

LA RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANOS

UN ASUNTO QUE VA MÁS ALLÁ
DE LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

NOVIEMBRE 2021

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

LA RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANOS

UN ASUNTO QUE VA MÁS ALLÁ
DE LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

BOGOTÁ, NOVIEMBRE 2021

Autores:

Claudia Patricia Gómez Rojas (*)
Yofre Luis Cortés Vargas (**)

Edición y corrección de estilo:

Martín Franco Vélez

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-85-1



Suecia
Sverige

(*) Politóloga con Maestría en Estudios Latinoamericanos. Investigadora en temas de gestión nacional y territorial de seguridad ciudadana y asuntos propios de organizaciones policiales. Adscrita al Grupo de Investigación categorizado por Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación Estrategia y Decisión de la firma consultora Public Safety Research Center.

(**) Internacionalista, candidato a Magister en Gobierno del Territorio y Gestión Pública. Investigador en temas servicio de policía, investigación criminal e inteligencia. Adscrito al Grupo de Investigación categorizado por Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación Estrategia y Decisión de la firma consultora Public Safety Research Center.

CONTENIDO

GRUPO DE TRABAJO
FIP-FESCOL

5

INTRODUCCIÓN

7

SANCIÓN Y COERCIÓN

ELEMENTOS ESENCIALES DEL MODELO
DE POLICÍA EN COLOMBIA

10

LA LEGITIMIDAD POLICIAL DERIVA
DEL GOBIERNO NACIONAL

13

LA PRIORIDAD ES EL CONTROL DEL DELITO

16

LA PARTICIPACIÓN EN SEGURIDAD
NO ES ORGÁNICA, OBEDECE A LOS TIEMPOS
Y NECESIDADES DEL GOBIERNO

20

EL ESTADO COLOMBIANO NO ES EL
ÚNICO QUE IMPONE UN ORDEN

23

RECOMENDACIONES

26


BIBLIOGRAFÍA



LA RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANOS

UN ASUNTO QUE VA MÁS ALLÁ
DE LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

ENTRE LOS INSUMOS QUE SE TUVIERON PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE PAPER SE DESTACAN LAS DISCUSIONES QUE SE DESARROLLARON BAJO EL LIDERAZGO DE LA **FUNDACIÓN FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FESCOL)** Y LA **FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ** ALREDEDOR DE LA SUPERVISIÓN Y EL CONTROL CIVIL DEL SECTOR SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA. ASÍ COMO LOS AVANCES DE LA INVESTIGACIÓN “DISTINGUIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SERVICIO DE POLICÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA” QUE REALIZAN LOS AUTORES DE MANERA INDEPENDIENTE Y LA INVESTIGACIÓN DIRECCIÓN OPERATIVA DEL SERVICIO DE POLICÍA – ESTACIÓN DE POLICÍA CHÍA COMO ESTUDIO DE CASO.



INTRODUCCIÓN

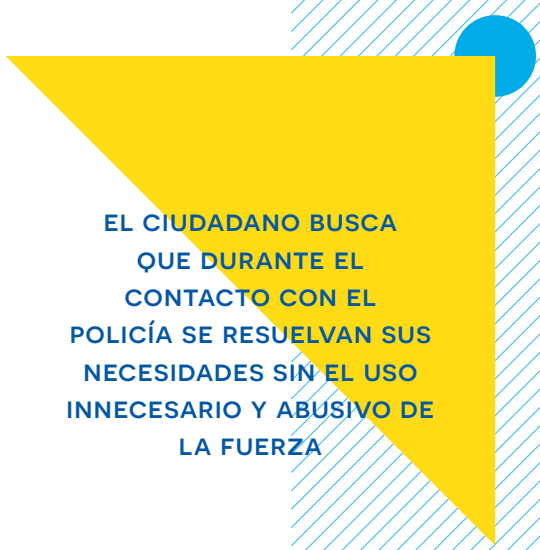
Cambiar la relación policía-ciudadano durante el contacto es la principal justificación de la reforma o transformación integral de la Policía Nacional. Sin embargo, esto es algo que no logrará por sí solo el cuerpo de policía, pues hay factores externos que pueden obstaculizar esta intencionalidad.

El contacto ciudadano-policía es variado: va desde acciones que el policía desarrolla de vigilancia por iniciativa propia (como el registro a personas); el llamado del ciudadano para que el policía le proteja durante eventos de delincuencia, aumente la frecuencia de patrullaje o para que un vecino que tiene el equipo con alto volumen ajuste su comportamiento a la ley; hasta cuando el policía del ESMAD desarrolla procedimientos de control de multitudes. En todo caso, el ciudadano busca que durante el contacto con el policía se resuelvan sus necesidades sin el uso innecesario y abusivo de la fuerza.

