



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

COLEGIO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

TESIS

**Policía Comunitaria en Bogotá, Colombia  
(1990-2000)**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN

ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA

**Alberto Vázquez Silva**

TUTOR DE TESIS

**Dr. Mario Magallón Anaya**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., Noviembre 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

Finalizar este trabajo de tesis, es el esfuerzo en el cual directa e indirectamente participaron distintas personas opinando, corrigiendo, teniéndome paciencia, dando ánimos, ya que este trabajo me ha permitido aprovechar la experiencia de muchas personas que deseo agradecer en este apartado.

En primer lugar dedico este trabajo a mis Padres (Artemia y Reyes), que a pesar de la distancia y con sus muestras permanentes de cariño apoyaron mi andar en este largo camino. En especial a mi madre que no se cansa de enseñarme día con día, algo nuevo a través de sus acciones.

A mi esposa Yolanda e hijas Diana y Aura, no puedo más que agradecerles su paciencia y apoyo, sobre todo por creer en mí, enseñarme que no importan los obstáculos y los años, que con un poco de Fe, todo se puede lograr.

Agradezco profundamente a mi Director de tesis, el DR. MARIO MAGALLON ANAYA por su dedicación y apoyo que me brindo para concluir esta tesis ya que sin su ayuda y conocimientos no hubiera sido posible realizar este proyecto.

A los Sinodales, LIC. FRANCISCO AMEZCUA PÉREZ, DR. ROBERTO MORA MARTÍNEZ, LIC. ROBERTO MACHUCA BECERRA y al DR. MARIO ROGER BARBOSA CRUZ, a todos ellos gracias por sus críticas y comentarios.

A mis amigos, DR. ARTURO VILCHIS, AL LIC. ALFONSO VELA RAMOS, AL LIC. LUIS FERNANDO GAYTAN CASTILLO, gracias por su apoyo y buenos consejos.

# Índice

<b>Introducción</b>	5
---------------------	---

## **Capítulo I**

### **Bogotá como contexto de la inseguridad y la violencia**

1.1 Bogotá hacia principios del siglo XX	12
1.2 La Doctrina de la Seguridad Interna	14
1.3 Hacia una nueva urbanización	15
1.4 Bogotá y los años convulsos	17
1.4.1 El narcotráfico	19
1.4.2 Grupos Guerrilleros y paramilitares	20
1.5 Medidas para detener la inseguridad	21
1.5.1 Desmantelamiento e incorporación de los grupos guerrilleros	23
1.5.2 Paz y negociación	25
1.5.3 Guerra al narcotráfico	27
1.5.4 Escuadrones de la muerte	29
1.6 Colombia una nación en tránsito democrático	31
1.6.1 Bogotá hacia una reformulación de la urbe	32
1.6.2 Seguridad	37

## **Capítulo II**

### **Policía, Seguridad y Estado neoliberal**

2.1 Seguridad	42
2.2 Policía	43
2.3 La institución policial bajo la reforma del Estado	47
2.4 Seguridad ciudadana	50
2.5 Crisis de la institución policial	52
2.6 La 1ª Reforma en la policía	54
2.6.1 Segunda fase de la reforma	59

## **Capítulo III**

### **Policía Comunitaria**

3.1 La policía comunitaria, experiencias	69
3.2 Definición de Policía comunitaria	70
3.3 Policía comunitaria en Bogotá	72
3.3.1 Capacitación	76
3.3.2 Programas de participación ciudadana	82

3.3.3 Educación cívica y de convivencia	83
3.4 Seguridad y participación	86
3.4.1 Centros de Atención Inmediata	87
3.4.2 Frentes de Seguridad Local	88
3.4.3 Escuelas de Seguridad Ciudadana	92
3.4.4 Creación de zonas seguras	93
3.5 Policía comunitaria, programa, división o estrategia	94
<b>Conclusiones</b>	98
<b>Bibliografía</b>	104

## **Introducción**

Hablar de la cuestión de seguridad pública en América Latina a partir de la década de los años noventa del siglo XX, es un problema que atañe no sólo a las instituciones de los estados nacionales, sino a la sociedad misma.

Al finalizar los años ochentas y noventas del siglo XX, concluyeron en gran parte los conflictos armados que se vivieron en las diferentes regiones del continente americano. A partir de estos momentos y como resultado de dichos conflictos, se instalaron nuevos regímenes democráticos con la intención de establecer gobiernos que garantizaran la aplicación de políticas enfocadas a fomentar la estabilidad socioeconómica interna de los países en conflicto.

En un ámbito de procesos incluidos en una transición democrática era necesario el establecimiento e impulso de reformas estructurales, que permitieran avanzar hacia una verdadera modernización de las instituciones y así de esta forma alcanzar el verdadero estado de derecho.

Ante el proceso de reformulación del Estado y sus instituciones se contempló reformar las instituciones encargadas de impartir justicia. Destacando en este rubro las corporaciones policiales por considerarse uno de los factores primordiales y de mayor importancia

para el establecimiento de verdaderos gobiernos democráticos en toda América Latina.

Sin embargo la mayoría de las reformas estructurales se dieron bajo las iniciativas de las corporaciones internacionales: El Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), quienes indujeron a un desmantelamiento organizativo e institucional del Estado. Es necesario hacer hincapié, que la mayoría de los cambios que se llevaron a cabo en el continente Latinoamericano, obedecieron primordialmente a los cambios en el escenario mundial, a partir de lo que Norbert Lechner llama "la economía de mercado", conocida como "globalización y aplicada por los países ricos sobre los más pobres".<sup>1</sup>

Si bien uno de los fuertes reclamos a los que se enfrentaron los gobiernos en transición "democrática" por parte de la ciudadanía entre los cuales se incluye a Colombia, fue precisamente en relación a las prácticas excesivas utilizadas por los diferentes cuerpos policiales y que justificados en hacer cumplir la ley para mantener el orden público, sólo lograron incrementar la violación a los derechos humanos, fenómeno que se padeció y extendió durante los gobiernos autoritarios.

---

<sup>1</sup> Norbert, Lechner (ed.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI editores, México, 2000, p. 18.

Además, bajo un trasfondo de institucionalidad débil y deslegitimada ante la sociedad, así como la inserción de hábitos y formas de corrupción en los miembros de las corporaciones, se establecieron condiciones propicias para la proliferación de diversas formas de ilegalidad e inseguridad, lo que ocasionó la búsqueda de reformas al interior de las corporaciones policiales.

Desde este contexto, se planteó la creación de nuevas fuerzas policiales administradas por los gobiernos civiles, para reemplazar a las antiguas policías controladas por las Fuerzas Armadas, conocidas en su momento por su actuación represiva y su fuerte tendencia hacia la politización. Aparecieron entonces, bajo el principio de políticas públicas, nuevas formas de organización de la seguridad pública, desde las instituciones policiales, como medidas emergentes para detener la inseguridad en las principales ciudades de América Latina.

Con el objetivo de un acercamiento a la población se buscó mejorar las relaciones con la sociedad, se establecieron diversos programas entre ellos el de las policías comunitarias, teniendo como finalidad cambiar la imagen represiva que se tenía hasta ese momento, se buscó aminorar los niveles de violencia policial, aumentando la aceptación ciudadana.

Es así que diversas experiencias bajo el programa de policía comunitaria se practicaron en países de América Latina desde finales de los años ochenta del siglo XX, Brasil, Argentina, Chile Guatemala,



México y Colombia, fueron algunas de las naciones que implementaron este programa;<sup>2</sup> no obstante este programa no ha desaparecido del todo, ya que algunas líneas de la policía comunitaria continúan practicándose, bajo nuevos rubros, pero sin dejar de ser políticas públicas como formas para detener los índices delictivos, la violencia y la inseguridad de las urbes latinoamericanas.

Aunque no forma parte de esta investigación, es fundamental mencionar la conformación de policías comunitarias en diversas regiones de países latinoamericanos que obedecen más que a reformas institucionales “desde arriba”, a procesos propios de gobierno, defensa, seguridad y aplicación de justicia, ante la ingobernabilidad por parte del Estado y sus instituciones. Policías comunitarias que tienen sus fundamentos en las formas tradicionales y en las necesidades de las comunidades.<sup>3</sup>

### **Delimitación y justificación**

El interés de realizar el presente trabajo de investigación, se centra en el análisis del programa policial practicado en la ciudad de Bogotá, Colombia, conocido como Policía Comunitaria, la razón para delimitarlo a partir de la década de 1990, corresponde al primer momento de la reforma policial en el país colombiano de 1993-1994,

---

<sup>2</sup> Para un enfoque de la práctica del programa de policía comunitaria en países de América Latina, véase: Hugo, Frühling (ed.), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, BID, Washington, 2004. Así como José María Rico, Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2002.

<sup>3</sup> Tenemos así el caso de la Policía Comunitaria del Estado de Guerrero, que inició sus actividades en 1994 bajo la guía de los pueblos originarios: mixtecos y tlapanecos.

cuando se dictaron las primeras medidas del programa, su posterior funcionalidad, cerrándose el período de estudio en el año 2000, en que bajo la conformación de una reestructuración del Plan Colombia para la región Sudamericana, se suma el posterior acontecimiento ocurrido en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001.

Procesos y acontecimientos que reconfiguraron las reformas de seguridad interna de la corporación policial colombiana, del proyecto de policía comunitaria en la ciudad de Bogotá, así como la relación de la seguridad continental, es decir la implantación de nueva cuenta de la Doctrina de Seguridad Interna, procedió a un ajuste de las políticas públicas de seguridad del país colombiano, que postergó el objetivo de acercamiento entre las corporaciones policiales y la ciudadanía, implantándose objetivos formales de la política exterior estadounidense en la región, el control de las instituciones de seguridad, bajo el mando militar, como formas de: "intervenir en aquellos sitios donde se generen hechos que pudieran contribuir a la desestabilización hemisférica y a la subversión del status quo".<sup>4</sup>

El tema de la investigación se ha insertado en el ámbito de la seguridad pública por ser en primer lugar un problema de actualidad, que genera constantemente preocupaciones y discusiones en torno al fenómeno de la delincuencia y a los altos índices delictivos que este genera. Motivo por el cual se encuentra continuamente en la mesa

---

<sup>4</sup> Francisco, Leal Buitrago, "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur", en *Revista de Estudios Sociales*, Colombia, núm. 14, junio de 2003, p. 39.

de los debates en los diferentes círculos sociales en Colombia, México, América Latina y el resto del mundo.

En segundo lugar, porque siendo este el campo de acción laboral en el que me he desempeñado en los últimos 20 años como personal operativo de la policía, percibo el problema de la seguridad pública directamente.

### **Objetivos**

- Analizar la conformación de la ciudad de Bogotá como un espacio de práctica de la policía comunitaria.
- Describir los rasgos característicos de la policía en Colombia.
- Analizar la modalidad de la Policía Comunitaria en Colombia
- Señalar si las políticas públicas de seguridad en Bogotá reformaron las corporaciones policiales o si sólo fueron implementaciones con fines político-electorales.
- Examinar si la corporación policial en Bogotá, y el programa de Policía Comunitaria, se constituyeron en instituciones públicas o si operaron como instancias empresariales.

### **Hipótesis**

Al hablar del programa de Policía Comunitaria como una reforma en las corporaciones policiales en Bogotá, Colombia, se puntualiza la participación ciudadana en este programa, en qué sentido podemos hablar de una real participación entre corporaciones policiales y la sociedad, su grado de colaboración como componentes de un verdadero cambio social o si el grado de participación de la ciudadanía en problemas de carácter de seguridad, delincuencia y violencia existió solamente en el discurso político con fines electorales.

### **Estructura**

Nuestro método parte del análisis, crítica y discusión de los documentos sobre el problema de la seguridad y la violencia en la ciudad de Bogotá. Si en su momento una posible causa y limitante para desarrollar la investigación fue la escasa información y documentación sobre el problema, a partir del año 2005 proliferaron una diversidad de documentos que posibilitó el estudio de la problemática, sin embargo muchos de ellos son informes del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), o documentos oficiales, por lo que la información no es imparcial, aquí haremos uso de algunos de ellos desde una perspectiva crítica.

La investigación se conforma de tres capítulos. En el primero hacemos un balance del desarrollo y crecimiento de la ciudad y capital de Colombia, Bogotá, durante el siglo XX, con la finalidad de ver desde un proceso histórico, la dimensión de consolidarse como una urbe y sus consecuencias, para ser un lugar propicio para el programa de Policía Comunitaria. El segundo capítulo es un recorrido sobre la Policía como institución en el país sudamericano, su transformación bajo las iniciativas de la reforma del Estado colombiano y las políticas públicas de seguridad que influyeron en la corporación policial. El tercer capítulo corresponde a un análisis del programa de Policía Comunitaria desde el interior, de su práctica y planeación en la ciudad de Bogotá, para terminar con las conclusiones que arrojaron esta investigación.

## Capítulo I

### Bogotá como contexto de la inseguridad y la violencia

#### 1. 1.- Bogotá hacia principios del siglo XX

Bogotá no sólo es la capital de Colombia, es el centro político, económico, cultural y administrativo del país. Como ciudad surge y evoluciona a la par de la modernidad económica, tuvo un proceso incipiente de crecimiento a principios del siglo XX, con su inserción en el mercado latinoamericano y mundial a través de la creación de industrias y empresas relacionadas con la construcción. Colombia y su capital se articulaban por medio de una oligarquía nacional dedicada a la industria de la construcción y de la obra, “con el capital exterior proveniente de Europa y Norteamérica”.<sup>5</sup>

Como otras ciudades latinoamericanas no escapó del proceso de modernización y urbanización, que involucraba una serie de transformaciones desde diversos ámbitos, lo que sirvió para considerarla como una ciudad cosmopolita, donde el aspecto económico y político, de forma paralela motivó “una circulación de ideas y pensamientos”.<sup>6</sup>

No obstante, su crecimiento como espacio urbano sucedió de forma más acelerada hacia la década de 1940-1950, surgiendo los primeros proyectos de planificación urbana, de ordenamiento físico de

---

<sup>5</sup> Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México 1990, p. 85.

<sup>6</sup> José Luis Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, Argentina, 2010, p. 328.

la ciudad: avenidas, circuitos residenciales, edificios, modernización del centro histórico etc. Procesos de cambio que “trajeron consigo los primeros brotes de inseguridad y delincuencia”.<sup>7</sup> Durante esta época surgieron diversos disturbios sociales consecuencia del asesinato, del candidato a la presidencia por parte del Partido Liberal y ex alcalde de Bogotá, Jorge Eliécer Gaitán (9 de abril de 1948), momento conocido en la historia colombiana como “El Bogotazo” en donde algunos grupos de la población tomaron la ciudad quemando y destruyendo edificios de la ciudad y provocando daños en la urbe bogotana, “como forma de protesta por la corrupción interna de la nación”.<sup>8</sup>

Hecho significativo por dos ejes, el primero, porque dio pauta para que se mostraran las cuestiones políticas del país y los efectos sociales y económicos de un periodo de gran intensidad conocido como: La Violencia (1948-1953). El segundo eje también nace a partir de estos procesos, ya que por desgracia desde este periodo se consideró históricamente a Bogotá como una de las ciudades con los índices de delincuencia más altos de Colombia.

A partir de la segunda mitad del siglo XX y durante los años sesenta, en Bogotá se produjo un crecimiento acelerado de urbanización y desarrollo poblacional, aparecieron nuevas zonas de la ciudad, nuevos barrios fueron habitados por los migrantes y

---

<sup>7</sup> Es necesario aclarar que no se profundizó sobre los brotes de inseguridad y delincuencia, porque no es el tema central de mi tesis.

<sup>8</sup> Al respecto véase, Arturo Alape, *El Bogotazo: Memorias del olvido*, Pluma, Bogotá, 1983.

desplazados llegados de las zonas rurales, en donde comenzaban a desarrollarse los enfrentamientos entre el ejército nacional y los grupos guerrilleros.

## **1.2 La Doctrina de la Seguridad Interna**

Desde el ámbito político- militar, Colombia tuvo una influencia desde el exterior, de manera temprana desde fines de los años 50, con proyectos militares para detener la violencia, bajo el fundamento de que la violencia era producto principalmente de los grupos guerrilleros (FARC, M-19, etc.) y bajo el contexto de la Guerra Fría se implantó la Doctrina de Seguridad Interna:

La Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense, buscaba convertir a los ejércitos defensores del hemisferio en fuerzas de orden internas para luchar contra la subversión comunista, propiciando la intervención de los militares latinoamericanos en la política de sus países. Tenía un objetivo claro: aumentar la eficacia de los ejércitos de América Latina en la contrainsurgencia, a los cuales se les proveería de asesoramiento, entrenamiento y equipo. Bajo esta doctrina, en la que estuvo inmerso desde 1958, el ejército colombiano cambió de mentalidad, pasando de ser una institución dedicada a la defensa de sus fronteras a convertirse en un ejército que afronta al "enemigo interno".<sup>9</sup>

Con el propósito de contener el comunismo en las naciones latinoamericanas surgió la concepción de "enemigo interno" producto de la doctrina de la Seguridad Nacional- Interna y con un menor

---

<sup>9</sup> Francisco Leal Buitrago, "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur", en *Revista de Estudios Sociales*, Colombia, núm. 14, junio de 2003, p. 76.

grado de otros factores que alteraban el orden de las naciones latinoamericanas, como el narcotráfico y las migraciones ilegales.

