es solo responsabilidad de la Policía, ya que es imposible solucionar los problemas y conflictos sociales sin la participación ciudadana (Goldstein, 1990).

En relación con el grado de implementación como una de las fases de la política pública, en la tabla No. 4.1 se explica mediante una escala cromática, el grado de avance de las diecisiete acciones de la política. Estas se representan de acuerdo a sus niveles de ejecución: verde = satisfactorio, amarillo = medio y rojo = sin avance. Los números mantienen la correspondencia de la tabla anterior sin variar, en relación con su categorización frente al *poder de policía: 3, función: 2, y actividad: 1*.

**Tabla No. 4.1 Grado de implementación y avance de las acciones del objetivo estratégico No. 2 de la política sectorial de seguridad 2014-2018**

<b>Estrategias planteadas en la política de seguridad 2014-2018</b>	<b>Ponderación</b>
Formulación del nuevo Código Nacional de Policía	3
Programa Nacional de Educación Cívica y Ciudadana	1
Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana – SPCSC	1
Estrategia de comunicación vinculante a cargo de la Policía Nacional	1
Reducir principales modalidades delictivas y delitos de alto impacto	1
Focalización de puntos críticos o <i>hot spot</i> (puntos calientes)	1
Fortalecimiento de la investigación criminal, inteligencia, cualificación de capturas	1
Rediseño del sistema de cuadrantes y cuadrantes accionables para intervenciones especiales	1
La reducción del homicidio ocupa un lugar prioritario en las metas sectoriales	1
Fortalecer los instrumentos de gestión territorial: Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC	2
Fortalecer capacidades del programa Departamentos y Municipios Seguros – DMS	1
Fortalecimiento policial a través del incremento del personal policial	1
Fortalecer y ajustar el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	1
Ampliar la cobertura, coordinación interinstitucional e integración de los sistemas de vigilancia y los Circuitos Cerrados de Televisión – CCTV	2
Cobertura del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) y conectividad con privados	2
Creación de Junta Técnica de Coordinación entre los ministerios del Interior, de Defensa y la Policía Nacional, para fijar directrices y planes de estandarización	2
La Policía Nacional, fortalecerá coordinación con la Fiscalía, el Ministerio de Justicia o las autoridades político administrativas, para articular sus acciones y desarticular redes delictivas	2

*Fuente:* Elaboración propia (2018) con base en las acciones contenidas en la *Política de Defensa y Seguridad, Todos por un Nuevo País*.

El análisis permite discriminar y explicar que los tres niveles de avance guardan correlación con el grado de articulación interinstitucional; es decir, que a menor coordinación entre autoridades, menor posibilidad de cumplimiento de estas acciones de política, representadas entonces con el color rojo. Así, aquellas que no requieren la vinculación conjunta entre instituciones reflejaron avance. A partir de esta premisa, se encuentra que de las diecisiete acciones, siete se cumplieron (verde), en la medida que dependen exclusivamente de las capacidades y respuesta de la Policía, como: *reducción del delito y de las principales modalidades delictivas, fortalecimiento y ajuste del Modelo de Cuadrantes y la investigación criminal contra organizaciones delictivas*. Por otra parte, seis iniciaron su implementación, pero no presentaron un mayor avance (amarillo), identificando que corresponden a aquellas que requerían un grado de articulación interinstitucional fuera del sector defensa o justicia. Sin embargo, no lograron un proceso de maduración suficiente entre instituciones de la función pública, como: *creación de la junta de coordinación con el Ministerio del Interior, los sistemas de data-vigilancia con el sector privado*. Merecen especial análisis los PISCC, por cuanto su formulación e implementación dependen directamente de gobernadores y alcaldes, marcando la línea de trabajo en seguridad para cada mandato regional y local por cuatro años.