Este contacto está marcado por la intencionalidad de las decisiones del Gobierno para lograr la obediencia de los asociados, así como por la planeación del cuerpo de policía para reducir del delito y del propio integrante de patrulla de vigilancia policial para lograr los resultados encomendados durante el turno.

De la intencionalidad surge el concepto de modelo de policía, que básicamente se refiere a la conducta de coerción que caracteriza al Gobierno para lograr la obediencia de sus asociados. Este modelo de policía o de coerción, sumado a iniciativas de persuasión y retribución en un conjunto de arreglos institucionales basado en influencias derivadas de decisiones políticas, normativas y funcionales, debe ser ejecutado por las organizaciones del Estado. La diferencia entre todas las organizaciones públicas y el cuerpo de policía es que este último tiene a su cargo el uso legítimo de la fuerza para proteger la propiedad privada, regular el comportamiento social y mantener la estabilidad y el orden constitucional.

Prometer cambios sustanciales en la relación policía-ciudadano implicaría modificar asuntos estructurales relacionados con: i) la arquitectura institucional del Estado; ii) la forma como el Estado impone el orden pactado a los habitantes (dominación y autoridad); y, por supuesto, iii) la manera como el Estado comprende, identifica e intenta modificar la existencia de los órdenes que imponen otros actores en el territorio.



**EL CIUDADANO BUSCA
QUE DURANTE EL
CONTACTO CON EL
POLICÍA SE RESUELVAN SUS
NECESIDADES SIN EL USO
INNECESARIO Y ABUSIVO DE
LA FUERZA**

A continuación, se exponen cinco factores externos a la Policía Nacional que determinan, en gran medida, la relación con el ciudadano. Es importante aclarar que la alta dirección de la institución no puede de manera autónoma tomar decisiones sobre los mismos; por el contrario, las decisiones organizacionales responden a disposiciones e incentivos del sistema político. Al final del texto se plantean algunas recomendaciones de carácter político que podrían ser tenidas en cuenta por las autoridades del orden nacional y acogidas por técnicos y consultores que asesoran al sector seguridad y defensa para iniciar procesos más ambiciosos que el liderado por el actual Gobierno. Estas recomendaciones permitirían dar continuidad al proceso de Transformación Institucional, que obedece a cambios organizacionales previamente planeados en el seno de la institución, así como avalados y acompañados por el Gobierno Nacional.

01

SANCIÓN Y COERCIÓN

1. SANCIÓN Y COERCIÓN ELEMENTOS ESENCIALES DEL MODELO DE POLICÍA EN COLOMBIA

La noción clásica de Estado propuesta por Weber supone el monopolio de la fuerza por parte de la estructura de poder como una condición necesaria para imponer un orden y ejercer la dominación. No obstante, como lo sugiere Joel S. Migdal, la realidad de los estados de América Latina y el Caribe, África y Asia, da cuenta de situaciones en las cuales su autoridad es fragmentada y disputada, al punto que las leyes y regulaciones del Estado deben competir con otros tipos de regulación que intentan imponer diferentes grupos. Algunos de ellos se declaran abiertamente opositores, mientras que otros están dispuestos a negociar o resisten desde los espacios locales (Migdal, 2011, pág. 29).

Esta mirada crítica y quizá más realista de la noción del Estado, invita a pensar que, para imponer un orden, este dispone de un sinnúmero de formas de persuasión, retribución y coacción. En la coacción está el uso legítimo de la fuerza, aspecto central de un modelo de policía.

Si se da como supuesto la existencia de un modelo de Policía¹ que no está escrito, sino que se decodifica de la conducta de cada gobierno para lograr la obediencia de sus asociados y se define como *“el conjunto de formas de coacción disponibles en el marco institucional que utilizan las instituciones políticas para mantener el orden público”* (Cortes Vargas, Garcia Hernandez, & Gomez Rojas, Colombia: Orden y Seguridad, 2018, pág. 53), entonces es posible afirmar que el modelo de policía que se ha configurado en Colombia privilegia, entre las formas de coacción, a la sanción y la coerción.

Esta característica del modelo de policía ha condicionado los desarrollos organizacionales de la Policía Nacional con mayor énfasis en los últimos 30 años, en los que ha primado el interés por crear unidades especializadas para intervenir en casos de perturbación y restablecimiento del orden público. Esta situación se une al fenómeno de descarga parcial o total del mantenimiento del orden público en la Policía Nacional (Cortes Vargas, Dirección Operativa del servicio de policía, 2017, pág. 24), que ha condicionado el comportamiento de sus miembros, quienes no se aproximan al ciudadano desde el principio de la confianza, sino desde el control, la suspicacia y la coerción.