Además, para detener y/o dirigir el crecimiento de la capital lo cual tenía como una de sus consecuencias el aceleramiento de la violencia y sin tomar en cuenta la cuestión económica de la nación y de la ciudad, bajo apoyo y asesoría por parte de expertos internacionales se proyectó el programa "Operación Bogotá", como una de las diversas modalidades que tuvieron los convenios de ayuda económica y técnica enmarcados desde el proyecto "Alianza para el Progreso". El proyecto fue encargado por el entonces recién electo alcalde Jorge Eliécer Gaitán al economista de Harvard e integrante de la Misión del Banco Mundial en Bogotá Lauchlin Currie, quien entregó en 1962, un proyecto sobre el desarrollo económico y la planificación urbana de la capital, como parte del proyecto y programa "Operación Colombia".<sup>10</sup> Medidas que no obstante no disminuyeron los delitos y la inseguridad. El gobierno de Colombia, dejó desde entonces la cuestión de la seguridad y defensa nacional a cargo de los mandos militares por medio del Consejo Superior de la Defensa Nacional (CSDN) creado en 1965,<sup>11</sup> no obstante de que el Presidente de la República seguía siendo el Jefe de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

---

<sup>10</sup> Al respecto véase: Departamento Administrativo de Planificación Distrital, *Planificación en Bogotá*, Bogotá, 1964.

<sup>11</sup> *Decreto Legislativo 3398 de 1965*. Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 1965.



### **1.3 Hacia una nueva urbanización**

Hacia la década de los setenta, se desarrolló una inestabilidad política de los representantes en la Alcaldía,<sup>12</sup> quienes veían la capital más por razones electorales de corto plazo, que por cuestiones político-económico, sociales o de desarrollo ciudadano:

El reemplazo de lo técnico por lo político, en instituciones como el Instituto de Desarrollo Urbano IDU (creado en 1972 con base en una reforma del Departamento de Urbanismo de Bogotá), así como la "clientelización" de las Juntas de Acción Comunal – JAC–, las cuales acabaron con su función técnica como contraparte en la construcción de obras de infraestructura local.<sup>13</sup>

La ciudad conjuntó diversos problemas en crecimiento: aumentó la expansión urbana y la densidad de la población, los servicios públicos, así como el problema de seguridad se diversificó, no solamente eran delitos comunes, sino que además aparecieron delitos en relación al tráfico de drogas, de grupos juveniles inadaptados a la sociedad y acciones de las guerrillas en la ciudad.

Para algunos analistas el incremento de la violencia y la inseguridad en la ciudad bogotana y en el país se debió principalmente a las actividades de los grupos guerrilleros, así como a la falta de una política del Estado:

El hecho de que la inseguridad se mantuvo en niveles superiores a los de países vecinos durante los años sesenta y

---

<sup>12</sup> La ciudad de Bogotá se rige por un Alcalde que cumple un período de 3 años.

<sup>13</sup> "Inseguridad, el mal para atacar en Bogotá", en Periódico *El Tiempo*, Sección Otros. 12 junio 1991, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-175831> consultado el 18 de mayo de 2007.

setenta, tiene varias explicaciones. En primer lugar, con posterioridad a *La Violencia*, surgió un conjunto de fenómenos que continuaron perturbando el orden público, tales como actividades de grupos de guerrilla –algunos inspirados en la Revolución Cubana; otros, con raíces organizativas en *La Violencia*, pero todos esencialmente basados en orientaciones políticas comunistas, venganzas posviolencia y formas de justicia privada en zonas de colonización interna–. En segundo lugar, la ausencia de una política de Estado orientada a la prevención y reducción de la criminalidad y la poca garantía de seguridad ciudadana se tradujeron en altos niveles de impunidad y en la ineficiencia y falta de financiación, modernización y profesionalización de agencias policivas, judiciales, carcelarias, penitenciarias y del Ejército, que, además, sufrieron problemas de corrupción.<sup>14</sup>

Sin duda, que algunos factores influyeron en el incremento de la violencia y la inseguridad, pero ello no sólo se remite a la cuestión de la proliferación de grupos guerrilleros, perspectiva que sigue vigente hacia el año 2000 dentro de las instituciones encargadas de la seguridad: “En Colombia, donde el conflicto armado no cesa, 20% de los homicidios y casi 50% de los secuestros son atribuibles a una de las partes del conflicto: la guerrilla”.<sup>15</sup>

Ya que la inseguridad y la violencia en una sociedad es una relación compleja que depende de diversos factores contextuales, uno de los principales es la falta de oportunidades económicas, lo que incrementó el desempleo y la pobreza entre la población. Los grupos

---

<sup>14</sup> Gerard Martin, Miguel Ceballos, *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana, 1995-2003*, Alcaldía Mayor de Bogotá/United States Agency for International Development (USAID)/ Georgetown University, Colombian Program/ Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004, p. 99.

<sup>15</sup> Palabras del Ministro de la Defensa de Colombia, *Conferencia internacional crimen y violencia*, Bogotá, mayo del 2000, *apud* Pedro Valenzuela, “Reflexiones sobre interpretaciones recientes de la violencia en Colombia”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9. Núm. 30, septiembre-diciembre de 2002, p. 127.

armados no eran el eje central de la crisis violenta lo que tuvo que confrontarse en años venideros fueron los problemas de violencia “no política”; en particular, los problemas de violencia urbana, vistos como el resultado de problemas sociales como pobreza, desempleo, marginación y falta de capital social.

#### **1.4 Bogotá y los años convulsos**

Bogotá empezó un periodo de crecimiento urbano y de población de manera acelerada entre las décadas del 70 al 80: “La ciudad había incrementado en más del 50% su participación poblacional dentro del total nacional, pasando de cerca del 10% en 1964 a casi el 15% en 1985.”<sup>16</sup> Crecimiento que se tradujo en el desarrollo de urbanizaciones legales e ilegales, de una ciudad desigual, con una notoria desintegración social, de zonas discriminadas, y barrios, de “guetos”, una ciudad dividida entre una zona residencial del norte y zonas marginadas en el sur: “Un Versalles del norte y un Calcuta del sur”. Una ciudad típica latinoamericana de los años ochenta, “subdesarrollada” con agudos problemas de pobreza en la que proliferó la aparición de economías ilegales o informales en las avenidas y espacios públicos de la ciudad:

Esta expansión de la zona edificada y la densidad de la población aumentó el problema de los servicios públicos, lo que exigió incrementar las redes, casi sin pausa, de energía, agua y alcantarillado. Fue insuficiente la recolección de basuras [...].

---

<sup>16</sup> Banguero H. y C. Castelar, *La población de Colombia, 1938-2025. Una visión retrospectiva y prospectiva para el país, los departamentos y sus municipios*, Universidad del Valle, Colección de Edición Previa, Cali, 1993, p. 58.

Los hospitales y las escuelas desde este momento no dieron abasto y en cuanto a la seguridad, la Policía se encontró impotente ya no sólo ante los delitos más comunes sino frente al tráfico de drogas, las bandas juveniles y acciones de guerrilla dentro de la ciudad.<sup>17</sup>

El aceleramiento de la modernización urbana, agudizó la conflictividad consecuencia de este proceso, así como la desorganización social propia del crecimiento urbanístico se manifestó en el crecimiento de los índices de violencia (incluyendo la violencia política) a partir de los años 80.

La violencia política y la inseguridad no eran fenómenos nuevos en la historia de Colombia. El país ya había sufrido otra crisis de violencia política muy grave durante los años cuarenta y cincuenta, en el contexto de una guerra civil entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, los dos partidos políticos históricamente presentes en el país. Durante este período, conocido como *La Violencia*, y cronológicamente demarcado por los años 1946-1958, dejó un estimado total de 200,000 personas asesinadas.<sup>18</sup> Sin embargo ello no justificaba una nueva época de violencia política.

La explosión de la inseguridad, en cuanto al crecimiento en delitos y homicidios, creció de manera significativa, un síntoma no sólo de la ciudad, sino del resto del país, bajo la influencia de diversos factores de criminalidad organizada. En esta organización delictiva destacaron

---

<sup>17</sup> Ricardo Alonso, *Ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá, Bogotá, 1999, p. 44.

<sup>18</sup> Guillermo Prieto, *Las guerras en Colombia*, Aguilar, Santafé de Bogotá, 2000, p. 97.

los cárteles de las drogas, el impacto que tuvieron las organizaciones delictivas articuladas con el narcotráfico, fue muy significativa para los grupos de jóvenes marginados del proceso social, educativo y económico, ya que “cada vez es mayor la evidencia de una delincuencia juvenil ‘jalonada’ por las organizaciones criminales”.<sup>19</sup>

#### **1.4.1 El narcotráfico**

El narcotráfico desde su ámbito económico: producción, circulación y distribución de drogas, se vinculó con actividades de carácter delictivo derivadas de estas organizaciones: comercialización y circulación de armas de fuego, robo de vehículos, entrada ilegal de inmigrantes y el lavado de dinero. Además, el dinero producto de la economía ilegal de las drogas se transformó en un instrumento de corrupción que permeó a todos los estratos y círculos de la sociedad colombiana. Dinero que a su vez se constituyó como un mecanismo de financiamiento de campañas y carreras políticas.

Las organizaciones del narcotráfico también implementaron variadas formas de violencia como la gaula o secuestro de población civil para obtención de dinero, extorsiones y una escala de atentados y prácticas terroristas.

---

<sup>19</sup> Mauricio Rubio, *Crímen y crecimiento en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, p. 97.

### **1.4.2 Grupos Guerrilleros y paramilitares**

Un segundo grupo que incidió en el crecimiento de la violencia y la inseguridad fueron los grupos guerrilleros y su creciente actividad insurgente que enmarcaron su lucha desde una violencia política, cuyas manifestaciones fueron diversas, entre otras: una transmisión de patrones culturales violentos, la movilización de armas de fuego de fácil tránsito entre la población y que se enlazaba con la circulación de armas que el narcotráfico hacía, y de forma semejante como los grupos del narcotráfico, para buscar financiamiento implementaron una serie de extorsiones y secuestros.

El tercer grupo fue el de autodefensas armadas o paramilitares, que incidieron sobre la proliferación de sicarios, pandillas y bandas. Los homicidios en el país se incrementaron: "de 26 homicidios por cada cien mil habitantes en 1977 a 86 homicidios por cada cien mil habitantes en 1991",<sup>20</sup> lo cual transformó a Colombia como uno de los países con mayores muertes violentas en el mundo, y que contaba con una insuficiencia de los dispositivos policiales y de un aparato judicial excesivamente centralizado, congestionado y subordinado a las redes de la corrupción y de la impunidad.

Como consecuencia de la violencia y el conflicto armado que se vivía en el país, así como por falta de perspectivas económicas, miles de colombianos se vieron forzados a desplazarse hacia las grandes ciudades del país. Bogotá no fue ajena a este proceso: por el

---

<sup>20</sup> Banguero H. y C. Castelar, *op. cit.*, p. 72.

contrario, muchos de los desplazados por la violencia en sus lugares de origen tenían un imaginario de la ciudad como un lugar atractivo donde había formas de conseguir empleo y por tanto un sustento económico para sobrevivir, la ciudad era percibida como un lugar en crecimiento, cada vez más segura y mejor organizada, con mayores y variadas oportunidades de trabajo comparativamente con otras ciudades grandes de Colombia.

### **1.5 Medidas para detener la inseguridad**

La violencia e inseguridad, delincuencia y crimen fueron deteriorando un conjunto de condiciones básicas (la familia, la educación, la vivienda, el empleo etc.), para el desarrollo humano de la sociedad bogotana, lo que ocasionó la exclusión social de diversos sectores de la población. Frente a la aguda situación y a la amenaza que representaban la violencia política de los grupos armados y la violencia organizada, de los grupos paramilitares, carteles y la economía de la droga, analistas y la comunidad internacional, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzaron a ver en la inseguridad generalizada un obstáculo principal para el desarrollo, así como una barrera para la inversión proveniente del exterior que pudieran ayudar a dar una estabilidad política y socio-económica del país.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Al respecto véase Pablo Fajnzylber, *et al*, *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial/ Alfaomega, Bogotá, 2001.

La presión mayor provino del exterior de la nación, de los organismos financieros mundiales, de la comunidad internacional y en particular de los Estados Unidos,<sup>22</sup> país preocupado por el riesgo de desestabilización de Colombia. Desde el periodo de Ronald Reagan se insistió al gobierno colombiano en la importancia de modernizar, fortalecer y reformar sus instituciones policiales, de inteligencia y de justicia, para de esta manera combatir de forma más eficaz el narcotráfico, los grupos guerrilleros, el crimen organizado y su infiltración en ambientes políticos e institucionales. La idea era la intervención militar desde diversos aspectos (asesoramiento, capacitación, entrenamiento, financiamiento y apoyo tecnológico) en varios países de Latinoamérica, por supuesto Colombia, era considerada como uno de los principales países productores de cocaína: "En efecto una forma de justificar la presencia de los Estados Unidos en América Latina y su guerra contra las drogas sería la subversión y el terrorismo".<sup>23</sup>

La aplicación de la justicia también tuvo una influencia externa. La cooperación internacional hacia Colombia en caso específico y hacia

---

<sup>22</sup> "Los países andinos han ocupado un espacio limitado en las prioridades globales de Estados Unidos, lo que en la actualidad está reforzado por las consecuencias enormemente complejas del conflicto en Oriente Medio. Desde el fin de la Guerra Fría, la problemática de la región andina incluyó dos asuntos de relativa importancia para Washington: el narcotráfico y el conflicto colombiano, temas que se fueron desplegando y profundizando a lo largo de los 90. A pesar de ello, EEUU subordina los temas regionales a las perspectivas globales que enfatizan las visiones de seguridad y los instrumentos militares para el procesamiento de agendas complejas". Adrián Bonilla, Alexei Páez, "Estados Unidos y la región andina: distancia diversidad", *Revista Nueva Sociedad* No. 206, noviembre-diciembre de 2006, p. 126.

<sup>23</sup> Cristina Verónica Cueva Estrella, *Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana*, Tesis para optar por el grado de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO, sede Ecuador, 2006, p. 57.



América Latina en forma general, sobre el sistema penal se involucró con asesoramientos y con formas de detener la inseguridad y la violencia, tuvo sus primeros frutos desde los años 80:

Una serie de proyectos impulsados por Estados Unidos, en el marco de su programa "Derecho y desarrollo", la primera experiencia de cooperación internacional consistió en el "Programa sobre Administración de Justicia" auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de este mismo país. Este programa se aplicó hacia mediados de los años ochenta.<sup>24</sup>

El Estado colombiano empezó desde mediados de los años ochenta, a buscar las formas de afrontar la crisis de violencia política y de inseguridad, proyectó modificar sus políticas y gestiones por el peso de las presiones económicas, por el crecimiento demográfico, por la seguridad de la riqueza y propiedades de los grupos económicos internos y externos, lo que Michel Foucault llamó "una necesidad de seguridad y de agravación de la justicia".<sup>25</sup>

### **1.5.1 Desmantelamiento e incorporación de los grupos guerrilleros**

Para los años 80, el contexto era diferente al panorama de la guerra fría, sin embargo la doctrina de la seguridad interna, no se abandonó del todo. Frente al problema de la inseguridad y la violencia las instituciones militares y policiales en Colombia, continuaron con los parámetros de seguridad interna. Los grupos

---

<sup>24</sup> José María Rico, *et al*, *Justicia penal y tradición democrática en América Latina*, Siglo XXI, México, 1997, p. 26.

<sup>25</sup> Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1986, p. 249.

guerrilleros seguían siendo concebidos como el enemigo interno, era necesario derrotarlos por la vía militar por ser un problema de seguridad nacional, además no se marcó una distinción entre grupos guerrilleros y grupos del narcotráfico, aunque si hubo involucramiento de la principal organización guerrillera: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con el cultivo de drogas y las actividades del narcotráfico,<sup>26</sup> no se modificaron las cuestiones operativas de lucha:

Englobar, como aparece en la legislación antidroga de Colombia dentro de un mismo cuadro a la guerrilla y al narcotráfico, y, por tanto, hablar de la subversión en general –de la guerrilla y el narcotráfico lo que explica que en la ayuda contra el narcotráfico– léase contra la subversión aparecen tanques, aviones, etc.; que evidentemente no son contra el narcotráfico, sino contra la guerrilla.<sup>27</sup>

Los grupos guerrilleros empezaron a expandirse y crecer fuera de un entorno rural, llegando a las principales ciudades, Bogotá, Cali, etc., trasladaron el conflicto de la zona rural a la zona citadina por medio de milicias urbanas.