Finalmente, cuatro acciones estratégicas de la política no presentaron ningún nivel de avance (rojo). La que más llama la atención corresponde al incremento de personal policial, siendo una respuesta recurrente y tradicional en las estrategias de política frente a coyunturas de seguridad. Para el final del mandato del presidente Santos, la Policía Nacional fue objeto de una comisión especial con el fin de establecer las funciones de la institución para el escenario posconflicto, presentando entre sus conclusiones la necesidad de incrementar en 50.000 efectivos para los siguientes diez años (*El Tiempo*, 23-03-2017). Sin embargo, frente a un concepto del Consejo de Estado en el que deroga el artículo 2 del decreto 1.858 de 2012, en el que el Gobierno había extendido los tiempos de retiro para el personal uniformado de 20 a 25 años de servicio, esta Corte reafirmó los 20 años establecidos originalmente en los estatutos de carrera (Gestor Normativo. Función Pública, 2018). Así, el propósito de aumento de uniformados se vería frustrado, primero, por la inminente salida de 18.000 policías que ya tenían el derecho de asignación de retiro y, segundo, por las dificultades para que el Ministerio de Hacienda asegurara la asignación presupuestal necesaria para incorporar, sostener y brindar prestaciones de carrera a 5.000 policías cada año. De esta forma, se corrobora la premisa de análisis donde señala que las acciones que no tienen avance corresponden a aquellas que dependen de un alto grado de articulación con otros ministerios o instituciones.

En cuanto a las acciones *reducción del homicidio y reducir las principales modalidades delictivas y delitos de alto impacto*, si bien se mantuvo un decremento sostenido del homicidio durante

los dieciséis años analizados, otros delitos como el hurto, la extorsión y las lesiones personales experimentaron incrementos. Este comportamiento obedece a la mutación de los fenómenos de criminalidad (Rodríguez y Bustos, 2017), una mayor visibilidad urbana y también un esfuerzo de registro más completo de los eventos ocurridos por los sistemas de información, incluso sin tener una denuncia formal. Como se observa en la tabla No. 4.2, adicional al propósito de disminución del homicidio, en términos de las diecisiete líneas de política, la relacionada con la reducción general de delitos, en la evaluación se califica en color rojo o sin avance.

**Tabla No. 4.2 Delitos de seguridad nacional comparativo 2011-2018**

Fuente: Policía Nacional de Colombia, 2019b. Sistema Estadístico Delincuencial y Contravencional

	Delitos que afectan la seguridad nacional								Var. Abs.	Var. %
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
<b>Terrorismo</b>	366	634	680	556	307	158	76	121	<b>-245</b>	<b>-66%</b>
<b>Homicidio</b>	15803	16033	14971	12958	12460	12164	12079	12667	<b>-3136</b>	<b>-20%</b>
<b>Secuestro</b>	305	305	299	288	213	207	195	176	<b>-129</b>	<b>-43%</b>
<b>Extorsión</b>	1805	2316	4805	4888	5480	4903	5532	7047	<b>5242</b>	<b>75%</b>
<b>A. Subversivas</b>	151	167	158	168	119	56	17	12	<b>-139</b>	<b>-93%</b>

(SIEDCO). Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL

Durante el gobierno del presidente Santos se observa que en relación con los delitos que afectan la seguridad nacional se mantiene la tendencia a la reducción reportada en los ocho años anteriores (2002-2010), señalada en el capítulo anterior. A partir de la comparación de cifras totales realizada entre el primer y el último año de gobierno (2011-2018), se encuentran dos hallazgos: el primero, relacionado con el hecho de que la conducta delictiva de mayor reducción, correspondiente a las acciones subversivas –entendidas como ataques armados de la guerrilla contra la población o la fuerza pública–, supera el 90%, como efecto directo del proceso de paz. Luego, acentúa su reducción desde 2015, año previo a la firma del acuerdo definitivo del fin del conflicto, donde se acordó un cese bilateral del fuego y hostilidades. El segundo, en contraste con lo anterior, corresponde al incremento elevado de la extorsión en un 75%, el cual, pese a la desactivación de las FARC como uno de los principales generadores de este delito, refleja cómo esta conducta migró en su autoría a los nuevos grupos de crimen en las ciudades. Este delito registra los mismos patrones de mutación del narcotráfico al *microtráfico*, ahora, hacia el fenómeno de la *microextorsión*. Esta conducta consiste en la exigencia de pequeñas sumas de dinero de manera permanente y cíclica a pequeños comerciantes y almacenes de barrio, constituyéndose para este periodo

en un delito que tiende a afectar ahora la seguridad ciudadana, en coherencia con el incremento de todos los indicadores de este ámbito, como se explica en la siguiente tabla.