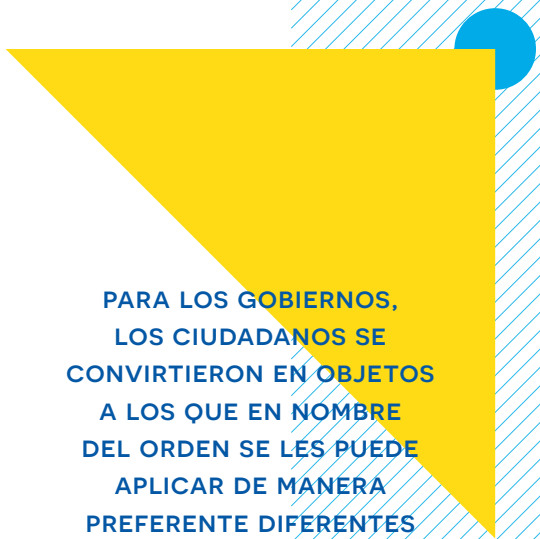
Prueba de ello lo constituye la baja capacidad del personal policial para realizar labores de regulación del comportamiento de los ciudadanos, frente a la alta disposición que tienen para imponer sanciones o utilizar medios en clave

•••••
¹ Al respecto, es importante diferenciar los términos modelo de policía, modelo de gestión policial y modelo de vigilancia policial, que para el enfoque anglosajón se entiende como *“policing model”*.

de control y no de protección. Actuaciones que son promovidas y demandas por las autoridades quienes, por ejemplo, miden la efectividad de la actuación policial en materia de convivencia a partir del número de comparendos impuestos y que, en periodos anteriores como el Frente Nacional, realizaban seguimiento a la operatividad de la fuerza pública a través de indicadores como el número de detenciones de carácter preventivo².

Durante más de 50 años, los indicadores que se han utilizado para medir la eficacia policial se circunscriben a mediciones relacionadas con operatividad, lo que se ha constituido en un incentivo negativo para el personal policial que, para lograr las cifras esperadas, entra en el peligroso “*juego de los números*”. No se puede olvidar que, como sugiere Ignacio Cano, “*Toda organización evaluada según información que ella misma produce tiende a modificarlas de alguna forma y la policía no es una excepción*” (Cano, 2010)

En resumen, esta característica del modelo de policía que se ha configurado, da origen a una de las fracturas de esta relación: que el ciudadano se percibe como un sujeto a controlar, sancionar y —en caso de ser necesario— a quien se le pueden aplicar diferentes niveles de fuerza. Para los gobiernos, los ciudadanos se convirtieron en objetos a los que en nombre del orden se les puede aplicar de manera preferente diferentes formas de coerción.



**PARA LOS GOBIERNOS,
LOS CIUDADANOS SE
CONVIRTIERON EN OBJETOS
A LOS QUE EN NOMBRE
DEL ORDEN SE LES PUEDE
APLICAR DE MANERA
PREFERENTE DIFERENTES
FORMAS DE COERCIÓN**

• • • • •
² Decreto 1923 de 1978 (septiembre 06) “Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados”. Es importante tener en cuenta que el cuerpo de policía en Colombia se organizó con carácter nacional desde 1962.



02

**LA LEGITIMIDAD
POLICIAL DERIVA DEL
GOBIERNO NACIONAL**

2. LA LEGITIMIDAD POLICIAL DERIVA DEL GOBIERNO NACIONAL

La condición del Estado colombiano de ser una república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales —adoptada a partir de la Constitución Política de 1991— amplió el espectro de mandatos policiales que recibe la institución. Dichos mandatos, emanados de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo en todos los órdenes de gobierno —mediante la formulación de políticas públicas de carácter sectorial, territorial o temático— inducen ajustes organizacionales en la Policía Nacional. La institución los adopta con grandes limitaciones para darles cumplimiento y estos, a su vez, condicionan la relación cercana o distante del integrante de patrulla policial con los ciudadanos.

No obstante la pluralidad de mandatos, así como su origen y alcance, la legitimidad de las acciones de la Policía Nacional de Colombia deriva de dos fuentes tradicionales distantes del ciudadano: la primera, la legitimación jurídica de la policía (*“las agencias a las que se les ha confiado prestar servicios con un alto potencial para la violencia, el desacato y el conflicto, perciben y pretenden al derecho como fuente de legitimidad”*) (Manning, 2011); y la segunda, la legitimidad proveniente de la estrecha y primigenia relación de la institución con la autoridad central del orden nacional, de quien depende para su funcionamiento.