Con un amplio margen de poderes al ejército y a la policía, se implementaron los operativos urbanos de policías y militares: acciones de “limpieza social”, desapariciones mediante la ejecución de redadas, estados de sitio y “toques de queda”, patrullajes conjuntos del ejército y la policía en los barrios y suburbios de mayor

---

<sup>26</sup> Véase “Informe especial: los negocios de las FARC”, *Revista Semana*, núm. 879, Bogotá, 8 de marzo 1999.

<sup>27</sup> Alain Labrousse y Michael Koutouzis, “Narcotráfico una guerra perdida que avanza”, en *Ciencia Política* (Santa Fe de Bogotá) No. 45., enero-marzo, 1997, p. 22.

conflictividad de la capital colombiana. Acciones enmarcadas como medidas de prioridad y contingencia ante las diversas prácticas de extorsión, secuestro y atentados, como formas de financiamiento de los grupos del narcotráfico, guerrillas y parapoliciales y/o paramilitares. Prácticas que no hicieron distinción entre grupos delictivos y la población civil en general, ocasionando el alza de homicidios y violencia en Bogotá. La ciudad de Bogotá y la población civil en la década del 80 y en parte de los noventa se encontró entre dos fuegos, una violencia legitimada por las autoridades e instituciones como recurso de protección ante una violencia de los grupos armados: narcotráfico, paramilitares y guerrillas o milicias urbanas.

### **1.5.2 Paz y negociación**

La seguridad interna tuvo que asimilarse a la circunstancia de un proceso de transición de regímenes militares o semi militares a sistemas democráticos. Las políticas militares de "mano dura" y de represión en contra de las guerrillas colombianas, sólo había provocado una mayor violencia. Bajo la directriz y apoyo del exterior se buscó pactar y negociar soluciones. Al mismo tiempo se logró hacer una distinción entre grupos de violencia: narcotraficantes y paramilitares y grupos de disociación social o violencia política. Una orientación de estas políticas de negociación involucró a los grupos guerrilleros.

El conflicto armado en Colombia tiene raíces muy profundas, que van más allá del surgimiento de las guerrillas de los años 60. A la violencia política que caracterizó las relaciones entre liberales y conservadores desde el siglo XIX hasta la época del Frente Nacional (1958-1978), hay que añadir la represión contra cualquier opción política alternativa. Así, la política al servicio de los intereses de la élite, la exclusión social y la falta de opciones democráticas de oposición explican el surgimiento de los distintos grupos guerrilleros de los años 60 y 70, entre ellos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ambos nacidos en 1964.

Las iniciativas de paz con grupos guerrilleros, de desmovilización e integración a programas oficiales de reintegración se llevaron a cabo a fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa,<sup>28</sup> por los gobiernos nacionales de turno. Siete grupos de guerrilla: el M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Quintín Lame (MAQL), el Comando Ernesto Rojas (CER), la Corriente de Renovación Socialista (CRS) Y las Milicias Populares de Medellín (MPM), con un total de 5.000 miembros, quedaron desmovilizados y reinsertados entre 1989 y 1994. Las FARC<sup>29</sup> y el ELN conservaron sus armas e incrementaron

---

<sup>28</sup> El inicio fue el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), bajo la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986). Una segunda etapa con la Consejería de Paz (1986-1994), desarrollada en el gobierno de Virgilio Barco.

<sup>29</sup> En la zona urbana de Bogotá las FARC operaron en organizaciones denominadas: Comandos Urbanos, Uniones Solidarias Clandestinas y la Red Urbana Antonio Nariño (RUAN) que operaban de manera clandestina. Al respecto véase: "Milicias. El

significativamente sus operaciones a través de las milicias urbanas, principalmente en Bogotá y Cali: secuestros, extorsiones y otros actos delictivos, como los atentados, siguieron alimentando la violencia y el terror.<sup>30</sup> “Con las FARC y el ELN los procesos de paz y reconciliación tuvieron que esperar una década más”.<sup>31</sup>

### **1.5.3 Guerra al narcotráfico**

El problema del tráfico de sustancias y su economía se convirtió durante los años ochenta y noventa en Colombia en una lucha de proporciones épicas entre dos fuerzas; de un lado, unos personajes siniestros, encarnados en los narcotraficantes, sobre todo los carteles de Medellín que sin embargo se circunscribían a todo el territorio colombiano, y del otro lado, las fuerzas militares y policiales que actuaban con altos índices de impunidad y que buscaban proteger a una juventud inocente víctima de un flagelo impuesto por los primeros.

El narcotráfico creó en Colombia una criminalidad organizada que permeó todas las instituciones –públicas y privadas– en el Estado colombiano, que incluso desafió al Estado mismo marcando uno de

---

brazo urbano”, *Semana*, núm. 1042, 22-29 de abril de 2002, pp. 50-53. Así como la página <http://y //colhrnet.igc.org/newiterns/oct02/conflictourbano.htm>»

<sup>30</sup> Entre los actos terroristas de mayor impacto figuran el asesinato del Ministro de Justicia: Rodrigo Lara Bonilla (1984); el del Dir. del periódico “El Espectador”: Guillermo Cano (1989); el del candidato presidencial por el movimiento político “Nuevo Liberalismo”: Luis Carlos Galán (1989), así como la violenta toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19 y su consecuente desalojo a la fuerza por parte del Ejército (1985).

<sup>31</sup> Mylene Sauloy, Yves Le Bonniec, *¿A quién beneficia la cocaína?*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, p. 48.

los capítulos más sangrientos de la historia de la década del 80 hasta principios del milenio, lo que provocó además de una mayor inestabilidad social, política y económica, una deslegitimación de las instituciones del Estado, al inmiscuir las en actos de lavado de dinero, de corrupción y desaparición.<sup>32</sup>

La persecución al narcotráfico en Colombia surgió como una estrategia de EE.UU<sup>33</sup> en un momento en el cual la lucha contra la droga se centró en América Latina y sobre los países productores; con esta lucha además, se logró un mayor control sobre estos países. La confrontación con los carteles de la droga, principalmente con las redes articuladas al cartel de Medellín y de Cali, se fortaleció desde la mitad de los años ochenta (1984), cuando el cartel de Medellín lanzó una campaña sistemática de atentados terroristas en contra del Estado diseñada para forzar al gobierno y detener las extradiciones de sus dirigentes a suelo norteamericano, llevando al asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en Bogotá, por parte de sicarios contratados por el Cartel de Medellín.

A comienzos de los años 90, el estado incrementó una guerra abierta en contra del cartel de Medellín, que tuvo como respuesta una ola de atentados terroristas en la misma Medellín y en Bogotá,<sup>34</sup> y de

---

<sup>32</sup> Entre los años ochenta y principios de los noventa, el cartel de Medellín había sobornado, intimidado y asesinado una veintena de oficiales del gobierno colombiano a todos los niveles para proteger sus operaciones de droga.

<sup>33</sup> "La guerra a la droga tiene funciones diferentes de la de frenar un comercio ilícito. Para los Estados Unidos es un poderoso medio de presión y de intervención en su zona de influencia". *Íbid*, p. 52.

<sup>34</sup> La guerra se recrudeció a principios de los años noventa, a partir del asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán a manos de sicarios pertenecientes al

asesinatos de personas de la vida pública a manos de asesinos a sueldo contratados por los capos de la droga. Aunque algunos restos de ambas organizaciones continuaron operando a niveles más bajos de actividad (algunas veces desde la cárcel) durante finales de la década del noventa, el desmembramiento de estas dos organizaciones del narcotráfico hacia fines de la misma década constituyó un logro importante para las autoridades. Las políticas nacionales de fortalecimiento de la fuerza pública presentaron resultados positivos en la ofensiva contra la guerrilla y el narcotráfico, sin embargo no eran suficientes.

#### **1.5.4 Escuadrones de la muerte**

En las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX, en Colombia tomó fuerza el paramilitarismo<sup>35</sup> estrategia contrainsurgente,<sup>36</sup> política e ideológica que alimentó los episodios de guerra sucia e implementación de métodos represivos, cuyo

---

cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar "El patrón". El gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) y luego el de César Gaviria Trujillo (1990-1994) incrementaron ataques concertados contra el cartel de Medellín. De igual manera, entre 1995 y 1996 el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-98) persiguió y efectivamente desmanteló el cartel de Cali. Al respecto véase: Bruce Bagley, "Hablando duro: la política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos en los años noventa", en Juan Gabriel Tokatlian, (comp.), *Colombia y Estados Unidos: Problemas y perspectivas*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998, pp. 103 – 118.

<sup>35</sup> Uno de los principios para la conformación de los grupos paramilitares se originó en el Plan Cóndor sobre la Seguridad Nacional, al respecto véase: Edgar Velásquez Rivera, *Historia Comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional: Chile-Colombia*, Anthropos, Bogotá, 2000, p. 86.

<sup>36</sup> La conformación de grupos paramilitares en Colombia tuvo sus inicios entre los años 40-50 del siglo XX, con el grupo denominado los Pájaros: "Los PAJAROS, utilizados para eliminar o combatir liberales radicales o comunistas convirtiéndose en verdaderos mercenarios al servicio de las autoridades gubernamentales y de los dirigentes del partido conservador." Guido Piccoli, *El Sistema del Pájaro: Colombia, paramilitarismo y conflicto social*, ediciones Txalaparta, Bogotá, 2004, p. 64.

accionar estuvo legitimado por el "Estatuto de Seguridad". Bajo la justificación de que existían organizaciones de carácter subversivo que creaban inseguridad y malestar, el estatuto reguló el secuestro, rebelión, asaltos a la población, así como:

la guerra psicológica aprendida por militares Colombianos de sus homólogos Franceses, y consistió en desprestigiar las organizaciones y manifestaciones populares acusándolas de estar infiltradas por subversivos, pretexto para reprimirlas y así coartar la libertad de expresión.<sup>37</sup>

En el año de 1994, empezó a consolidarse el proyecto de centralización y expansión "política y militar" de los diferentes grupos paramilitares y de autodefensas, a través de la creación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU); proceso que finalizó tres años después, cuando se llevó a cabo la conformación oficial<sup>38</sup> de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), encabezada por Carlos Castaño.<sup>39</sup> Aunque los grupos paramilitares se desarrollaron más en las zonas rurales desplazando poblaciones, que en la ciudad de Bogotá, en la capital su objetivo fue neutralizar a las milicias urbanas. Se establecieron en las zonas industriales y comerciales de Bogotá (en los distritos de Kennedy, Mártires y Puente

---

<sup>37</sup> *Íbid*, p. 28-29.

<sup>38</sup> El presidente Cesar Gaviria Trujillo en 1994, emitió la ley 356, en la cual estableció las condiciones de servicios especiales de seguridad privada que operarían en zonas de combate donde el orden público fuese precario." Decreto Legislativo en: [http:// www.cgfm.mil.co/decretolegislativo](http://www.cgfm.mil.co/decretolegislativo). consultado 24 de junio de 2008.

<sup>39</sup> "Carlos y su hermano Fidel Castaño, fueron entrenados desde 1988, por el israelí y mercenario a sueldo Yair Klein". Mauricio Araugen Molina, *Mi Confesión, Carlos Castaño revela sus secretos*, Ediciones la Oveja Negra. Bogotá, 2001, p. 59.



Aranda),<sup>40</sup> buscaban recursos a través de “contribuciones”, extorsiones y “vacunas” principalmente a empresarios, comerciantes y transportistas. Grupos paramilitares que también utilizaron empresas de vigilancia privada: “CONVIVIR”, mismas que evolucionaron hacia escuadrones de la muerte.<sup>41</sup>

## **1.6. Colombia una nación en tránsito democrático**

Durante la década del noventa, Colombia se insertó en un proceso político de tránsito hacia la democracia civil, desde un contexto nacional y continental de crisis económica. No era la única nación que se adentraba en el proceso político de transición hacia gobiernos civiles como lo señala el filósofo Mario Magallón:

Las ideas de la democratización o de la transición a la democracia han recorrido los debates en el subcontinente en los últimos años, los cuales adquieren distintos significados según las experiencias históricas particulares de cada uno de los países. Por primera vez en la historia la casi totalidad de las naciones latinoamericanas se encuentran en la actualidad bajo gobiernos civiles electos.<sup>42</sup>

En Colombia, el tránsito hacia una democracia civil, consideró a su vez la reformulación de la Constitución Política de 1991, que reemplazó la carta promulgada en 1886, jurídicamente abrió un espacio para los procesos de reinserción de varios grupos de la

---

<sup>40</sup> Se conformaron en dos organizaciones que operaban en la capital y sus alrededores, pero que mantenían contacto con las autodefensas de las zonas rurales: el Bloque Centauros y las Autodefensas del Casanare. En el año 2000, surgió por fricciones internas entre ambos grupos el Frente Capital. Véase: “Batalla en la ciudad”, *Semana*, núm. 1119, 5-12 de octubre 2003, pp. 26-32.

<sup>41</sup> Al respecto véase Mauricio Romero, *Autodefensas y paramilitares*, Editorial Planeta, Bogotá, 2003.

<sup>42</sup> Mario Magallón Anaya, *La Democracia en América Latina*, UNAM/CIALC/Plaza y Valdés, México, 2003, p. 153.

guerrilla, mismo que había comenzado desde finales de los años ochenta, como un esfuerzo de creación de un nuevo pacto social; además, de que modernizó la administración de justicia, fortaleció la descentralización política, fiscal y administrativa al establecer nuevas responsabilidades para municipios y departamentos en temas de prevención de la criminalidad y seguridad.

La carta magna de 1991, dio pauta para que los diversos gobiernos a partir de ese año, dieran estrategias de política nacional en contra de la inseguridad.<sup>43</sup> Territorial y administrativamente, la constitución adjudicó a Bogotá que contaba con una población en 1993 de 5.3 millones de habitantes<sup>44</sup> (como municipio descentralizado cuenta con 20 localidades con sus respectivas alcaldías locales y juntas administradoras locales), el status como único municipio en Colombia de Distrito Capital,<sup>45</sup> cuyo significado se dio en una independencia de funciones de gobernabilidad y administrativas por parte de las instituciones municipales, siempre y cuando no se contrapusieran o interfirieran con las decisiones de las instituciones nacionales.

---

<sup>43</sup> La "Estrategia nacional contra la violencia", del gobierno del presidente César Gaviria en 1991; el programa "Seguridad para la gente", de 1993; la Ley 62 de 1993 (organización de la Policía Nacional y del Sistema Nacional de Participación Ciudadana en la misma), y el Decreto Ley 2188 de 1995, del Ministerio de Justicia (Seguridad Ciudadana) durante el gobierno del presidente Ernesto Samper.

<sup>44</sup> Retomamos la cifra del censo del mismo año.

<sup>45</sup> Bogotá, es la capital político- administrativa de Colombia, a su vez la capital del Departamento de Cundinamarca y de forma paralela municipio y distrito capital. Artículo 322, *Constitución Política de Colombia*, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>. Consulta: 15 junio 2017.

### **1.6.1. Bogotá hacia una reformulación de la urbe**

La compleja relación entre entorno urbanístico, calidad de vida y seguridad, así como la idea de que se pueden prevenir y reducir posibilidades de criminalidad e inseguridad a través de diseños urbanísticos y residenciales apropiados, fue una propuesta para la ciudad de Bogotá en la década de los noventa por parte de las administraciones de Jaime Castro (1992-1994), Antanas Mockus (1995-1998) y Enrique Peñalosa (1998-2001). Se redefinió un proyecto moderno, que le apostó a una gestión institucional planificada, a partir de una reconstrucción institucional y física, de la ciudad, así como la reconstrucción de la ciudadanía misma. Por desgracia las decisiones sobre destinación de recursos durante esta década respondieron a lógicas de apropiación con fines electorales.

El plan "prioridad" establecido durante el periodo de Jaime Castro (1992-1995), inauguró políticas de saneamiento fiscal, de incorporación de la problemática ambiental y de descentralización político-administrativa que marcaría el rumbo de las administraciones sucesivas. En el siguiente período Mockus-Bromberg,<sup>46</sup> se dispuso cambiar el comportamiento de los ciudadanos, desde aspectos de cultura cívica-ciudadana, con la finalidad de lograr una convivencia pacífica y tolerante. Durante el periodo de gestión de Enrique

---

<sup>46</sup> Antanas Mockus, alcalde de Bogotá, antes profesor de Filosofía, abandonó la alcaldía meses antes de terminar su periodo para ser elegible como candidato a la Presidencia, dejando en su lugar a Pablo Bromberg. El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas fue denominado bajo el slogan "Formar Ciudad." Por su parte Enrique Peñalosa y su grupo designó su Plan de Desarrollo, bajo el slogan "Por la Bogotá que queremos." Ambos planes así como el del Alcalde Jaime Castro se pueden consultar en línea: [www.alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co)

Peñalosa se enfatizó que una ciudad debía considerar incrementar la calidad y cantidad de los espacios para compartir socialmente, que el civismo, la pertenencia y la seguridad se estimulaban mediante la creación de espacios colectivos y recreativos. Se pasó pues de una reconstrucción de ciudadanía (plano cultural) y de una reconstrucción de ciudad (plano fáctico), a través de 5 mecanismos concernientes a políticas públicas y el factor de la seguridad:

**1). Recuperación de espacios públicos.** Formar una cultura ciudadana, como proceso de regulación del comportamiento entre las personas o ciudadanos y el espacio público, la ciudad y su infraestructura, desde una articulación entre ley, cultura y moral con la finalidad de modificar hábitos y costumbres de los ciudadanos. Para ello se recuperó el espacio público desde una perspectiva del medio ambiente, ampliando, redistribuyendo, cuidando el espacio y el medio ambiente, al relacionarlo con otros elementos y sistemas de la ciudad. Medidas que en la práctica se manifestaron en la conformación y recuperación de grandes parques y áreas verdes metropolitanas; la recuperación de vías, avenidas, “andenes públicos” de gran importancia para la articulación de la ciudad. Así como la preservación del patrimonio histórico, la recuperación del centro histórico y de zonas consideradas deterioradas o en manos de la delincuencia (El Cartucho, San Victorino, La Plaza España, entre otras).