**Tabla No. 4.3 Delitos de seguridad ciudadana comparativo 2011-2018**

	Delitos que afectan la seguridad ciudadana								Var. Abs.	Var %
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
<b>Lesiones personales</b>	62186	82183	82938	82234	86960	127225	132651	141383	<b>79197</b>	<b>57%</b>
<b>Hurto personas</b>	67865	82654	93455	94424	101448	146866	209776	257053	<b>189188</b>	<b>74%</b>
<b>Hurto celulares</b>	19114	24589	30779	34354	39357	52464	118056	145159	<b>126045</b>	<b>87%</b>
<b>Hurto residencias</b>	17968	22349	21231	20756	21163	24190	46547	47361	<b>298393</b>	<b>63%</b>
<b>Delitos sexuales</b>	8224	11459	11689	12.739	21880	23886	28291	36668	<b>28444</b>	<b>78%</b>

*Fuente:* Policía Nacional de Colombia, 2019b. Sistema Estadístico Delincuencial y Contravencional (SIEDCO).  
Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL.

De manera inversamente proporcional, a mayor reducción de delitos que afectan la seguridad nacional, mayor incremento de delitos contra la seguridad ciudadana, siendo los que afectan el patrimonio –como los hurtos en las tres modalidades señaladas: personas, residencias y celulares–, los que presentan incrementos superiores al 60%. Merece especial atención el aumento de los delitos sexuales; sin embargo, esto se explica, en parte, por el aumento de los incentivos a la denuncia de estos comportamientos y una mayor visibilidad que adquirió la mujer víctima del conflicto armado durante el proceso de paz. Luego de la firma del acuerdo, se fortalecieron activismos alrededor de la violencia de género, generalmente asociada a la de tipo sexual, cometida por las organizaciones guerrilleras, incrementando el conocimiento y concienciación de estos hechos en la esfera de lo penal y de la justicia transicional.

En relación con la acción *fortalecer y ajustar el modelo de cuadrantes*, planteada como una necesidad de reingeniería en el propósito de garantizar su cobertura en todo el país, se registró un incremento de 1.458 cuadrantes de policía en 2010 a 4.882 en 2018 (+235%). Paralelamente se presentó un aumento del personal del 189%, al pasar de 8.748 uniformados a 25.266 en los mismos periodos (Policía Nacional de Colombia, 2018d). Este crecimiento se produjo bajo una metodología de ampliación geográfica de los cuadrantes con el mismo personal y número de patrullas policiales, agregándoles una mayor carga en términos de cantidad de barrios y población asignada. En consecuencia, se afectó el principio de

proximidad policial, al tener que atender un territorio más amplio con los mismos recursos logísticos y de personal, limitándose, por ende, a la atención de casos de policía por llamado ciudadano y no por la iniciativa de prevención y desarrollo de planes y programas. Esta situación se agravó con la inminente salida de efectivos policiales con derecho a su retiro, como se mencionó, en cumplimiento del concepto del Consejo de Estado. De esta manera la reorganización del modelo es un asunto pendiente que no se cumplió durante el periodo estudiado.