En este orden de ideas, y debido al origen de la legitimidad, la institución da prevalencia a los mandatos del orden nacional. Ese aspecto da cuenta de un atributo esencial del modelo de policía gubernativo que, a juicio de Francesc Guillén Lasierra (2015) *“tiene como característica más llamativa, que impregna ya su misma denominación, el hecho de que la policía actúa con dependencia directa del Gobierno, que es el que le da las órdenes de actuación y ante el cuál responden los integrantes de la organización policial...”* (pág. 183). Situación que, a su vez, limita la noción de accountability y configura una relación con el ciudadano de carácter jerárquico.

La legitimidad que deriva del derecho y de la relación con el nivel nacional permite primar, por ejemplo, estrategias para mantener el orden público tales como la incapacitación selectiva o estratégica, en la que *“mantiene altos niveles de negociación para la reuniones*

LA LEGITIMIDAD DE LAS ACCIONES DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA DERIVA DE DOS FUENTES TRADICIONALES DISTANTES DEL CIUDADANO: LA LEGITIMACIÓN JURÍDICA DE LA POLICÍA Y LA QUE PROVIENE DE LA ESTRECHA RELACIÓN CON LA AUTORIDAD CENTRAL DEL ORDEN NACIONAL

y manifestaciones clásicas y recurre a estrategias muy intensas, buscando la incapacitación de los promotores, en reuniones y manifestaciones convocadas por grupos antisistema, que no se avienen a los acuerdos tradicionales, y que, a los de la policía, únicamente persiguen la subversión” (Guillen Lasierra , 2015, pág. 212).

De lo anterior se infiere que la legitimidad del policía en la calle no deriva de la prestación del servicio al ciudadano, sino de cumplir el mandato que el Gobierno Nacional le dirige.

03

LA PRIORIDAD ES EL
CONTROL DEL DELITO

3. LA PRIORIDAD ES EL CONTROL DEL DELITO

Una influencia externa que repercute en ajustes organizacionales y que luego determina la conducta del policía durante el contacto con el ciudadano, es la política criminal de Colombia bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho. La tradición sugiere que el énfasis se pone en controlar y prevenir el crimen para reducir la criminalidad. Para que un evento situado sea considerado como crimen, debe cumplir las siguientes condiciones: 1) ser reprochable e interpretado como ilegal; 2) ser legitimado y reconocido socialmente para que sea denunciado como tal; 3) un sistema normativo que tipifique estos actos (injustos reprochables); y 4) reconocimiento por parte del sistema de justicia criminal.

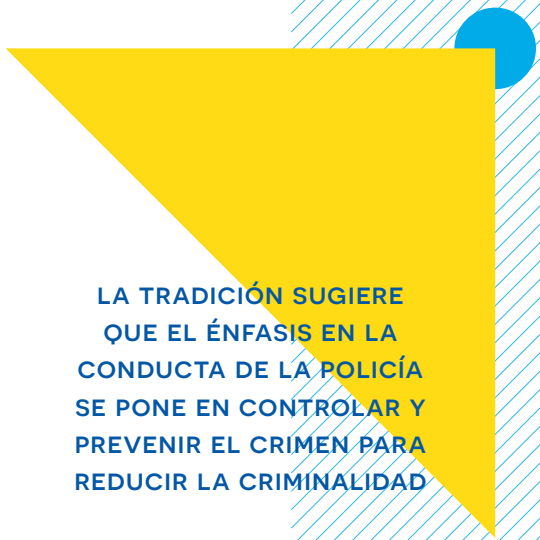
Este enfoque positivista de la política criminal en Colombia encuentra en el cuerpo de policía un actor clave para su implementación y en el integrante de patrulla policial, en particular, un representante para llevar a cabo la intencionalidad de sacar de la calle al delincuente prolífico de carrera o instrumental.

Esta conducta del cuerpo y del profesional de policía, encuentra correlato con el modelo de gestión policial profesional que aún tiene influencia en la Policía Nacional luego del impulso realizado desde 1993.

El modelo de gestión profesional se caracteriza por incorporar la información acerca de los eventos de delincuencia, los delincuentes, sus modos operandi y las actuaciones policiales, entre otros datos, de manera sistemática y centralizada; la distancia entre la Policía y las autoridades políticas; la concepción de la profesión policial y la relación distante y fría de la policía con los ciudadanos. *“La idea predominante identificaba al policía como aquella persona que tenía conocimientos en seguridad superiores al resto de los mortales y que, por ello, tenía que tomar todas las decisiones sin contar con nadie más que la estricta aplicación de la ley”* (Guillen Lasierra, 2016, pág. 213).

Este modelo profesional se integró a una tradición de gestión policial de la Policía Nacional de Colombia basada en los modelos de tradicional militar y eficacia burocrática, rasgos que aún prevalecen.