**2). Renovación urbana.** En contra de la mala distribución y crecimiento de barrio o suburbios marginales, se promovió la vivienda de interés social, se reubicó a familias en zonas de alto riesgo, controlando y ordenando el crecimiento,<sup>47</sup> con la finalidad de que el crecimiento habitacional se diera de forma paralela con el crecimiento de servicios públicos.

**3). Políticas sociales.** La creación de condiciones para el acceso a servicios sociales de salud, educación y vivienda, y servicios básicos (agua, luz, drenaje) al conformar proyectos de ayuda social a personas vulnerables (ancianos, gente desempleada, familias numerosas, etc.) Con el objetivo de mejorar los niveles de vida de la población más pobre.

---

<sup>47</sup> “Plan de ordenamiento Territorial”, en *Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras Públicas para Santa Fé de Bogotá, D.C. 1995-1998* y *Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras Públicas para Santa Fé de Bogotá, D.C. 1998-2001*, en [www.alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co). Consulta: 20 agosto 2017.

**4). Infraestructura.** Las administraciones de la ciudad de Bogotá buscaron no sólo el desarrollo de la ciudad, como elemento para el estímulo de la ciudadanía, sino a su vez, estimular la inyección económica, por lo cual sus procedimientos de gestión y política pública estimularon las inversiones. Para ello, se pretendió que la ciudad fuera eficiente no sólo en servicios públicos, sino también en una adecuada infraestructura y transporte. Se ampliaron y mejoraron los servicios básicos: agua, alcantarillado, servicio telefónico, redes de distribución de energía, etc. Se modificaron estrategias de movilidad y procesos de renovación urbana, al conformar un sistema de transporte público único e integrado (bajo la rúbrica de la empresa Transmilenio). Articulado con el medio ambiente, se construyeron ciclo rutas y se creó el programa de baja producción de sistemas contaminantes, al limitar la circulación de vehículos públicos y privados durante determinadas horas del día y en días específicos de la semana (el programa se nombró "pico y pala").

**5). Cultura ciudadana.** Como parte de un proceso de modificación de comportamientos individuales y colectivos que hacían más difícil la convivencia, se proyectaron programas para promover una cultura ciudadana de respeto entre los habitantes y la ciudad: unir la cultura, la vida cívica y moral con las leyes.

Para ello se desarrollaron programas de prevención vial: convivencia de conductores y peatones ("mimos y cebras"); frente a factores de riesgo vial y al fuerte problema del alcoholismo se implementó el programa: conductor designado ("Entregue las llaves"). Así como programas de limitación para venta de alcohol ("Hora zanahoria") y consumo del mismo ("Ley zanahoria"), etc. Ante la grave circulación de armas, de homicidios y delitos relacionados con las mismas se llevó a cabo las Campañas de desarme ("Navidad sin pólvora") y desarme voluntario ("Vida sagrada").

Programas que surgieron consecutivamente en los dos periodos de las alcaldías de Mockus y Peñaloza, mismos que fueron divulgados en diversos medios de comunicación, en anuncios publicitarios en toda la ciudad, así como en escuelas y centros de trabajo.

## **1.6.2 Seguridad**

El aspecto de la Seguridad aunque también formó parte de los mecanismos de políticas y gestión pública llevadas a cabo por las diversas alcaldías de Bogotá durante la década del noventa, lo

consideramos como un apartado especial ya que el enfoque de esta tesis es el alcance de la policía comunitaria (la cual desarrollamos en el siguiente capítulo) en la ciudad de Bogotá y por ende sus articulaciones y limitaciones con los gobiernos de la capital colombiana.

El destino de fondos en Colombia para el tema de seguridad siempre fue muy bajo. Bogotá no fue la excepción.<sup>48</sup> Bajo la Ley 418 de 1997, conocida como ley de orden público se ordenó la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y abrió la posibilidad de que las entidades territoriales (municipios y departamentos) pudiesen crear fondos de esta misma clase en sus jurisdicciones.

El capital del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Bogotá fue administrado por el Alcalde, estuvo constituido principalmente por los ingresos que se recaudaron de la contribución del 5% de los contratos de obras públicas (construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales), exceptuando los contratos de concesión. Estos recursos debían ser empleados en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, por desgracia no encontramos documentos sobre el capital ingresado y dirigido al rubro de

---

<sup>48</sup> No consideramos el destino de fondos para temas sociales, culturales, educativos, de vivienda o de infraestructura como transporte y espacio público, que por supuesto tuvieron un impacto sobre el tema seguridad.

seguridad ciudadana para Bogotá. El ámbito de la seguridad como en el pasado careció de fondos.

Basándose en el fortalecimiento de las atribuciones constitucionales y legales, planteadas a partir de la Constitución de 1991, se estructuraron una serie de instituciones y políticas<sup>49</sup> para hacer operativas las funciones de seguridad. Al desarrollo de una política para mejorar la seguridad y convivencia en la ciudad, a partir de una aproximación “suave”, enmarcada en la socialización de conductas creadoras de una cultura menos violenta y más abierta a la convivencia, como procesos de apropiación de la ciudad, se hicieron intervenciones policiales para el desalojo del espacio público así como la eliminación de focos de inseguridad en zonas marginadas que venían siendo controladas por bandas y distribuidores de droga.

Se crearon diversos organismos, como el Consejo Ampliado de Seguridad del Distrito Capital, instrumento para fortalecer la coordinación entre Alcaldías Locales y Alcaldía Mayor en el tema de seguridad, organismo que intentó crear una conciencia de que todos

---

<sup>49</sup> Para Fabio Sánchez, analista colombiano, estas políticas públicas se clasifican desde 4 categorías: “Dentro de la primera categoría se encuentran las políticas encaminadas a un cambio en las condiciones económicas de la población, las cuales llamaremos medidas ‘zanahorias’. La segunda categoría son las medidas ‘garrote’, que enfatizan la disuasión e incapacitación criminal. En la tercera categoría se encuentran las medidas inspiradas en la teoría de las ventanas rotas (broken windows theory), la cual plantea que la tolerancia de espacios públicos desordenados y deteriorados conduce a mayores niveles de crimen. Para el caso de Bogotá fue necesaria la creación de una cuarta categoría, la cual llama ‘zanahoria-garrote’. En esta categoría se encuentran las iniciativas que buscan incidir en prácticas o comportamientos que sin ser delictivos se perciben como facilitadores de actos violentos o delincuenciales.” Fabio Sánchez, Silvia Espinoza y Ángela Rivas, *¿Garrote o Zanahoria Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá 1993-2002*, Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 2003, p. 2.

los funcionarios debían responder al reto de reducir la inseguridad y promover la convivencia sin violencia. Otra creación fue del “Comité de Orden Público” integrado por: el alcalde del Distrito Capital; el Comandante de la guarnición militar; el Comandante de la Policía Metropolitana y el Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Sus funciones consistieron en coordinar el empleo de la Fuerza Pública y la puesta en ejecución de los programas de seguridad, el más significativo fue el programa basado en la teoría de las ventanas rotas.<sup>50</sup>

Como parte de una política pública de acercamiento entre las instituciones del Distrito Capital y la ciudadanía, para crear programas de seguridad, convivencia y paz, se dio la apertura a diversos canales de participación ciudadana con la intención de que la participación fuera conjunta en el área de seguridad y no sólo una actividad realizada por la ciudad y sus instituciones. Tres organizaciones son las que se desarrollaron durante las gestiones comprendidas en la década del noventa:

- Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana,<sup>51</sup> fundada bajo el estatuto de la Ley 62 de 1993, su función principal era proponer políticas y mecanismos tendientes a garantizar una orientación ética y democrática, educativa y social en la relación entre policía y comunidad. También estaba encargada de garantizar las quejas y reclamos de las personas sobre el comportamiento de la policía. Esta Comisión estuvo presidida por el alcalde quien determinaba su composición

---

<sup>50</sup> Sobre este programa hablaremos de él, en el siguiente capítulo al desarrollar los métodos implantados por la policía metropolitana de Bogotá.

<sup>51</sup> Para estas tres organizaciones nos remitimos al estudio de M. Ceballos y Martín G. *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 2001, p. 21 y ss.



previo concepto de las respectivas autoridades político-administrativas.

- Frentes de Seguridad Local (fundadas bajo la misma ley arriba señalada), eran organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la Policía Nacional, que tenían como objetivo, promover la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, mediante la integración de los vecinos por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados, edificios y localidades, con la finalidad de organizarse para en grupo contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad.
- Comité de Veeduría Comunitaria: bajo el Decreto 356 de 1994, se originó para la prestación de servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada.

El tema de la seguridad y la violencia en Bogotá, se volvió una prioridad durante los años noventa para las autoridades de la ciudad, proponiendo el involucramiento de la ciudadanía en el tema, ello no significó que dejara de estar articulada a las políticas nacionales, pero también significó generar una corresponsabilidad que permitiera abordar el tema buscando la participación de todos, tanto autoridades como ciudadanos. El pilar de las políticas públicas de seguridad fue la cultura ciudadana, en la cual la educación y la participación ciudadana trataron de convertirse en herramientas fundamentales para la socialización de estos procesos.

## Capítulo II

### Policía, Seguridad y Estado neoliberal

#### 2.1 Seguridad

La seguridad es un concepto polisémico que abarca una extensa multiplicidad de fenómenos y manifestaciones, acarreando implicaciones directas para el conjunto de una sociedad en nuestro caso la sociedad colombiana, cuando hablemos de seguridad, casi por su propia naturaleza nos remitimos a su contraparte, la inseguridad específicamente bogotana. La etimología del término seguridad procede del latín *securitas*, referente a la “ausencia de riesgo o a la confianza en algo o alguien”.<sup>52</sup> En este sentido comprenderemos el concepto de seguridad como la capacidad que tiene el Estado para suministrar a todos los que habitan un determinado territorio diferentes niveles satisfactorios, tanto económicos como de justicia, libertad, educación, salud, etc.

Desde la teoría política del Estado Moderno podemos encontrar el significado de seguridad en el pensamiento de Thomas Hobbes, para quien la idea de seguridad es un “valor deseable, que sin embargo cuando se erige en un máximo valor tiende a engullir de forma voraz y caníbal, los demás valores libertad, justicia, buena vida, igualdad fraternidad”.<sup>53</sup> Desde Hobbes, y un poco antes desde Maquiavelo, la seguridad se concebirá como un componente esencial del Estado y de garantizar la defensa de la soberanía y el bienestar a través de

---

<sup>52</sup> *Diccionario de la lengua española*.

<sup>53</sup> Eugenio Trías, *La política y su sombra*, Anagrama, Barcelona, 2005, p. 52.

cualquier procedimiento, aunque ello implique mecanismos inmorales, autoritarios para la consolidación del poder. Defender la soberanía y el cumplimiento de la ley, como funciones esenciales del Estado implica la organización en instituciones como las fuerzas armadas y la policía entre otras. Es así que seguridad implicaría desde la consolidación del estado moderno su articulación estrecha con la policía como organismo subordinado del Estado.

## **2.2 Policía**

Proveniente del griego de *polis* ciudad, derivó en la palabra *politeia*, que aglutina diversas significaciones entre las cuales es la constitución y ordenamiento jurídico del Estado. Como un concepto heredado de la antigua Grecia hace mención a la regulación de los ciudadanos y a los temas de administración y gobierno de la polis. La función de policía si bien es durante el siglo XVIII que se limita a la protección del orden jurídico y al mantenimiento de la seguridad y del orden público.

Se constituía entonces, como un elemento alternativo de mantenimiento del orden público ejerciendo un comportamiento de orden reactivo frente al delito. Su evolución se dio a partir del siglo XVII en el marco de la industrialización y urbanización propias de las naciones de Europa, resultado de estos procesos fueron la aparición de temas y asuntos relacionados en materia de delincuencia y criminalidad. En general surgieron dos modelos dentro de los cuales

nació la moderna policía: el modelo francés continental y el modelo inglés:

El modelo continental, francés o napoleónico surgió con la gendarmería Nacional Francesa en 1791. [...] Desde esta perspectiva, los cuerpos de policía son entendidos como instituciones que utilizan la violencia legítima para proteger los intereses y cumplir los fines del Estado. Mientras que el modelo anglosajón, se fundamentó en la tradición del *policing by consent* según la cual la policía surge de la comunidad y por ende comparte sus valores y responde ante ella.<sup>54</sup>

El sistema policial moderno, particularmente en Europa y Estados Unidos de Norteamérica se desarrolló durante los dos últimos siglos como resultado del proceso de industrialización y la consecuente urbanización que generaron nuevos desafíos en materia criminal y de orden público interno. La policía moderna surgió entonces como un mecanismo alternativo que pudiera mantener el orden según lo dispusiera el establecimiento, mediante una eficiente prevención y detección del delito.

Aunque en el siglo XX evolucionaron distintos modelos de policía que dependían del contexto, de las tradiciones y experiencias nacionales que los moldearon, sobresalen tres características que identifican a esta policía moderna:

1) es una organización pública con un mandato legítimo que tiende a ser más de orden nacional que local; 2) tiene una estructura profesional, es decir está formalmente establecida mediante reglas claras sobre entrenamiento y comportamiento del personal que la

---

<sup>54</sup> María Victoria Llorente, "Agenda para la policía en una sociedad en conflicto", *Documento Paz Pública*, Núm. 20, CEDE-Universidad de los Andes, Bogotá, 1999, p. 3.

compone, y 3) sus funciones tienden a especializarse de modo que externamente se espera que los policías trabajen casi exclusivamente en combatir el crimen, e internamente se encuentra un menor énfasis en responsabilidades administrativas frente a una mayor especialización en aspectos específicos de la criminalidad.

En América Latina, este proceso de implementación de la policía como una corporación moderna comenzó hacia finales del siglo XIX, en el caso específico de Colombia en 1891, por el "Comisario Juan María Marcelino Gilibert quien introdujo el modelo francés, modelo y sistema que no fue adaptado a la realidad colombiana de la época. Este sistema o modelo continental se caracterizó por ser jerarquizado, militarizado y centralizado".<sup>55</sup> Fue impuesto y practicado con el fin de proyectar la autoridad estatal a través de la Policía.

Sin embargo, no fue sino hasta los años sesentas del siglo XX, que la policía colombiana empezó a consolidarse como una organización pública de carácter nacional, con una estructura centralizada, resultado de su "nacionalización" y de su subordinación definitiva al entonces Ministerio de Guerra (actualmente Ministerio de Defensa). Si a fines de la década del treinta se creó la Escuela de Cadetes General Santander y desarrolló su estructura profesional. Ello no justificó que durante los primeros veinte años de fundada la

---

<sup>55</sup> "Fundador de la Policía Nacional de Colombia - Juan María Marcelino Gilibert" en <https://historiapolicianacionaldecolombia.blogspot.mx/2013/07/fundador-de-la-policia-nacional-de.html>. Consulta: 3 de noviembre de 2017.

escuela, el proceso de profesionalización fue intermitente debido a la participación de la policía en la confrontación partidista y a su consecuente sometimiento al mando militar.

Posteriormente, se dieron nuevos pasos hacia la profesionalización, por un lado al reorganizarse los estatutos de carrera de oficiales y suboficiales y, por el otro al determinarse que la institución tendría un régimen y disciplina "especial", es decir distinta al militar que era el que se venía aplicando hasta el momento. Esta subordinación de la policía al Ministerio de Defensa le imprimió desde entonces, un sello militar perjudicial para la institución y para sus relaciones con la población.

Si bien la Policía de Colombia es una organización nacional, con una estructura centralizada, subordinada al presidente de la República, para efectos de dirección y mando depende del Ministro de Defensa Nacional, a nivel regional y local, la institución opera a partir de los gobernadores y alcaldes como primera autoridad de la policía.