Como se observó, en las diecisiete estrategias se evidencia una tendencia de respuesta estatal en el cuerpo-institución. Este análisis demuestra cómo se supedita la posibilidad de mejorar estructuralmente la convivencia y la seguridad ciudadana sólo desde las capacidades con que cuenta el sujeto de la acción política, en este caso, la Policía Nacional y su programa principal: el *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. De igual forma, estrategias tradicionales como el incremento de efectivos, patrullas, jurisdicciones o delimitaciones especiales con acción exclusivamente policial para disminuir el delito, no siempre demuestran una reducción de los índices de criminalidad. Así quedó demostrado en el comportamiento delictivo entre 2010 y 2018. Lo anterior se corrobora con la investigación denominada *Experimento de patrullas preventivas de la ciudad de Kansas*,<sup>11</sup> considerado uno de los principales estudios de policía a gran escala en los setenta. Esta investigación comparó el comportamiento delictivo de tres zonas controladas, con diferentes patrones de patrullaje, desde la simple reacción a llamados de la comunidad hasta rutinas preventivas intensivas donde se triplicó la cantidad de recorridos de las patrullas. El resultado demostró que el crimen ni se incrementó ni se redujo, concluyendo que una de las bases con las que se fundamentó el modelo americano de servicio de policía, que es el patrullaje, quedaba absolutamente revaluado (Kelling, Pate, Dickman y Brown, 1974).

Se puede señalar que desde la perspectiva del *ente policía*, en las tres políticas de seguridad analizadas durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos –*Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)* (2010-2014), *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC)* (2011) y la *Política de Defensa y Seguridad - Todos por un Nuevo País* (2014-2018)–, se identifica un reconocimiento de la seguridad ciudadana en su inclusión temática. Igualmente, una preocupación del formulador de política por agregar

---

<sup>11</sup> El experimento que presentó sus resultados en 1974 a través de la Police Foundation en Estados Unidos, consistió en tomar 15 puntos críticos del crimen divididos en tres grupos. En el primero, los *hot spot* se denominaron *puntos de reacción*, el patrullaje de prevención fue eliminado y los oficiales de policía fueron instruidos solo para atender llamados de emergencia de la comunidad; en el segundo grupo, llamado *puntos de control*, el patrullaje fue mantenido al mismo nivel; y en el último, denominado *puntos proactivos*, el patrullaje se duplicó y hasta triplicó asignando patrullas adicionales. El resultado frente a la reducción de la criminalidad no se alteró, ni presentó reducciones o incrementos.

líneas estratégicas que la desarrollaran, pretendiendo una visión mucho más integral de la seguridad al vincular al Estado desde un enfoque multisectorial y de corresponsabilidad.

No ocurre lo mismo en cuanto a la formulación y la implementación, que en el momento de su ejecución sigue recayendo en el sector defensa. La responsabilidad directa de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en la lucha histórica contra fenómenos como el narcotráfico, las guerrillas, las autodefensas y las bandas y grupos de crimen organizado los sigue ubicando como actor de primer orden y respuesta del Estado frente al conflicto. Lo anterior deriva como hallazgo de análisis, que el camino y las acciones para enfrentar nuevos fenómenos y para garantizar nuevos espacios de construcción de la paz proponen el mismo formato, basado en las capacidades operativas y técnicas de estas instituciones (Schultze-Kraft, 2012). En cuanto a *policía*, se observa aún un Estado con rasgos inerciales y con dificultad para movilizar toda la institucionalidad alrededor de un fin común como es la convivencia. Así mismo, se refuerza una dependencia de las capacidades del cuerpo-institución de la Policía para enfrentar y responder a las diferentes coyunturas, crisis y comportamientos territoriales de la seguridad.

La evidencia de lo anterior se percibe en la caracterización de las estrategias y líneas de acción planteadas en las tres políticas analizadas, muchas de ellas aumentando atribuciones típicamente policiales alrededor del control y la investigación del delito, la persecución del crimen organizado y el crecimiento de efectivos policiales principalmente. La implementación de indicadores para el cuerpo-institución y no para los demás actores multisectoriales en cuanto a acciones coordinadas y de corresponsabilidad interinstitucional del Estado, demuestra esa restricción en la fase de implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de seguridad. Ese giro de la política por efecto del proceso de paz es mucho más marcado una vez se surten avances concretos en la negociación con las FARC, donde se denota la posibilidad real de lograr la terminación del conflicto armado, particularmente en el segundo periodo de gobierno. Sin embargo, incluso en los textos del acuerdo de paz existe una visión político-ideológica y no de construcción de un nuevo enfoque de seguridad basado en la convivencia, donde se plantea incluso la modernización del sector defensa, pensando desde la reforma militar o la reformulación doctrinal de la fuerza pública para la construcción de la paz.