Eso significa que, durante los últimos 40 años, el sistema político ha influido para que en el ámbito organizacional se configuren policías especializadas con gran capacidad para identificar, interceptar, interrumpir y dismantelar organizaciones criminales nacionales y transnacionales. Ejemplo de ello son las especialidades que se corresponden organizacionalmente con direc-



LA TRADICIÓN SUGIERE
QUE EL ÉNFASIS EN LA
CONDUCTA DE LA POLICÍA
SE PONE EN CONTROLAR Y
PREVENIR EL CRIMEN PARA
REDUCIR LA CRIMINALIDAD

ciones como la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN); la Dirección Antinarcoóticos (DIRAN); la Dirección Antiextorsión y Secuestro (DIASE) y la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL). Los resultados de estas policías especializadas, a su vez, han contribuido a construir una imagen del Estado colombiano basada en las narrativas de éxito alrededor del control del delito.

De otra parte, los gobiernos de todos los órdenes priman las estadísticas de criminalidad como el patrón de referencia que da cuenta de la calidad y efectividad de la actuación policial. Con el paso de los años, eso afianzó la creencia según la cual *“Las tasas delictivas se convirtieron en la responsabilidad de la policía tanto en lo referido a medirlas, explicarlas, y dar cuenta de ellas, como en lo atinente a reducirlas sustancialmente”* (Manning, 2011, pág. 91). Y, a su vez, son el instrumento del gobierno para dar cuenta de los resultados que se dan en control del delito.

Así las cosas, se hace un mayor énfasis en la forma como la Policía Nacional evidencia sus actuaciones para dar cuenta de su efectividad, disminuyendo la posibilidad de dedicar esfuerzos a prevenir la delincuencia (no el delito) y a la cercanía con los ciudadanos, ámbitos de actuación sobre los cuales no existen indicadores adecuados ni se realizan acciones contundentes por parte de los gobiernos.

En consecuencia, la relación policía-ciudadano se concibe en términos de operatividad. Esto quiere decir que el policía se acerca al ciudadano, primordialmente, con el interés de encontrar causa probable para judicializarlo; es decir, en clave de control del delito. En caso de hacerlo en términos de convivencia, el alcance en la gran mayoría de las oportunidades se limita a documentar comportamientos contrarios a la convivencia mediante la imposición de comparendos.

04

LA PARTICIPACIÓN EN
SEGURIDAD NO ES
ORGÁNICA, OBEDECE A LOS
TIEMPOS Y NECESIDADES
DEL GOBIERNO

4. LA PARTICIPACIÓN EN SEGURIDAD NO ES ORGÁNICA, OBEDECE A LOS TIEMPOS Y NECESIDADES DEL GOBIERNO

Aunque la Constitución Política de 1991 e innumerables marcos legales de carácter sectorial y temático contemplan la participación ciudadana como un elemento fundamental para el proceso de política pública, esta no suele tener un origen orgánico en los territorios ni tampoco ser sostenible. La mayoría de las veces, a través de múltiples disposiciones, las autoridades no solo establecen los canales, medios, instrumentos, tiempos y alcance de las acciones, sino que dinamizan la participación de los ciudadanos/comunidades/grupos sociales de acuerdo con sus intereses, bajo las reglas propias de los diferentes periodos de gobierno.

La participación de los ciudadanos en los asuntos de convivencia y seguridad no suele tramitarse a través de los mecanismos de participación política, sino darse en los ámbitos social y comunitario en espacios privados y a través de iniciativas de autogestión como el vigilantismo, los linchamientos, los encerramientos del espacio público, entre otras acciones que, en conjunto, reflejan el carácter del modelo de policía del Estado colombiano.

Si entendemos, como lo sugiere Miguel Ángel Sánchez Ramos (2009), que la participación ciudadana *“trae consigo la conformación de nuevas formas de relacionarse, vincularse, entenderse y llegar a acuerdos entre el ciudadano individual o colectivo con el gobierno, con el Estado y sus instituciones”* (pág. 93), este tipo de participación en asuntos de convivencia y seguridad ciudadana no se ha desarrollado de manera contundente en Colombia.

Si bien desde el discurso se invita a la participación en seguridad y convivencia, esta suele quedar bajo la tutela de la Policía Nacional, institución en la que —en concordancia con la concepción práctica de la participación ciudadana en el Estado colombiano— priman las estrategias en clave de pólize de proximité, que tienen diferencias importantes con aquellas que se podrían desarrollar desde el modelo de vigilancia policial³ denominado de community policing.

•••••

³ Las organizaciones de policial adoptan diferentes modelos de vigilancia policial acordes con el modelo de gestión de la organización, los mandatos policiales y el modelo del policía del Estado. En el caso de las organizaciones policiales de carácter nacional el modelo de vigilancia que se configura suele ser ecléctico.