Su funcionamiento corresponde a una lógica direccional de "arriba hacia abajo, donde el gobierno nacional es la cúspide de esta lógica direccional y el único encargado de impartir las órdenes a la Policía Nacional para que las cumpla en todo el territorio".<sup>56</sup> Sin embargo, la Policía Nacional es un cuerpo jerarquizado, articulado a través de una

---

<sup>56</sup> Álvaro Camacho, "La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos", en *Análisis político*, núm. 19 IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto de 1993. <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/lablaa/revistas/analisispolitico/ap19.pdf>. Consulta: 20 marzo del 2016.

cadena de mando definida. Un modelo propio de las organizaciones castrenses, en la cual cada escalafón o peldaño se enmarca en un organigrama jerárquico, el cual a medida que va en progresión reduce el número de personal y en los superiores se concentra la toma de decisiones y responsabilidad, con base en el principio de unidad de mando.

### **2.3 La institución policial bajo la reforma del Estado**

Ante una crisis del Estado de bienestar, de la reconfiguración de la esfera pública, de procesos de transición y consolidación de la democracia en naciones latinoamericanas, así como la irrupción del mercado, como el sistema desde el cual se asignan recursos y oportunidades, dio pauta a una transformación del Estado. Es así que desde principios de la década del ochenta en América Latina, se planteó la reforma del Estado, una transformación en relación con la economía nacional e internacional, de los ámbitos sociales y del sistema político “desde el marco del neoliberalismo y de la globalización”.<sup>57</sup>

Se implementaron diversas reformas del ajuste estructural, como propuestas fundamentalmente políticas, pero justificadas en la eficiencia económica y orientada a enfrentar el tema del déficit fiscal y de la deuda externa, su base en el trasfondo político e ideológico

---

<sup>57</sup> Mario Magallón Anaya, *La democracia en América Latina*, CIALC-UNAM, México, 2008, p. 206.

fue la “caracterización por una reestructuración de la representatividad del Estado y de sus condiciones de legitimidad”.<sup>58</sup>

Reformas del Estado que implicaron una segunda fase, que involucró el papel de las instituciones en el desarrollo, cuyas reformas más visibles fueron la reducción o desmantelamiento de las instituciones del Estado y la expansión selectiva de la intervención gubernamental de acuerdo con criterios de eficacia. Si bien Colombia fue uno de los países que más tardó en incorporar las reformas del ajuste estructural en aspectos económicos, eso no impidió que se implementaran algunas medidas orientadas al adelgazamiento del Estado (desde el período presidencial de Virgilio Barco 1986-1990), especialmente en lo referente al aparato institucional del gobierno, sin embargo, las reformas encontrarían su basamento jurídico en el proceso constituyente que dio origen a la Constitución de 1991.

La constituyente proyectó la implementación de políticas públicas que disminuyeron la capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales bajo el argumento de ajustes internos. El Estado se vuelve sólo un árbitro en el desarrollo, lo que supuso que por razones de eficiencia económica, el sector privado nacional y transnacional, podían y debían cumplir tareas en la prestación de servicios públicos. El proceso de globalización al mismo tiempo puso en cuestión el monopolio del Estado sobre los temas de seguridad ciudadana, a nivel mundial, las policías como instituciones habían

---

<sup>58</sup> Norbert Lechner (ed.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI editores, México, 2000, p. 28.



permitido los ajustes a la desregulación estatal: “las políticas públicas en materia de seguridad cobraron un auge inusitado al ir de la mano con las políticas de descentralización y autonomía local que se generalizaron en el mundo”.<sup>59</sup>

A la par de las privatizaciones, la prestación de servicios que habían sido monopolio estatal pasó a externos, la Policía Nacional de Colombia no fue ajena de este proceso de reducción del Estado, fue tomada en cuenta para los ajustes de políticas públicas y los ajustes de organización al transformarse por medio de la descentralización y la incorporación en la gestión pública de la llamada Nueva Gerencia Pública, que no fue sino la aplicación de prácticas empresariales en las instituciones gubernamentales:

Así mismo, algunas instituciones públicas desaparecieron, se crearon otras para asumir tareas distintas a las existentes, varias dinamizaron su estructura orgánica e hicieron cambios sustanciales en su gestión administrativa para poder permanecer. En este evento la Policía Nacional, asume un liderazgo entre las instituciones del estado, inmersas en estos procesos de transformación, teniendo en cuenta que el nuevo país exige una policía fortalecida en sus valores y principios, sustentada en un alto nivel de competitividad y productividad.<sup>60</sup>

La organización policial no se desarrolló al margen del escenario que la envolvió, un escenario del neoliberalismo y globalización, de organización en base a estructura empresarial. Al igual que en otras naciones de Latinoamérica los cambios en el contexto socio-político

---

<sup>59</sup> Gerard Martín y Miguel Ceballos, *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004, p. 372.

<sup>60</sup> Policía Nacional, *Transformación cultural. La fuerza del cambio*, Santa Fé de Bogotá, D.C. Colombia, 1999, p. 13.

contribuyeron a una discusión sobre las transformaciones necesarias en el accionar de las policías en Latinoamérica. En la mayoría de las policías se inició una transición derivada de un cambio de paradigma “desde uno donde la seguridad ha tenido como principal referente el Estado y el orden público, a otro que, sin abandonar los anteriores referentes, también pone énfasis en la persona y la misión pública de la función policial”.<sup>61</sup>

## **2.4 Seguridad ciudadana**

El estado en Colombia, desde los ámbitos del neoliberalismo, modificó su accionar sobre el resguardo físico y la protección que ofrecen las fuerzas del orden a la ciudadanía, consolidando los principios de la seguridad ciudadana. Concebida como un apartado de la seguridad interna, la seguridad ciudadana, a través de la legitimización jurídica de la Constitución de 1991, se empieza a considerar otros ámbitos, como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, que junto con el de seguridad ciudadana que no aparece en la constitución, reorientan la perspectiva del Estado hacia la seguridad de los ciudadanos y “no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones”.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> José María Rico y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2002, p. 38.

<sup>62</sup> Hugo Acero, *La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*, Biblioteca virtual Nueva Sociedad, 2005, disponible en <http://www.nuso.org/upload/seguridad/Acero.pdf> Consulta: 21 de marzo de 2017.

La responsabilidad de la seguridad ciudadana, pasa de esta forma a ser delimitada como un conjunto de responsabilidades compartidas que logren disminuir la inseguridad en todos los aspectos de la vida cotidiana. El ciudadano común ya no delegaría toda la responsabilidad de su seguridad en la policía, sino que sería una responsabilidad compartida, donde interaccionan, tanto la población como la policía nacional. Al plantear una tarea conjunta con la comunidad, se manifiesta una cultura de seguridad que toda la población debía tener y practicar como acciones compartidas para una mejor convivencia ciudadana, pero al mismo tiempo, el estado delegaba responsabilidades que eran de su competencia.

La seguridad ciudadana se presentaba como un proyecto que trascendiera los tradicionales límites de la simple acción policial y judicial de contención, represión y sanción del delito para ser abordada en el amplio marco de la convivencia y el reconocimiento de los derechos del conjunto de los ciudadanos. La seguridad quedó así ubicada en el cruce de caminos de las políticas económicas, sociales, de usos de la tierra y de los espacios públicos urbanos. Desde un marco mayor, la seguridad entonces se constituiría como el resultado de la acción integral de la autoridad pública con los ciudadanos, quienes ya no eran simples receptores de un servicio público, sino corresponsables en el desarrollo, preservación y enriquecimiento de esa seguridad ciudadana, entendida y asumida como un bien público.

La seguridad ciudadana promovía el buen ejercicio de los deberes y derechos del ciudadano así como la práctica respetuosa de los derechos ajenos, en y desde un ambiente de convivencia social:

alcanzado sobre la base de la interacción policía – comunidad, donde las personas en cumplimiento de sus deberes y ejercicio de sus derechos fundamentales, pueden realizar sus actividades lícitas en un clima de paz, tranquilidad, respeto y confianza, dignidad y libertad inviolables.<sup>63</sup>

Desde la década del noventa las políticas que abordaron el problema de la seguridad pública pusieron en el debate el derecho de las personas a gozar de una buena calidad de vida y un bajo riesgo de victimización por causa del crimen y la violencia, promoviendo una mejora de la calidad de los sistemas de protección y/o servicios del Estado, en particular el que entregaban las diversas corporaciones policiales. Las modificaciones asignadas por la Constitución, no implicó que la policía dejara de cumplir un rol de control social que la hacía ser la cara visible del Estado y de la autoridad. Ante las modificaciones del modelo neoliberal, de una menor intervención del estado en los asuntos públicos y un menor presupuesto, se buscó un acercamiento con la comunidad. La policía basada en la comunidad<sup>64</sup> fue implementada más como una respuesta a la reducción del Estado que como un compromiso con el ciudadano a partir de los mecanismos de participación. Para ello la policía tuvo que enfrentar todo un proceso de reformas, así como una grave crisis interna.

---

<sup>63</sup> *Íbid*, p. 4.

<sup>64</sup> Tópico que abordaremos en el siguiente capítulo.

## 2.5 Crisis de la institución policial

Hacia principios de la década del noventa, la policía colombiana como institución sufrió el embate de la violencia de los narcotraficantes y de los grupos armados, logrando que en algunas zonas de las principales ciudades se retiraran dando pauta a que la población se organizara en las “milicias populares grupos de población que hacían la función de vigilancia y seguridad en barrios y zonas”.<sup>65</sup> Sin embargo, la institución ya se encontraba inmiscuida en una profunda crisis, de fraccionamientos internos, falta de unidad institucional y casos de corrupción; su labor era fuertemente cuestionada por su funcionamiento.

Dos ejes fueron los detonantes para realizar una reforma en la policía: 1. La brutalidad y violencia policiaca y 2. Las redes de corrupción que recorrían el interior de la institución y de sus miembros.

Una fuerte militarización dentro de la organización, en la práctica de su trabajo como mecanismo para enfrentar las formas más organizadas de violencia que azotaban al país, les permitió realizar “limpiezas sociales”, es decir “el asesinato selectivo de delincuentes, mendigos, prostitutas, etc.”,<sup>66</sup> en distintas ciudades del país. Colocándose como una institución autoritaria, que en el cumplimiento

---

<sup>65</sup> Álvaro Camacho, *et al*, *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*, FESCO/IEPRI, Colombia, 1997, p. 35.

<sup>66</sup> *Íbid*, p. 37.

de los fines del Estado llegó a cometer abusos de autoridad y brutalidad policiaca.<sup>67</sup>

La apropiación privada de la organización por partidos y personajes políticos y su utilización como instrumento de violencia contra los enemigos en turno, desplegaba toda una red de corrupción interna, ya que de forma paralela, los únicos vínculos de contacto directo con los ciudadanos, “los Comandos de Atención Inmediata (CAI), estaban en un grado de alta politización al servicio de dirigentes, personalidades de la vida pública y política, quienes comenzaron a reclamar una mayor cantidad de CAI’s”,<sup>68</sup> como organizaciones de seguridad privada, entorno a sus viviendas y lugares de trabajo, para que les prestaran seguridad a ellos y no a las comunidades que en realidad las necesitaban. Lo que aumentó la disfuncionalidad de estos centros de vinculación y puso en cuestionamiento la eficacia y transparencia de la policía como institución de defensa, auxilio y prevención social, ya que su función era más cercana a una guardia pretoriana al servicio de intereses politizados.

---

<sup>67</sup> El detonante de la brutalidad y abuso policiaco fue “la violación y asesinato de una niña dentro de una estación de policía en Bogotá.” María Victoria Llorente, “Perfil de la Policía Colombiana”, en Malcom Deas y María Victoria Llorente (comps.) *Reconocer la guerra para construir la paz*, Ediciones Uniandes, Gpo. Editorial Norma, Bogotá, 1997, p. 25.

<sup>68</sup> MANUAL PARA EL COMANDO DE ATENCIÓN INMEDIATA, CAI POLICÍA NACIONAL. Dirección General, en [http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad\\_2016/manuales/Manual%20para%20el%20comando%20de%20atenci%C3%B3n%20inmediata%20CAI.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/manuales/Manual%20para%20el%20comando%20de%20atenci%C3%B3n%20inmediata%20CAI.pdf). Consulta: 15 de agosto de 2017.

Es importante señalar que las transformaciones ocurridas en el escenario mundial del neoliberalismo y la globalización desde una reformulación del Estado y sus funciones, crearon las condiciones propicias para aplicar una serie de reformas en la policía que involucraron el concepto de seguridad y sus organismos desde una perspectiva orientada a proteger los intereses de la nación, una seguridad estatal como se había concebido hasta entonces, por una seguridad del individuo, centrado en la seguridad del ciudadano.

## **2.6 La 1ª Reforma en la policía**

Ante la crisis interna de la policía y sus miembros, se inició un proceso de opinión entre la sociedad y el gobierno colombiano, buscando soluciones factibles ante el problema de la inseguridad y la crisis de la policía. Se decidió por instrucciones del Presidente de la República y del Ministro de Defensa organizar dos comisiones consultivas para la reforma de la institución, una interna conformada por uniformados y otra externa, conformada por representantes parlamentarios, de gremios, académicos y personal militar (generales) en retiro.

Así inició un proceso de reformas. La primera comprendida entre agosto de 1993 y mayo de 1994, impulsada por el gobierno nacional, quien procedió a expedir una serie de actos administrativos y legislativos que oficializaban las recomendaciones. El hecho concreto fue la expedición de una ley y cinco decretos. La segunda fue

impulsada por iniciativa del mando institucional en 1995 y concluyó con intervalos en 2005.

Desde una primera fase, bajo la normatividad de *La Ley 62 de 1993*, representó en su momento, una aparente apertura del debate interno y externo sobre la policía y su papel en la sociedad colombiana. Su bastión principal fue la búsqueda por restaurar el carácter civil que por definición debe tener un cuerpo policial y que lo diferencia de las organizaciones militares, ya que la ambigüedad entre las tareas de protección de la ciudadanía y de defensa del orden constitucional, producto a su vez de la subordinación de las segundas a las primeras en virtud de las doctrinas de seguridad nacional, habían convertido como señala Álvaro Camacho, “a la Policía Nacional en un cuerpo paramilitar”.<sup>69</sup> Es así que se planteó no sólo la necesidad de hacer una distinción entre las funciones de los militares, quienes eran los encargados de proteger la integridad de la nación y el orden constitucional y la función de la policía de protección al ciudadano y de garantizarle el libre ejercicio de sus derechos.

La mayor parte de las iniciativas de la reforma en esta primera fase se orientó en dos ejes, el primero hacia cambios en la estructura de la organización. En esta medida se reorganizó a la policía en Dirección General y diez subdirecciones: 1) General que mantiene sus funciones de supervisión del funcionamiento de las distintas dependencias de la institución y de reemplazar al director general en

---

<sup>69</sup> Álvaro Camacho, *op. cit.*, p. 43.



sus ausencias transitorias. 2) Operativa encargada de la gestión operativa de los departamentos de policía a nivel nacional. 3) Policía Urbana a través de la cual se aseguraría la prestación de un servicio de vigilancia especializado para las ciudades. 4) Carabineros que velaría por el fortalecimiento de la función de vigilancia en el área rural. 5) Policía Judicial e Investigación. 6) Servicios Especializados encargada de coordinar estos servicios a nivel nacional.<sup>70</sup> 7) Participación Comunitaria que respondería por el Sistema de participación ciudadana en asuntos de policía. 8) Recursos Humanos. 9) Docente. 10) Administrativa y Financiera. Además, se sumaron los departamentos de policía metropolitana, para los núcleos urbanos en mayor crecimiento: Santa Fé de Bogotá, Valle de Aburrá y Santiago de Cali.

El segundo eje, se dirigió hacia la creación de mecanismos que incentivarán una mayor participación ciudadana en asuntos de policía y generar mecanismo de control civil del ejercicio policial. A continuación describiremos las principales modificaciones:

1. Modificación del Consejo Superior de Policía por el de Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Bajo la tónica de civilidad, esta nueva organización incluía la "apertura" hacia

---

<sup>70</sup> El surgimiento de varios cuerpos especialmente entrenados para enfrentar modalidades delictivas de impacto nacional, relacionadas con eventos originados ya fuera por la guerrilla o por las organizaciones del narcotráfico, corrió desde fines de la década del 80. Primero (1978-1980) aparecieron los Grupos de Operaciones Especiales (Goes). Luego (1986-1990) se creó el Cuerpo Especial Armado (Cea), mejor conocido como Cuerpo Elite, con el fin de enfrentar a los "escuadrones de la muerte", las "bandas de sicarios" y los grupos paramilitares. A fines de 1990, se organizaron las Unidades Antiextorsión y Secuestro (Unase). Las "Unase", que desde 1995 se denominan Gaula, se integran a la policía y al ejército. Su control operativo depende de si son unidades urbanas (operan bajo el control de la policía) o rurales (operan bajo el control del ejército).