En cuanto a la arquitectura institucional, se concentró la capacidad coercitiva del Estado en un solo ministerio que es el de Defensa, que agrupa la fuerza militar y la Policía, persistiendo elementos de disfuncionalidad al presentar una especie de bipolaridad en términos políticos. Por un lado, la política tiene la intención de priorizar los temas de seguridad ciudadana como un bien democrático civil; y por otro, de mantener rasgos de una seguridad en términos generalizados y sin distinción de su objeto, mezclando elementos de seguridad nacional,

seguridad interior, pública y ciudadana. Una de las descripciones más completas de este proceso durante los últimos dieciséis años es la realizada por el entonces director general de la Policía Nacional y vicepresidente de la república, general Oscar Naranjo Trujillo, quien tuvo el primer cargo durante el término del periodo del presidente Uribe e inicio del mandato de Santos (2007-2012) y el segundo cargo, en la fase resolutive del proceso de paz entre 2017 y 2018, incluso participando como negociador plenipotenciario por parte del gobierno nacional:

Los primeros ocho años del presidente Uribe, denominados como Política de Seguridad Democrática marcaron un punto de inflexión en la historia colombiana en relación con la violencia, como resultado básicamente de una campaña institucional, militar y policial, para neutralizar actores armados criminales. Luego, los otros años subsiguientes, los del presidente Juan Manuel Santos, fueron años donde se llamaría de cierta estabilización territorial de la seguridad, en función de la creación de condiciones para adelantar un proceso de negociación política que pusiera fin al conflicto con las FARC, pero ninguno de los dos mandatos priorizó de manera nítida la política de seguridad ciudadana, para que hubiese una praxis policial, para un servicio más cercano a los ciudadanos, porque la prioridad sigue siendo, neutralizar amenazas que tienen que ver mucho con la seguridad nacional o la seguridad interior (Naranjo, entrevista con el autor, 2019).

Esta apreciación, como recurso valioso para el análisis, acopia una visión holística de los dieciséis años analizados en el presente estudio y enmarca el carácter de la política de seguridad propuesto por ambos presidentes: Uribe y Santos. Se puede deducir que las circunstancias históricas que llevaron al escalonamiento del conflicto armado interno obligaron al planteamiento político-ideológico de la *seguridad democrática*, necesario para sentar una base de gobernabilidad y maniobra política para construir la propuesta del segundo momento, que consistió en una política de paz. Esto quiere decir que sin el debilitamiento estratégico al que se obligó a los grupos armados ilegales, la recuperación de la gobernabilidad y el control territorial del Estado no hubiese sido posible realizar una proposición política de paz que finalizara un conflicto de más de cincuenta años y reconociera las causas estructurales sociales y políticas que lo reprodujeron.

En relación con la política de seguridad ciudadana, la preocupación y concentración del último gobierno en lograr el fin del conflicto no le permitió dar un mayor alcance a este propósito. En este sentido, siguieron sin formular por lo menos tres condiciones necesarias para su posterior desarrollo, como son: una política pública estructural, multidisciplinar e intersectorial, la arquitectura institucional necesaria para su desarrollo, y finalmente los mecanismos de construcción participativa de la seguridad entre autoridades y comunidad. El planteamiento se limitó, como se ha señalado a lo largo del capítulo, a su reconocimiento en los documentos de política. Lo anterior refleja las dificultades estructurales asociadas a la *disparidad institucional* frente a la propuesta de consolidar instituciones modernas en una

sociedad premoderna. En el orden nacional persisten dificultades de coordinación entre estas partes, que se replican a nivel territorial en materia de debilidades en infraestructura, cultura ciudadana y capacidad burocrática (García y Espinosa, 2012). Estas fallas dificultan el funcionamiento de esas instituciones para lograr un planteamiento programático y sostenido de política, así como su despliegue e implementación a nivel de política de Estado.