**LA PARTICIPACIÓN DE
LOS CIUDADANOS EN LOS
ASUNTOS DE CONVIVENCIA
Y SEGURIDAD NO SUELE
TRAMITARSE A TRAVÉS
DE LOS MECANISMOS DE
PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
SINO DARSE EN LOS ÁMBITOS
SOCIAL Y COMUNITARIO EN
ESPACIOS PRIVADOS**

Community policing se corresponde con el modelo anglosajón —específicamente norteamericano, de base local y descentralizado— en el que se promueve la vocación participativa de los ciudadanos en su propia seguridad desde un enfoque liberal que rechaza el intervencionismo y se centra en una concepción individualista. El modelo de pólíce de proximidad, de origen francés, parte de la noción de un estado intervencionista que basa su actuación en la noción del orden, en el que el protagonismo lo pierde el ciudadano para reconocer el de las autoridades, que son quienes se aproximan a los ciudadanos y a las comunidades en sus tiempos, bajo sus reglas y a partir de sus prioridades.

Soufiane Ouaraab Essadik (2015) afirma que se trata de *“una diferencia no solo en la terminología, sino en el contexto estructural, donde unos entienden un acercamiento desde sus estructuras jerarquizadas y centralistas, y otros un retorno al enfoque liberal rechazando el intervencionismo y centrándose en una concepción individualista de diligencia liberal en las comunidades”* (pág. 52).

La historia de incorporación de las nociones de ciudadanía y participación en el modelo de gestión policial de la Policía Nacional, que a su vez influye en la conducta de quien practica la vigilancia policial, ha pasado de participación comunitaria (PARCO) a policía comunitaria (POLCO), luego a vigilancia comunitaria (VICOM), al Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) y, finalmente, a la reciente incorporación de policía del vecindario. Por los atributos propios del modelo de Estado y de policía, se corresponden de manera más clara con el enfoque de pólíce de proximidad, en el que la institución establece el tiempo, la forma, los espacios, la intencionalidad y las reglas de juego a partir de las cuales el integrante de patrulla policial se acerca a los ciudadanos y las comunidades, al punto que algunas de estas se sienten instrumentalizadas por la institución y a su servicio.

Esta forma de acercamiento limita el protagonismo y capacidad de agencia de los ciudadanos y las comunidades para dar protagonismo a la institución policial, que convierte el acercamiento a los ciudadanos en indicadores de gestión como número de frentes locales de seguridad, número de escuelas de seguridad ciudadana, número de redes ciudadanas, número de encuentros comunitarios y, rara vez —por no decir nunca— mide el impacto en términos de prevención de la delincuencia o gobernanza de la convivencia y seguridad ciudadana. Así las cosas, la participación de la ciudadanía en asuntos relacionados con el servicio de policía (vigilancia policial) y seguridad ciudadana es condicionada por

LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN ASUNTOS RELACIONADOS CON EL SERVICIO DE POLICÍA (VIGILANCIA POLICIAL) Y SEGURIDAD CIUDADANA ES CONDICIONADA POR LA INSTITUCIÓN, QUE LA CONSIDERA ÚTIL EN DETERMINADOS MOMENTOS

la institución, que la considera útil exclusivamente en determinados momentos y en cierta medida.

Toda vez que la actual Transformación Institucional se concentra en ajustes de carácter organizacional —como mejorar las condiciones laborales de los integrantes del cuerpo, realizar cambios a la identidad y la imagen institucional, revisar y renovar algunos procedimientos y garantizar que los policías cumplan los estándares para desarrollarlos—, continúa existiendo una oportunidad para nuevos gobiernos y actores no estatales legales que estén interesados en cambiar elementos fundamentales del sistema político en el mediano plazo. Para modificar la relación policía-ciudadano, y que este cambio se refleje en la vigilancia policial, es necesario combinar las transformaciones organizacionales con cambios estructurales en el sistema político como parte de un proceso integral que debe, a su vez, reflejarse en el modelo de gestión policial de la Policía Nacional.