- personalidades civiles, ya que se componía por el Presidente de la República, el Min. de Gobierno, el Min. de Justicia, Min. de Defensa, Director Gral. de la Policía, Comisionado Nacional para la Policía, un gobernador y un alcalde.
2. Creación de los Comandos Municipales. Conformados por mandos policiales y autoridades civiles.
  3. Sistema Nacional de Participación Ciudadana, compuesto por una Comisión del Orden Nacional y sus respectivos equivalentes a nivel departamental y municipal. Sus funciones era la propuesta de políticas, planes y programas preventivos para la acción policial, además de recomendar programas encaminados a procurar el bienestar del personal de la policía.
  4. Incorporación al Reglamento de Disciplina, el Código de Ética policial. En él se establecieron principios de ética y gestión administrativa, postulándose los deberes y obligaciones, con énfasis en lo comunitario, de respeto a los derechos de los ciudadanos.
  5. Profesionalización de la carrera. Las modificaciones más relevantes en este apartado, fueron el ascenso el cual ya no sería por antigüedad, sino por la capacitación y el concurso durante el ejercicio; también se aplicó la no obligatoriedad para el ascenso, lo cual no perjudicaría los ingresos de los miembros. Modificaciones que obedecían al principio de la especialización de la vocación, fusionando los escalafones de Oficiales, Suboficiales y Agentes y creando los grados de Patrullero, Subintendente, Intendente, Subcomisario y Comisario. Además se definieron cuatro especialidades del servicio: de Policía Urbana, de Policía Rural, de Policía Judicial y el Cuerpo Administrativo.
  6. Se creó el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, con el objetivo de garantizar una plena administración de los recursos y prestación de los servicios.<sup>71</sup>

La reforma incluyó el fortalecimiento técnico, es decir se inició un proceso de modernización de las comunicaciones de la policía, dotando a sus miembros de aparatos de comunicación, así como un mejoramiento de los vehículos de movilidad. El fortalecimiento técnico significó en su momento una disminución sustancial de los

---

<sup>71</sup> La descripción de las principales modificaciones y normas de la Ley 62, las hemos tomado de *Ley 62 de 1993*, en [www.alcaldíabogota.gov.co](http://www.alcaldíabogota.gov.co). Consulta: 12 de abril del 2017.

tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos, que se articuló con la reorientación del programa de Centros de Atención Inmediata (Cai) al reubicarlos en sitios estratégicos de la ciudad bogotana, en base al análisis de lugares de mayor actividad delictiva, estrategia que condujo a establecer nuevas jurisdicciones, para evitar la superposición de servicios y las modalidades de vigilancia.

### **2.6.1 Segunda fase de la reforma**

Hacia el año de 1995, la Policía Nacional obtenía logros satisfactorios en su lucha contra el narcotráfico, a nivel interno emprendió un proceso de depuración y lucha contra la corrupción, lo que le valió su reconocimiento interno y externo, aumentó su credibilidad, ocasionando el apoyo y financiamiento por medio de programas de lucha contra el narcotráfico.<sup>72</sup>

Durante esta segunda fase (1995-1998) se inició un proceso propio de reforma enmarcado bajo el Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, buscando modificar de forma sustancial, el enfoque de la relación entre la policía y las autoridades civiles locales, transformando la forma de concebir la participación ciudadana. El propósito era propiciar un cambio en la "cultura policial", buscando enfatizar el área de servicios a los ciudadanos y de

---

<sup>72</sup> Desde 1995 se incrementó el presupuesto para la Policía de 10, 000 millones de pesos a 62,000 millones para el período 1995-1997, para el periodo siguiente (1998-2000), se incrementó a 103,000millones. Cifras tomadas de Hugo Acero, "Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001, en Fernando Carrión, *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, FLACSO- Ecuador /OPS/OMS, Ecuador, 2002, pp. 451-475.

acercamiento a la comunidad. Esta orientación buscó implicar una redefinición del rol de la policía, de lo que hace y cómo lo hace, de su estructura de mando, de sus relaciones con la comunidad y del papel de ésta en los asuntos de policía, así como de los controles ciudadanos a la actividad policial.

El Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, surgió como una iniciativa total de la corporación policial en 1995, "quien recibió capacitación permanente en teorías sobre gerenciamiento estratégico, liderazgo, gestión, calidad y productividad, entre otras".<sup>73</sup>

En momentos en que el Ministerio de Defensa Nacional activaba la Quinta División del Ejército, con el objeto de asumir la responsabilidad de mantener el control del orden público en el Departamento y en el Distrito Capital.<sup>74</sup> Se presentó como una pretensión original del mando rescatar el carácter civil de la policía, en el sentido de lograr un cambio cultural tendiente a desmilitarizar la corporación y al mismo tiempo lograr una aproximación de sus miembros hacia la población. La pretensión del programa parecía una vía por democratizar a la institución.

---

<sup>73</sup> Policía Nacional, *Transformación cultural, op. cit.*, p. 19.

<sup>74</sup> La Quinta División del Ejército empezó su accionar en diciembre de 1995, agrupaba a todas las unidades militares existentes en el centro del país, así como combatir el accionar de los diferentes grupos armados que actuaban en dicha jurisdicción. Entre sus diversas operaciones fue bloquear los corredores estratégicos de las áreas de influencia de los grupos guerrilleros hacia la ciudad de Bogotá. Contaba con alrededor de 25 mil hombres bajo la dirección de tres brigadas. Véase <http://www.ejército.mil.com> y <http://www.quintadivision.mil.com>. Consulta: 23 de septiembre de 2016 y el 28 de febrero del 2017, respectivamente.

Sin embargo su función básica como programa fue modificar sustancialmente el enfoque de las relaciones entre policía y autoridades civiles locales, transformando la forma de concebir la participación ciudadana, modificando el sistema de control interno y dejando de aplicar una serie de disposiciones establecidas durante el proceso de Reforma del año 1993 que eran fundamentales para lograr un verdadero cambio en la Policía.

Presentado por el mando institucional como una iniciativa que haría frente a los altos niveles de corrupción interna, como una solución a la incapacidad de la institución para responder adecuadamente a la problemática delincidencial, así como a la deteriorada imagen con la ciudadanía, simuló encaminarse al mejoramiento de la gestión institucional, a la transparencia y al acercamiento con la ciudadanía. Pero realmente se acercó más que a la comunidad, a una estructura empresarial, regida por las leyes del mercado, como lo matiza los conceptos que se irían definiendo en el plan: "La ejecución del plan se enmarca en los conceptos de cultura corporativa, desarrollo integral y de motivación, direccionamiento estratégico, planeación organizacional, gerencia y liderazgo".<sup>75</sup>

El Programa de Transformación Cultural se estructuró en 6 rubros:

1. El Plan Transparencia
2. Proyecto Participación Ciudadana para el Cambio
3. Proyecto Potenciación del Conocimiento y Formación Policial

---

<sup>75</sup> Policía Nacional, *Transformación cultural, op. cit.*, p. 13.

4. Proyecto Búsqueda de la Vocación y el Talento del Hombre Policía
5. Proyecto Una Nueva Cultura del Trabajo
6. Proyecto Desarrollo Gerencial Integrativo

El primer rubro consistió en adelantar un proceso de depuración interna permitiendo al Director de la Policía destituir a cualquier uniformado, Oficial, Suboficial, Agente o del Nivel Ejecutivo, sin llevar a cabo un proceso disciplinario o sin argumentar causal alguna de otro tipo, el principal motivo para la destitución fue la comprobación de prácticas irregulares; en muchos casos no se comprobaron tales prácticas. Aunque estas medidas ya habían sido aplicadas entre 1992 y 1993, pero sólo para el personal de agentes (base) no fue sino entre 1995 y 1998 que se retiraron aproximadamente 7,000, casi el 10 % del total de uniformados.<sup>76</sup>

El impacto de dicha depuración fue muy alto al interior de la institución y se podría decir que como una medida coyuntural, ésta fue muy eficaz para restituir la imagen de la Policía con la ciudadanía y para inculcar internamente el principio del rechazo a la corrupción.

El segundo rubro, buscó ante todo recoger las inquietudes de la ciudadanía sobre el servicio de Policía para realizar las adecuaciones del caso y poder prestarle un mejor servicio. Para ello, se realizó una gran encuesta denominada la Consulta Ciudadana 34, y se fortalecieron los ya existentes programas de Frentes Locales de

---

<sup>76</sup> Cifras retomadas de Paul Bromberg, et al, *Ideología y política en Bogotá. El proceso del Código de Policía*, Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría, Bogotá, 2003, p. 18.

Seguridad, las Escuelas de Seguridad Ciudadana, Quejas y Reclamos, y Policía Cívica Juvenil entre otros.

El tercer rubro titulado la Potenciación del Conocimiento consistió básicamente en la realización de un proceso educativo que se dirigiera a la "formación integral del hombre en el ejercicio de la profesionalización del policía",<sup>77</sup> para ello se realizaron convenios con la Pontificia Universidad Javeriana y con la Universidad de los Andes, con el propósito de que éstas ofrecieran a través de seminarios y programas de orientación pedagógica, oportunidades de formación y educación continua a los policías en los diferentes grados. Complementariamente, se hicieron algunos ajustes de tipo organizacional a las áreas docentes y de las escuelas de formación.

En la misma línea, el sexto rubro titulado de Desarrollo Gerencial, buscó transformar a los Comandantes en gerentes, utilizando como referente para ello los esquemas de la gerencia en la empresa privada. El objetivo era claro:

Capacitar a comandantes y directores para un ejercicio gerencial productivo, basado en el conocimiento personal, la potenciación de habilidades y talentos para conducir grupos humanos y generar compromiso con la visión y misión institucional.<sup>78</sup>

La iniciativa de transformar a los Comandantes en gerentes para profesionalizar el servicio terminó por producir un efecto inverso pues des-profesionalizó lo policial y fomentó una cultura institucional en la que tener un Magíster en Administración de Negocios daba más

---

<sup>77</sup> Policía Nacional, *Transformación cultural, op. cit.*, p. 40.

<sup>78</sup> *Ídem*, p. 42.

estatus dentro de la institución que tener un curso en antiterrorismo o investigación criminal. Lo que a la postre afectó también las evaluaciones y análisis de las hojas de vida para efectos de ascensos o acceso a ciertos cargos de alto nivel.

Para la implementación de este rubro, se realizaron nuevamente, convenios con universidades, se instauró el curso de desarrollo gerencial, los ciclos de alta gerencia dentro de los cursos de ascenso para Oficiales, y la promoción de consorcios con organizaciones empresariales de relevancia nacional y local, a fin de generar convenios entre la corporación policial y las empresas y de forma paralela generar solidaridad con el trabajo que desempeñaba la policía y de apoyar el proceso de reforma de la gestión institucional.

El rubro de búsqueda de la Vocación y el Talento del hombre Policía, se concentró en mejorar los sistemas de selección e incorporación de los aspirantes a las diferentes carreras en la institución:

El acierto en la selección, incorporación y seguimiento del personal asegurará para el futuro, policías proactivos, creativos, quienes mediante el aprendizaje continuo y colectivo desarrollen sus potencialidades, eleven su autoestima, reconozcan el poder en el otro, se fijen metas y propósitos para realizar su visión personal, alinada y en concordancia con la visión institucional.<sup>79</sup>

Para cubrir tales objetivos, se realizaron alianzas entre los altos mandos de la corporación con ejecutivos de la Compañía Shell, con firmas consultoras, con la firma Perini y Asociados Ltda., y con la

---

<sup>79</sup> *Ídem*, p. 43.



Compañía Esso de Colombia, con quienes se realizaron estudios econométricos y de asertividad para el proceso de selección de los aspirantes a la corporación policiaca.

El rubro referido a una "nueva cultura del trabajo", fue tal vez el de mayor trascendencia pues su objetivo principal fue el de liderar un nuevo proceso de reestructuración orgánica y funcional de la Policía el cual se consolidó en 1997. Este último implicó nuevas definiciones de visión, misión y valores corporativos, se hizo un convenio con la Función Pública para su diseño.

El proyecto de transformación cultural, no ocultaba su alejamiento con la participación ciudadana, misma que casi se anuló a partir de 1997, con el Decreto 2158, que eliminó la Dirección de Policía Urbana y la Dirección de Participación Comunitaria. El nuevo enfoque de la participación ciudadana era en efecto muy diferente al planteado por la reforma iniciada en 1993, pues entendía la participación ciudadana como un apoyo o voluntariado a la gestión policial.

La participación ciudadana se empezó a entender como sólo una vinculación a los programas de Frentes Locales de Seguridad, Escuelas de Seguridad Ciudadana, Policía Cívica, etc., programas que no le daban ninguna connotación formal de supervisión y control sobre la gestión de la institución a la ciudadanía, pues su participación se hacía mediante programas cívicos controlados en su totalidad por la corporación. Así mismo la marginaba de las actividades de planeación del servicio.

Con la "contrarreforma" de 1997 también se eliminaron otras instancias de acercamiento y participación ciudadana como fue la desaparición de las Direcciones de Policía Urbana y Rural, además de la eliminación del concepto del policía especializado y éste fue reemplazado por el del policía integral. Por su parte, algunos programas del programa Transformación Cultural contribuyeron también a desvirtuar las bondades de especializar la Policía en esas tres grandes áreas de trabajo, pues estos hicieron énfasis en que el policía idóneo era aquel que se asemejaba a un gerente de la empresa privada: "Debemos transformar al Comandante en Gerente porque la policía es la empresa más grande del país".<sup>80</sup>

Es importante mencionar que la singular posición de poder que desarrolló el mando policial después de la reforma de 1993 y su posterior segunda fase en 1995, contribuyó a que los proyectos enmarcados en el programa de Transformación Cultural se entendiesen y asimilasen como la política gubernamental en materia de Seguridad Ciudadana y a que nunca se convocara al Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana.

Consejo que fue concebido durante el proceso de reforma de 1993 como el órgano de más alto nivel a nivel de Gobierno para la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana. Conformado por los Ministros de Defensa, Justicia y Gobierno, así como por el Director de la Policía, el Comisionado, un Gobernador y

---

<sup>80</sup> Lema de la campaña del programa de desarrollo gerencial del programa Transformación Cultural.

un Alcalde, este Consejo debía formular las políticas en materia de seguridad de la comunidad y establecer las responsabilidades entre las diferentes entidades comprometidas, adoptar mecanismos de supervisión y control de la actividad policial, hacer seguimiento al cumplimiento de dichas políticas, y proponer medidas para garantizar el manejo transparente de la información entre otras. Al no cumplir este Consejo con las funciones de formular las políticas en materia de seguridad ciudadana, el vacío fue asumido por los programas que desarrolló la institución policial, tal como ocurrió con los de Transformación Cultural.

Si se comprende que las políticas de participación ciudadana que llevó a cabo el programa de Transformación Cultural, no tuvieron como objetivo específico mejorar la deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común, donde la comunidad participara en la prevención de la criminalidad y respaldara el accionar policial siempre bajo la presunción de que estas acciones permitieran el desarrollo y consolidación del capital social local, lo que a su vez contribuiría a prevenir la violencia y por ende consolidar la prevención local del delito, fundándose en que los tipos y modalidades de violencia son diferentes en cada ciudad o localidad.

Y al no llevarse a cabo las prácticas del Consejo, entonces se deduce que la corporación policial no dejó de ser una organización castrense, hermética a la participación de otras organizaciones,

incluyendo la oposición a una participación ciudadana en materia de seguridad y de transparencia de la corporación.

Los diversos gobiernos de Bogotá, prefirieron evitar el tema de la seguridad ciudadana por su alto costo político y la complejidad de su manejo y la Policía prefirió conservar su autonomía y no tener que someter su gestión y resultados al escrutinio por parte de un Consejo de Ministros convocado exclusivamente para el tema.

Las repercusiones negativas de lo anterior consisten en que una política de seguridad ciudadana no podía recaer únicamente en la Policía. Necesariamente éstas implican involucrar como mínimo los temas de política criminal y de política carcelaria con la rama judicial, así como la adecuada coordinación y concertación de programas con los gobiernos regionales y locales.

## Capítulo III

### Policía Comunitaria

#### 3.1 La policía comunitaria, experiencias

La policía comunitaria ha existido desde tiempo atrás bajo otro nombre, como modelo implantado se remonta hacia finales de la Segunda Guerra Mundial en Gran Bretaña, pero que cobró mayor auge a partir de las reformas policiales y como adopción sistemática en Estados Unidos en los años 70 del siglo XX, no será sino en los años noventa que el modelo comunitario surge con mayor fuerza como medida para acercar la policía y las minorías étnicas.<sup>81</sup>

Durante la década del noventa, y a la par del proceso de reducción institucional del Estado, se elaboraron proyectos de prevención de delitos y de corresponsabilidad entre ciudadanos e instituciones policiales. En Europa, en la Gran Bretaña aparece el enfoque comunitario "community policing" y en Francia la policía de proximidad "pólice de proximité", las cuales intentan retomar aquella policía que interactuaba con los vecinos de barrio: del vigilante a pie, los "Bobbies" británicos y los vigilantes en bicicleta, los "hirondelles" galos; formas que toman fuerza como segmentos dentro de la corporación, pero nunca como modelos de la actividad policial en su conjunto.