05

EL ESTADO COLOMBIANO
NO ES EL ÚNICO QUE
IMPONE UN ORDEN

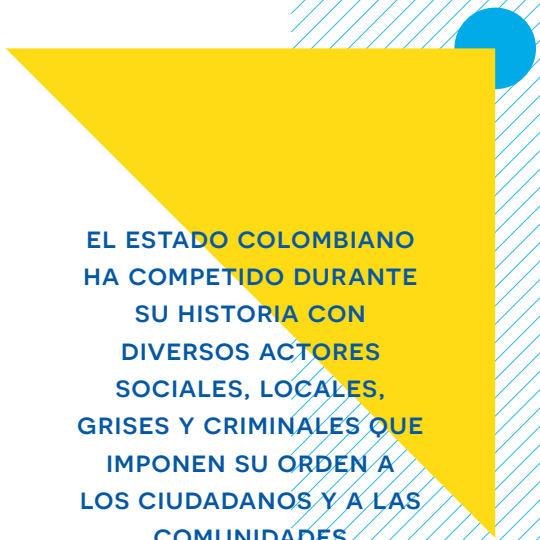
5. EL ESTADO COLOMBIANO NO ES EL ÚNICO QUE IMPONE UN ORDEN

Aunque, como sugiere Joel Migdal (2011), la forma como se ha comprendido el ideal de Estado planteado por Weber ha supuesto que los Estados son *“organizaciones propositivas y muy unidas, con objetivos autónomos, que usan la violencia y la legitimidad como herramientas eficaces para mantener el control social e implementar políticas (pág. 29), en los Estados reales existen múltiples grupos que promueven diferentes versiones de órdenes y que, para lograr su imposición, utilizan diferentes instrumentos, incentivos y medios de coacción.*

El Estado colombiano ha competido durante su historia con diversos actores sociales, locales, grises y criminales —en los términos de Joel Migdal *“señores fuertes”* (pág. 81)— que imponen su orden a los ciudadanos y a las comunidades. En esta disputa, las autoridades han primado el uso de instrumentos de coerción para imponer el orden.

Este factor externo a la organización policial no es menor y tiene implicaciones sumamente decisivas al momento de pensar cómo transformar la relación entre los policías y los ciudadanos. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, en múltiples partes del territorio, los ciudadanos no comparten el orden que propone el Estado, tienen la intención de cambiarlo y confrontan a las instituciones que normalmente el Estado utiliza para imponer el orden (la Policía Nacional), entre otras múltiples opciones.

Pero esa situación no es desconocida o ajena al sistema político y sus actores; por el contrario, la conciencia que se tiene de ella generó, desde mediados del siglo XX, una arquitectura institucional en la que la Policía Nacional hace parte del sector defensa y constitucionalmente se le reconoce como parte de la Fuerza Pública. Condición no menor para la institución que, desde el marco constitucional, puede y debe actuar en clave de fuerza pública, y desde la Ley 62 de 1993 debe hacerlo en clave de servicio público. Este servicio público, que se denomina servicio de policía⁴, es desconcentrado y está a cargo exclusivo de la Policía Nacional. Es decir, el Estado tiene el monopolio de servicio de policía



**EL ESTADO COLOMBIANO
HA COMPETIDO DURANTE
SU HISTORIA CON
DIVERSOS ACTORES
SOCIALES, LOCALES,
GRISES Y CRIMINALES QUE
IMPONEN SU ORDEN A
LOS CIUDADANOS Y A LAS
COMUNIDADES**

•••••
⁴ Por lo que, en Colombia, a diferencia de la tradición estadounidense, se debe distinguir servicio de policía de servicios policiales.

que, además, es esencial, y por eso posee los siguientes atributos: público, obligatorio, primario, directo, permanente, inmediato e indeclinable.

Este factor pone en sí mismo la discusión sobre la dominación real del Estado colombiano e indiscutiblemente conlleva a discusiones de carácter político que están por fuera del campo de acción de la Policía Nacional, porque *“giran en torno a si el Estado será capaz de desplazar a otras organizaciones de la sociedad que hacen reglas contra los deseos y objetivos de los dirigentes de aquel”* (Migdal, 2011, pág. 77)

06

RECOMENDACIONES

6. RECOMENDACIONES

Toda vez que modificar la relación entre el policía y el ciudadano pasa por una serie de factores externos a la institución y que, a su vez, van más allá de la voluntad e interés de un gobierno y tienen implicaciones en la estructura y carácter mismo del Estado, a continuación, presentamos tres recomendaciones para los diversos actores interesados en modificar realmente esta relación:

01.

En la medida en que el control del delito como rasgo característico del modelo de policía continúe fortaleciéndose, es posible que, en un futuro cercano, se creen más policías especializadas dentro de la Policía Nacional o más grupos expertos en el control de ciertos delitos. Esta situación de carácter organizacional tiene una relación inversamente proporcional con el fortalecimiento de la vigilancia policial: las policías especializadas no tienen que establecer una relación cotidiana con el ciudadano y su accionar debe ser en la mayoría de las oportunidades distante de él.

Por lo anterior, tanto el legislador como el ejecutivo deben estar vigilantes de los mensajes que envían a la Policía Nacional y los ajustes organizacionales que esta debe realizar para cumplirlos. Resultaría pertinente dinamizar los temas de prevención de la delincuencia (no del delito), tanto desde el ámbito territorial como nacional con el fin de demandar a la institución la existencia de un proceso organizacional en esta vía que genere, a su vez, un replanteamiento de las prácticas relacionadas con el trato y el contacto que se establece con los ciudadanos. Generar acciones dentro del sistema político que permitan aumentar la proporción de los miembros de la Policía Nacional dedicados a la vigilancia policial se constituye en una forma de transformar la relación policía-ciudadano.

02.

Resulta conveniente reconocer que, aunque un buen número de delitos tienen su origen en la existencia de organizaciones criminales, también es cierto que otro porcentaje no despreciable tiene relación con la delincuencia circunstancial que, a su vez, está relacionada con los “*problemas de convivencia vecinales*” (Cortés Vargas & Gómez Rojas, 2020). Estos reciben poca atención por parte de las autoridades, y de allí a que se les califique como un tipo de discriminación (Gomez Rojas & Cortes Vargas, 2020). Si se pretenden reali-

zar ajustes a los factores externos que influyen y condicionan la relación entre el policía y el ciudadano, resulta conveniente que, desde el ámbito nacional, se dedique mayor atención a la comprensión, identificación y atención de los problemas de convivencia. Los esfuerzos que se realicen desde el ámbito nacional por incorporar este tema como primordial en la agenda son fundamentales, porque permiten atender muchos *inputs* y demandas de los ciudadanos. Girar un poco la atención hacia este tema va a generar, a su vez, nuevas demandas para la Policía Nacional, que implicarán cambios organizacionales, pero también brindarán el espacio para discutir el papel de las entidades territoriales desde la prestación del servicio público denominado seguridad ciudadana.

03.

Dedicar esfuerzos a potencializar la capacidad de agencia de las comunidades y los grupos sociales en materia de convivencia y seguridad ciudadana se verá reflejado en una nueva aproximación a la participación ciudadana y, por esta vía, a la forma como los ciudadanos se relacionan con la institución y sus integrantes.

Dar pequeños empujones en clave de gobernanza en los microterritorios alrededor de los problemas convivencia y delincuencia circunstancial contribuye a generar cambios en la forma como el sistema político da respuestas estandarizadas y tradicionales a las demandas relacionadas con la seguridad cotidiana, en las que el papel de la Policía Nacional se da más en clave de policía del gobierno que de servicio a los ciudadanos.

LOS ESFUERZOS QUE SE
REALICEN DESDE EL ÁMBITO
NACIONAL POR INCORPORAR
LOS PROBLEMAS DE
CONVIVENCIA COMO
PRIMORDIAL EN LA AGENDA
SON FUNDAMENTALES

7. BIBLIOGRAFÍA

Cano, I. (2010). Cómo evaluar a la policía. En A. Antillano, Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policía (págs. 49-65). Caracas: Consejo General de Policía .

Cortes Vargas, Y. L. (2017). Dirección Operativa del servicio de policía. Bogotá: Estrategia& Decisión Informe de consultoría.

Cortes Vargas, Y. L., Garcia Hernandez, L. E., & Gomez Rojas , C. P. (2018). Colombia: Orden y Seguridad. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía "*Miguel Antonio Lleras Pizarro*".

Cortés Vargas, Y. L., & Gómez Rojas, C. P. (2020). Problemas de Convivencia Vecinales. Una amenaza contra la seguridad ciudadana en sectores de las ciudades ¿Los percibes? Bogotá D.C.: Estrategia & Decisión, Grupo de Investigación, Edición N° 3, septiembre, en Public Safety Research Center, disponible en <https://publicsafetyrc.co/>.

Guillen Lasierra, F. (2016). Policía: modelos, estrategias y reformas. De la policía gubernativa a la seguridad plural. Policía y Seguridad Pública, 205-234.

Guillen Lasierra , F. (2015). Modelos de policía y seguridad. Tesis Doctoral. Bellaterra, España: Universidad Autonoma de Barcelona.

Gomez Rojas, C. P., & Cortes Vargas , Y. L. (septiembre de 2020). ¿Autoridades discriminan a ciudadanos al no atender problemas de convivencia? Animal Político.

Manning, P. K. (2011). El Mandato policial. En A. Antillano, Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial (pág. 65). Caracas: Consejo General de Policía.

Migdal, J. S. (2011). Estados débiles, estados fuertes trad. de Liliana Andrade Llanas y Victoria Schusheim. México: Fondo de Cultura Económica

Ouaarab Essadik, S. (2015). Tesis Doctoral La reinención de la policía: hacia un nuevo paradigma para el pensamiento del gobierno de la actuación policial. Barcelona.

Sanchez Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. Espacios Públicos , 85-102.

RELACIÓN POLICÍA-CIUDADANOS

UN ASUNTO QUE VA MÁS ALLÁ
DE LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