---

<sup>81</sup> El modelo de policía comunitaria que si bien no fue el primero, si el de mayor propagación y retomado por diversos países fue el llevado a cabo en Estados Unidos de Norteamérica, en 1994. Ubicado en el proyecto de la Nueva Ley sobre el Crimen.

Para Hugo Frühling en América Latina desde la última década del siglo XX, se dio una proliferación de programas policiales y de seguridad, sin embargo ello no significó que sean concebidos como modelos de "policía comunitaria", ya que las "acciones policiales no incluyeron el establecimiento de vínculos permanentes con la comunidad".<sup>82</sup> Independientemente del análisis de Frühling sobre estos proyectos de vigilancia y seguridad, trataremos de señalar que la interrelación entre ciudadanía y la institución policial en el caso concreto de Bogotá, fue mínima.

### **3.2 Definición de Policía comunitaria**

No existe una definición y modelo único de policía comunitaria, como manifiesta José María Rico: "la adopción del modelo de policía comunitaria sea el resultado de la visita de algún director de determinado servicio policial o de convenios de cooperación en este sector por ciertos países".<sup>83</sup> Más que el resultado de un proceso interno, su auge y concepción dependió más las normas y directrices de las reformas del proyecto neoliberal de desmantelamiento del Estado y sus instituciones, donde el factor de la seguridad pública involucró la influencia de las frecuentes visitas del equipo de participantes del alcalde de New York (1994-2001) Rudolph Giuliani y del mismo personaje, a diversas naciones

---

<sup>82</sup> Hugo Frühling E., (ed.), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, BID, Washington, 2004, p. 2.

<sup>83</sup> José María Rico, Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2002, p. 7.

latinoamericanas, quienes enfocaron su asesoramiento en políticas públicas de seguridad, principalmente en la estrategia de "tolerancia cero", de lucha contra las "incivilizaciones" e incivilizados menores: gente de la calle, mendigos agresivos, comercio ambulante, limpia parabrisas, conductores de transporte público con poco civismo, etc., y los "comportamientos antisociales"<sup>84</sup> o de incivilidad: jóvenes "grafiteros", grupos de pandillas juveniles, desempleados, etc. Y de la estrategia de la recuperación del espacio público desde la teoría de "las ventanas rotas".<sup>85</sup>

Sin embargo a partir de las experiencias en Europa y en el continente americano: los casos de E. U.A. Chile, Brasil, Guatemala, Colombia y México, países que transcurrían por procesos "democráticos"<sup>86</sup> se pueden señalar ciertos componentes comunes

---

<sup>84</sup> Nicolás Estavillo, "New York: Estrategia anticrimen y acción policial" en Guillermo Segovia (coord.), *Justicia, seguridad y convivencia ciudadana en Santafé de Bogotá*, Presidencia de la República, Bogotá, 1998, p. 24. La estrategia de Tolerancia cero, impide el surgimiento de espacios o lugares para el surgimiento de desórdenes menores que puedan generar en su desarrollo progresivo actos delictivos mayores. Para ello se hace uso pleno de la represión de todo comportamiento que pueda poner en riesgo el tejido social. El ejemplo en Bogotá de esta estrategia fue durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa a finales de la década del 90, al erradicar la zona de "El Cartucho" en la zona céntrica de la ciudad y su rediseño urbanístico.

<sup>85</sup> "Broken windows" o teoría de las ventanas rotas, es una teoría epidémica y psicológica del crimen, llevada a cabo en Nueva York, sobre el ordenamiento, renovación y cuidado del espacio: si alguien rompe la ventana de un edificio o casa y no se repara rápidamente, pronto se romperán más ventanas, luego se comenzará a arrojar basura y las personas dedicadas a actividades no lícitas se ubicarán allí y el lugar terminará volviéndose de alta criminalidad. Por lo contrario un lugar bien cuidado, da la impresión de una comunidad alerta, que se conoce e integra a través de los espacios públicos: parques, campos deportivos, etc. lo que proporciona una mayor seguridad. Sobre Broken Windows, véase James Q. Wilson and George L. Kelling, "Broken Windows. The police and neighborhood safety", *The Atlantic Monthly*, vol. 249, núm. 3, año 1982, en línea: [http://www.manhattan-institute.org/pdf/atlantic\\_monthly-broken\\_windows.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf/atlantic_monthly-broken_windows.pdf) consultado 13 de noviembre de 2008. En el caso de Bogotá: Nicolás Estavillo, op. cit., p. 24.

<sup>86</sup> Para José Ma. Rico son cinco los principios básicos que una policía debe tener en un sistema democrático: "1) la promulgación y práctica de un código de ética; 2)

que dan forma a un modelo de policía comunitaria: 1) Una práctica policial de carácter preventivo en un espacio geográfico delimitado. 2) la decisión de la institución policial por reunir a la comunidad en acciones preventivas 3) educar a la ciudadanía acerca de la prevención y 4) suprimir la idea de que la policía sólo se concibe como una corporación enfocada únicamente en la supresión de la delincuencia, por la idea de que la policía como institución también presta servicios a la ciudadanía.

### **3.3 Policía comunitaria en Bogotá**

Bajo la reforma de la Policía iniciada en 1993, la Policía Metropolitana de Bogotá,<sup>87</sup> realizó una consulta ciudadana en el año de 1996, con la intención de ver las expectativas que tenía la ciudadanía en relación con la policía y su proceso de reforma. El objetivo de tal proceso era identificar las necesidades de la comunidad en relación con el servicio de policía, proceso que no escapó de los parámetros de una nueva organización en la corporación, una organización que se alejaba de una institución de servicio público y se ajustaba más con la organización empresarial como lo señaló el Brigadier General de la Policía Nacional:

---

articulación e integración de la policía en la vida cotidiana de los ciudadanos; 3) mantenimiento del orden aplicando las leyes, la prevención y la represión de la criminalidad y la defensa de las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades fundamentales. 4) Acción policial preventiva 5) La prevención implica una política de presencia." José María Rico, *Inseguridad ciudadana y policía*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 57.

<sup>87</sup> La Policía Metropolitana de Bogotá, después de las reformas iniciadas en 1993, se constituyó en tres departamentos: Tisquesusa, Bacatá y Tequendama.



[la consulta ciudadana] han permitido a la Policía Nacional nuevas estrategias de trabajo de acuerdo con la información obtenida, al considerar que una fuente importante de aprendizaje, es el resultado de consultar al cliente.<sup>88</sup>

Desde una visión de reforma y políticas públicas de signo empresarial, la consulta emitió problemáticas de carácter urbano y de articulación con la comunidad: la necesidad de mayor presencia policial en la calle, mejoramiento de la organización de los barrios para trabajar conjuntamente con la comunidad; promover los programas institucionales de participación ciudadana y fortalecimiento del rol policial como educador cívico, que garantice confianza, solidaridad, amistad y mayor acceso a la comunidad, etc.<sup>89</sup> Problemáticas que se dirigieron a la necesidad de introducir alguna forma de policía comunitaria. La Policía Metropolitana se dio a la tarea de conformar un grupo especializado que satisficiera ya no a los ciudadanos sino a los "clientes" bogotanos:

definir la responsabilidad sobre los servicios que ofrecemos a nuestros clientes, proveedores, integrantes del equipo de trabajo y entorno de influencia, constituyéndose en la contribución específica de la nueva modalidad a la Policía Metropolitana de Bogotá.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Argemiro Serna Arias, "Policía Comunitaria, ejemplo de aprendizaje organizacional", *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, Colombia, vol. 1, no. 2, 1998, p. 47.

<sup>89</sup> Otros ejes de la consulta fueron: La necesidad de coordinación entre la Policía Metropolitana y la Administración Distrital, en el desarrollo de acciones de formación y participación ciudadana; buscar el concurso de las localidades en la solución de los problemas de seguridad; asegurar que el policía conozca la problemática de la localidad o barrio donde presta su servicio, fortalecer la integración de la comunidad. Gerard Martin y Miguel Ceballos, *op. cit.*, p. 338.

<sup>90</sup> Argemiro Serna Arias, *op. cit.*, p. 51.

Aunque algunos programas operativos de apoyo y servicio a la comunidad habían sido establecidos desde antes, no fue sino en 1998 que se llevó a cabo un esfuerzo mayor por instaurar una policía comunitaria que “sensibilizara a la población sobre su participación en la prevención del delito”<sup>91</sup> y articulara con los ciudadanos una cultura de la seguridad a través de la identificación de necesidades, expectativas y sugerencias a escala de los barrios y vecindarios.

Durante el primer año de administración del Alcalde Peñalosa, se dieron los primeros pasos para incorporar la policía comunitaria, un primer elemento fue la reunión del General Rosso José Serrano, el mayor Ernesto Gilibert, como representantes de la Policía Nacional y Metropolitana, con el representante de la Cámara de Comercio de Bogotá (Germán Jaramillo Rojas), quienes dispusieron la introducción de la policía comunitaria en la ciudad, primero como un proyecto piloto y posteriormente a nivel nacional.

El segundo paso fue el establecimiento de acuerdos con la Universidad de Barcelona y L’Hospitalet de Lobregat en España para capacitar al personal de la corporación.

El Presupuesto para la partida de la policía de cercanía a la ciudadanía o de proximidad con los ciudadanos, como también fue conocida la policía comunitaria en Bogotá, a partir de los datos provenientes de la Dirección de Policía Comunitaria, el proyecto contó entre 1998 y 1999 de una inversión cercana a los 4,300 millones de

---

<sup>91</sup> José María Rico, *Inseguridad ciudadana y Policía*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 225.

pesos colombianos (aproximadamente 2 millones de dólares) que se representó en cursos de capacitación principalmente y en herramientas (dotación de bicicletas y equipos de comunicaciones).<sup>92</sup> Algunas entidades cumplieron un papel importante en el impulso del programa, en particular la Cámara de Comercio de Bogotá, que propuso un esquema de seguridad para la ciudad dentro del cual se contemplaba la creación de una Guardia Urbana, bajo los principios de la policía comunitaria. Esta propuesta no prosperó del todo, ya que la policía metropolitana intentó integrar los conceptos de la modalidad comunitaria en su trabajo de vigilancia, medida en que la Cámara participó activamente desde los primeros procesos de organización del programa y de capacitación del personal. También resaltó el apoyo dado por una de las principales empresas de telefonía celular del país, otorgando una dotación de equipos de comunicación para los elementos del programa.

El proyecto de policía comunitaria en Bogotá, implicó adoptar de fondo dos enfoques que internacionalmente se venían desarrollando, por una parte aunque el adiestramiento fue retomado de la policía de proximidad española, en la medida en que sus oficiales fueron capacitados para tal efecto en la península ibérica, el modelo ibérico se ciñe claramente en el cuerpo teórico expuesto por algunos de los principales ideólogos del proyecto de policía comunitaria

---

<sup>92</sup> Fabio Sánchez, et al, *¿Garrote o zanahoria? Factores Asociados a la Disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá 1993-2002*, Universidad de los Andes, CEDE, Bogotá, 2003, p. 8.

estadounidense, “parece un esquema promisorio según lo presentan algunos de sus inspiradores y ejecutores”.<sup>93</sup> Desde esta perspectiva se plantea como función esencial de la modalidad comunitaria, por una parte el tratamiento de factores de riesgo indicativos del deterioro del orden social y físico de las comunidades (basura, residuos y escombros en las calles; invasión del espacio público, sitios abandonados, rastros de vandalismo, presencia de ciertos grupos: indigentes, prostitutas y pandillas juveniles; así como puntos de venta de drogas ilícitas), factores que no sólo generarían un entorno propicio para la delincuencia de todo tipo, sino que además alimentarían la sensación de inseguridad de los ciudadanos.<sup>94</sup> Y por otra parte, la adopción de la modalidad de un enfoque preventivo y proactivo para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, basado en un aparente trabajo de equipo entre la policía, la comunidad, las autoridades, las empresas y organizaciones locales.

### **3.3.1 Capacitación**

El modelo de policía comunitaria en Bogotá se constituyó de un proceso de capacitación, la cual estuvo orientada hacia los oficiales y se centró en el contenido filosófico y conceptual de la policía comunitaria como base para adaptarlo y desarrollarlo operativamente en el resto de la policía bogotana. Inició con un curso de cuatro

---

<sup>93</sup> María Victoria Llorente, “Agenda para la policía en una sociedad en conflicto”, *Documento Paz Pública*, no. 20, Universidad de los Andes – CEDE, Bogotá, 1999, p. 12.

<sup>94</sup> La teoría de las ventanas rotas, “Broken windows”.

semanas (1998), desarrollado por especialistas del modelo de policía de proximidad y miembros de la Guardia Urbana de Barcelona. Bajo el auspicio de la Cámara de Comercio de Bogotá, asistieron al curso 21 oficiales: tenientes y capitanes, posteriormente un año después (1999) bajo convenio entre la Policía Nacional de Colombia y la de España, 10 oficiales más fueron capacitados en el curso "Policía Siglo XXI" en Toledo, España.

Los oficiales capacitados en España, fueron desde entonces, los encargados de la dirección estratégica y operativa de la Policía Comunitaria de Bogotá y quienes transmitieron a través de charlas inductivas, el marco filosófico y conceptual de la modalidad a sus subalternos. Cabe señalar que el marco filosófico nunca fue especificado, lo filosófico se comprendió como una ayuda y prevención del miembro de la corporación hacia el ciudadano, en este sentido podemos decir que fue organizado desde el proceso de prevención y auxilio, lo filosófico se concibió entonces como un proceso pedagógico.

Como proceso de prevención y pedagógico, partió de la hipótesis de que la sociedad es la que condiciona al individuo, siendo los defectos de la organización social los que crean la delincuencia. Sólo si se efectuaban cambios en la sociedad podría esperarse una influencia benéfica sobre las conductas individuales y/o colectivas. La delincuencia se percibe entonces como el resultado de una falta de posibilidades por lo que la única manera de prevenirla era ofrecer

oportunidades a la juventud.<sup>95</sup> Para ello se buscó la inversión de fondos públicos y privados en diversos programas relacionados con el trabajo, la vivienda, la educación, la familia, la urbanización y la ecología.<sup>96</sup> La metodología para la prevención del delito se fundó, así en la transformación del medio físico.

Como segundo proceso complementario, se llevó a cabo una segunda capacitación dirigido a la totalidad de los policías de la modalidad destinado a introducir los conceptos más básicos de convivencia y a desarrollar destrezas entre el personal para mejorar su aproximación a las comunidades. Esta segunda capacitación se constituyó con la selección a nivel nacional de 1604 miembros (31 oficiales y 1033 entre mandos medios y personal de base o patrulleros).<sup>97</sup> Personal que tenía que cumplir con un currículum intachable y aptitudes para el trabajo comunitario; se llevó a cabo en 1999 a partir de un programa de formación compuesto en tres ciclos de cuatro semanas cada uno, e impartido por el Instituto de Desarrollo Humano de la Facultad de Educación de la Universidad Javeriana de Bogotá. Los ejes temáticos para la capacitación del personal fueron:

---

<sup>95</sup> Este cuestionamiento sobre el origen de la delincuencia, tiene su enfoque en las corporaciones policiales en la teoría de las oportunidades diferentes, basada en los estudios de R. A Cloward y L.E. Ohlin. Al respecto véase R. A Cloward y L.E. Ohlin, *Delinquency and opportunity*, Free Press, New York, 1960.

<sup>96</sup> Como se mencionan en el primer capítulo.

<sup>97</sup> Hacia el año de 2001, el programa de policía comunitaria contaba con alrededor de 900 efectivos, producto del proceso de 1998-1999, se encontraban distribuidos en 19 estaciones de policía dentro de la ciudad. Dentro de cada una, funcionaban en promedio 23 patrullas comunitarias –cada una con por lo menos dos elementos-, y el área de operación por patrulla correspondía a un parámetro general de 42 manzanas.

- 1) Comunicación: relacionar la dimensión de aspectos personales y sociales del policía consigo mismo y con los demás miembros de la comunidad, a través de su papel como educador y formador de ciudadanos, siempre bajo la perspectiva de cumplir con el servicio policial comunitario.
- 2) Convivencia ciudadana: difusión de los elementos característicos de la convivencia desde distintos ámbitos de las relaciones humanas y establecer los aspectos que pueden alterarla. Desde este ámbito se comprendía la perspectiva del policía como orientador y dinamizador de la convivencia ciudadana.
- 3) Trabajo en equipo y liderazgo ciudadano: animar y reconocer los procesos comunitarios y la función del policía en estos proyectos. Buscar las herramientas propias de un líder comunitario e identificar en diferentes localidades a líderes de organizaciones comunitarias.
- 4) Autoestima y estrategias para tratar conflictos: a través de una reflexión pedagógica, de fomentar la capacidad del policía en concebir sus intervenciones en la construcción conjunta de estrategias que permitan hacer un tratamiento adecuado de los conflictos, siempre en un contexto de trabajo comunitario.

A partir de estos conceptos, se desarrolló el proyecto en el cual los uniformados realizaban recorridos a pie o en bicicleta y se interesaban por conocer a los habitantes del sector donde trabajaban y tratar de resolver los problemas que tenían en materia de seguridad.

Este proceso de capacitación interna, se implementó como un “Modelo de Gestión Humana”, basado más que en un servicio público, en un servicio de prestación y gestión empresarial, basado en aptitudes en el Desarrollo Humano por Competencias”.<sup>98</sup> La dinámica de gestión por competencias exigía organizar grupos de trabajo, contar con la asesoría de consultores expertos en el tema,

---

<sup>98</sup> Yed Milton López Riaño, *Modelo de vigilancia comunitaria en Colombia*, Dirección General Policía Nacional, en [www.comunidadessegura.org/files/modelodevigilanciacomunitaria](http://www.comunidadessegura.org/files/modelodevigilanciacomunitaria). Consulta: 15 agosto del 2012.

intercambiar información con instituciones policiales, adelantar diagnósticos, desarrollar encuentros y talleres; acciones que permitían presentar novedosas estrategias de trabajo, que buscaron ofrecer una respuesta oportuna y eficiente ante situaciones concretas de inseguridad y violencia, en un entorno complejo de la ciudad capital.

Prevenir y educar que se diversificó a partir de la definición del Direccionamiento Estratégico de la Institución que contemplaba: la misión, visión, valores corporativos y políticas institucionales, mismo que se inició con un proceso de alineamiento organizacional fundado en los siguientes criterios:

1. Organización de un equipo gerencial, integrado por personal de los diferentes grados.
2. Talleres de construcción colectiva en el sitio de trabajo, con la finalidad de considerar las variables que inciden en el desempeño profesional.
3. Ejercicios de homologación de conceptos como fundamento para el diseño conjunto de los planes de acción y lograr compromiso en la consecución de los resultados esperados como esencia de excelencia en la gestión policial.<sup>99</sup>

La Policía Comunitaria no sólo sufría la disminución del presupuesto, sino que además en el proceso de construir una cultura de seguridad ciudadana a través del fortalecimiento de los principios de civismo, vecindad, solidaridad, y al mismo tiempo de esta manera transfería estas responsabilidades, con ello acercándose más a una corporación privada, dejando así a debate su noción de institución

---

<sup>99</sup> Argemiro Serna Arias, [Brigadier General de la Policía Nacional de Colombia] "Policía Comunitaria, ejemplo de aprendizaje organizacional, en *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, Colombia, vol. 1, no. 2, 1998, p. 47.



pública. Bajo la iniciativa de la recetas neoliberales, de la gestión y privatización de la seguridad, la institución se percibió como un modo de producción. Modo de producción con organización empresarial donde la comunidad se percibió como un recurso, fuente de información o grupo de soporte, pero nunca como un cuerpo capaz de tomar en sus manos parte de la responsabilidad compartida en temas de delincuencia. La policía dirigiría a la comunidad en sus proyectos y ésta nunca fiscalizaría las labores policiales. Como institución la policía se concibió desde las reformas internas, como proceso del neoliberalismo en un modo de producción, de "las diversas modalidades de privatización ante el crecimiento vertiginoso de los ámbitos territorial, funcional y económico, donde la policía comunitaria busca no sólo una aproximación a la ciudadanía, sino su propia rentabilidad como empresa de prevención".<sup>100</sup>

Sin embargo, ello no significó pretender abandonar del todo la pretensión de ser los únicos proveedores de seguridad pública, si bien ello significaría una ingobernabilidad de la ciudad y por otra parte el abandonar del todo los quehaceres de la seguridad pública produciría enormes costos electorales y políticos, por ello se intentó presentar una "apertura de la corporación desde un marco de las prácticas públicas de las transiciones o de las nacientes democracias en estas naciones".<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Jaume Curbet, *El rey desnudo, La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Universidad Obrera de Cataluña, Barcelona, 2009, p. 112.

<sup>101</sup> *Ídem*, p. 78.

### **3.3.2 Programas de participación ciudadana**

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, a iniciativas del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que -faltos de respuesta de los organismos públicos- deciden organizarse independientemente. En el caso de Bogotá, la participación comunitaria se proyectó desde las iniciativas gubernamentales y de la corporación policial. Si en su momento hubo asociaciones comunitarias independientes de las instituciones, éstas fueron cooptadas por la corporación, desgraciadamente ante la imposibilidad de encontrar vestigios de algunas de estas asociaciones, no podemos hacer una crítica o análisis de las mismas.

Desde el proceso de reforma de la institución policial, en 1993, se implementaron diversos programas operativos de Participación Comunitaria (PARCO).<sup>102</sup> La Policía comunitaria como proyecto

---

<sup>102</sup> Los programas de participación ciudadana no fueron innovaciones del proyecto de Policía Comunitaria en Bogotá, el énfasis de la proximidad entre instituciones encargadas de la seguridad y la comunidad, inició a fines de la década del 80 e inicios de la siguiente década, con el programa: El buen vecino, modalidad retomada del proyecto de seguridad comunitaria nombrado "Neighborhood Crime Watch". Durante la década de los noventa del siglo XX aparecen diversos programas: "Comités zonales de seguridad"; "Sectores de Seguridad Ciudadana contra la Delincuencia"; y "Red de Vecinos", que se unieron a los Comandos de

implementado desde 1998, terminó recogiendo aquellos programas de participación ciudadana y/o comunitaria como mecanismos operativos para generar vínculos de aproximación, participación y organización vecinal, ambos programas se clasificaron desde dos niveles: los programas de aproximación a la comunidad de corte asistencialista, recreativo, cultural y cívico, que dependieron de situaciones particulares, y en un segundo nivel, fue más instrumental y específico a los problemas propiamente de seguridad. Como una acción de la institución policial la participación ciudadana se orientó en la búsqueda y solución de los problemas de incivilidad, pequeña delincuencia y percepción de inseguridad, su búsqueda era aportar legitimidad a la corporación y sus miembros e incrementar la confianza respecto a la seguridad en los ciudadanos.

### **3.3.3 Educación cívica y de convivencia**

Desde el primer plano de una educación cívica y en relación al espacio público, se dispuso una educación urbanística a los infractores de contaminación e invasión visual (grafiteros), así como de soluciones conciliadas con los inmiscuidos, así como programas coordinados entre comunidad y entidades municipales

---

Atención Inmediata (CAI) , lo que aparentaba ser como una innovación en los mecanismos de acercamiento entre corporación y comunidad, no era sino la síntesis de viejos programas que fueron desapareciendo, de acuerdo a los intereses electorales de las diversas Alcaldías de la ciudad. Al respecto véase Paulina, Mojica Moreno, *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso del Programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá D.C.*, Monografía de grado, Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.

correspondientes, frente a problemas de descuido y pérdida de áreas verdes y deficiencia en servicios públicos (drenaje, agua, alumbrado público, recolección de basura, etc.).

Además de localizar a la población en riesgo: indigentes; jóvenes con problemas o involucrados en consumo y tráfico de drogas; población infantil sin atención adecuada, etc., se dispuso en coordinación con la alcaldía incorporar a los indigentes en programas de limpieza y reconstrucción del entorno. Se crearon campañas preventivas sobre la drogadicción, se estableció la coordinación con guarderías y escuelas para realizar actividades comunitarias: talleres de trabajos manuales, culturales, artísticos de empleo, etc. En este primer plano destacaron dos programas: la conformación del programa de Auxiliares Bachilleres que intentó entrelazar a la policía con los barrios y localidades, en la medida en que los miembros participantes prestaban un servicio social en lugar de cumplir con el servicio militar obligatorio, los participantes fungieron como intermediarios entre comunidad y corporación policial, al llevar el mensaje a los círculos sociales y familiares de una policía más próxima a la comunidad y colaborando con el quehacer cívico – pedagógico. Y el programa “Misión Bogotá (1998-2000) basado en la teoría de las “ventanas rotas” con el propósito de recobrar el orden social y físico en zonas de la ciudad”,<sup>103</sup> principalmente del centro,

---

<sup>103</sup> James Q. Wilson y George L. Kelling, “Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Argentina, No. 15 y 16 2001, pp. 67-79.

donde se conjugaban problemas de convivencia y de utilización inadecuada del espacio público con una alta percepción de inseguridad por parte de la población.

La asistencia social y la educación cívica fue el plano de mayor difusión en los aparatos mediáticos sobre la policía comunitaria como lo señala un artículo del diario *El Tiempo*:

En el mes de diciembre de 1998 la Alcaldía Mayor de Bogotá y un noticiero de TV promovieron dos concursos encaminados a premiar las calles mejor embellecidas con alusivos navideños. Los patrulleros Edwin Ruiz y Edwin Rodríguez que forman parte de la Policía comunitaria del barrio Santa Matilde en la localidad de Puente Aranda, y que trabajan como policía comunitaria cada día de las siete de la mañana a las ocho de la noche por la seguridad y bienestar de quienes habitan en este sector, coordinaron la labor de decoración navideña y embellecimiento del sector por parte de los vecinos, quienes obtuvieron el primer puesto. Los mismos patrulleros trabajan en programas con los ancianos y con las personas ciegas pertenecientes al Centro de Rehabilitación de esta zona. Con la Unidad de Mediación y Conciliación de la alcaldía local, tratan de ubicar a todos los indigentes habitantes de la calle, especialmente los que se encuentran debajo de los puentes y de los caños, para luego llevarlos hasta los hogares que con presupuesto de la Alcaldía Mayor se han construido. Allí se resocializan y capacitan para que pagados por la misma Alcaldía Mayor realicen labores de mejoramiento y embellecimiento de su entorno.

Al respecto el comandante de los patrulleros el teniente Beltrán afirma: "El policía comunitario estando todos los días en un mismo sector ha logrado integrarse y compenetrarse con el tejido social de excelente manera. Ya la gente lo conoce, lo llama por el nombre, lo buscan y los habitantes del barrio saben que él tiene un teléfono celular que en caso de cualquier situación anómala o sospecha puede comunicarse con el 112 y alertar a las unidades más cercanas para que acudan en su apoyo."<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> "Qué hace la Policía Comunitaria en Bogotá", *El Tiempo*, Bogotá, apud Gerard Martin, Miguel Ceballos (coords.), *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*, Pontificia Universidad Javeriana/USAID/Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia, 2004, p. 372.

Como un proyecto de participación política hubo reuniones entre las organizaciones locales o comités de seguridad y la vigilancia local. En estas reuniones asistían los Comandantes de Estación, los líderes comunitarios, así como las autoridades políticas. En ellas, se analizaban las problemáticas de seguridad de cada localidad y se plantean perspectivas de solución: “Yo escojo cada lunes cualquier estación y sin avisarle al comandante de la misma voy y observo el comité. Esto también lo hace el resto de comandantes de la Metropolitana de Bogotá”.<sup>105</sup> Desde esta perspectiva la policía comunitaria como parte de un servicio de vigilancia se integró a un ciclo de seguridad con las demás áreas de responsabilidad policial de la ciudad bogotana: investigación judicial, inteligencia, tránsito y servicios especializados. Para ello se reestructuraron zonas de operación (patrullaje y rondines) que se constituyeron a partir de tres Departamentos;<sup>106</sup> así como la reestructuración de la participación ciudadana.

---

<sup>105</sup> Entrevista al General Jorge Daniel Castro Castro, comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, *apud, Bogotá Anatomía de una transformación, op. cit.* p. 357.

<sup>106</sup> La Policía Metropolitana dividió la ciudad de Bogotá en tres departamentos, que organizaron 19 estaciones, cada estación participó en la policía comunitaria. Los departamentos se constituyeron de la siguiente forma: Depto. Bacatá (estaciones: Santa Fé, Kennedy, Fontibón, Los Mártires, Puente Aranda, Candelaria), Depto. Tiquesusa (estaciones: Chapinero, Suba, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo, Usaquén), Depto. Tequendama (estaciones: San Cristóbal, Usme, Tunjuelito; Bosa, Antonio Nariño, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar).

### **3.4 Seguridad y participación**

Como parte de una institución, la policía comunitaria asumió una participación activa, decidir cuándo intervenía en la resolución de conflictos y la forma de su intervención. La participación – intervención, fundada en el recurso a la reconciliación, es fundamental cuando se trata de alejarse del uso de la fuerza como necesidad para proteger el interés colectivo, ello no significó que extirpó del todo el uso de la fuerza, sino que fue el último recurso como mecanismo de soluciones:

El uso de la fuerza sólo resulta eficaz cuando se dosifica adecuadamente, es decir cuando se recurre a ella, sólo cuando la persuasión, los consejos y las advertencias han resultado ineficaces. Por lo contrario, cuando el uso de la fuerza en lugar de excepción se convierte en norma, entonces se resquebraja gravemente el recurso más poderoso de que dispone la policía: su autoridad, un capital suficiente de legitimidad, de reconocimiento y de respeto.<sup>107</sup>

Involucrarse más en la persuasión, en la actuación educativa, maximizar la fortaleza y vínculo entre la policía y la comunidad, tuvo su animadversión de los sectores y miembros involucrados en la policía comunitaria frente a sus demás compañeros de la corporación, tomando en cuenta que la Policía Metropolitana y Nacional, provenía de una organización de carácter militar y castrense que era proclive al uso de la fuerza como única instancia de manutención del orden.

La Policía Comunitaria abordó la problemática de seguridad de la población, planteada como una aproximación pedagógica de la ciudadanía para la construcción de una cultura de seguridad basada

---

<sup>107</sup> Curbet, *op. cit.*, p. 153.

en el civismo y la participación, para ello se retomó y crearon organizaciones de participación civil, las cuales describimos a continuación.

### **3.4.1 Centros de Atención Inmediata**

La Policía comunitaria en Bogotá retomó algunos programas ya establecidos anteriormente en la ciudad como parte del proyecto de aproximación a la comunidad. Uno de ellos fueron los Comandos o Centros de Atención Inmediata (Cai por sus siglas). Creados en 1987 por la Policía Nacional y fundados en Bogotá y otras ciudades colombianas, fueron concebidos como pequeños puestos de Policía con teléfono y vehículos en áreas no cercanas a las estaciones de Policía y que requerían especial presencia policial por su ubicación, por lo cual fueron ubicados en plazas o cerca de parques públicos. Con los CAI<sup>108</sup> se quería lograr reducir el tiempo de reacción ante una alerta, así como llegar a un mayor acercamiento entre la Policía y la comunidad de los barrios donde se ubicaron.

Sin embargo enfrentaron diversos problemas<sup>109</sup> que los desprestigliaron no fue sino en 1997, que los CAI son retomados y

---

<sup>108</sup> Por sus siglas los Centros o Comandos de Atención Inmediata en la documentación aparecen como Cai o CAI, no existe diferencia alguna, en esta investigación hacemos uso de ambas siglas sin enfatizar alguna distinción.

<sup>109</sup> La falta de personal, deficiencia en los equipos de comunicación, carencia de líneas telefónicas, servicios públicos deficientes como agua, luz y alcantarillado, deterioro de las instalaciones y carencia de motos y vehículos. Así como la serie de atentados terroristas en la ciudad los convirtió en objetivo de la criminalidad organizada y de las células urbanas de los grupos guerrilleros. Además de que los señalaban como focos de corrupción y violación de derechos humanos. Por lo anterior y como alternativa se crearon unos CAI móviles, especie de patrullas



redefinidos en términos de prestar atención oportuna a los requerimientos ciudadanos, integrando la Policía a la comunidad; contrarrestar los índices delincuenciales y contravencionales en la jurisdicción asignada; optimizar el empleo del talento humano y recursos; y servir de base para desarrollar el plan de seguridad integral en la ciudad.

### **3.4.2 Frentes de Seguridad Local**

El programa Frente de Seguridad Local (FSL) implementado a partir de 1996 (entre el entonces comandante de la Policía, el mayor general Luis Ernesto Gilibert Vargas en coordinación con las alcaldías locales y la alcaldía mayor de Bogotá)<sup>110</sup> buscaba fortalecer los lazos entre la policía y las comunidades, al formar un tejido social que impidiera actuar a la delincuencia y posibilitar espacios de convivencia pacífica. Los FSL, promovían la participación de los residentes de la cuadra, sectores o barrios para prevenir delitos y contravenciones por medio de la atención y reacción oportuna, contando para ello con el apoyo de las autoridades policiales de la zona. Este mecanismo de acercamiento, integración y organización de la red, permitió cambiar el concepto tradicional de seguridad como responsabilidad exclusiva del Estado.

---

ambulantes que actuaban, a diferencia de los "CAI fijos", de manera coyuntural e itinerante en diferentes sectores de la ciudad, sin que cumplieren el objetivo inicialmente trazado de acercar la Policía a la comunidad.

<sup>110</sup> Inicialmente liderado por la Dirección de Participación y Policía Comunitaria (Polco) de la Policía Nacional, desde 1998 cuando esta dependencia desaparece, pasa a la Policía Comunitaria.

Los FSL se definieron como organizaciones comunitarias asesoradas por la Policía<sup>111</sup> cuyo objetivo era contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad mediante la integración de vecinos y la ayuda de alarmas y redes de comunicación; además de promover la participación de los residentes de la cuadra, sectores o barrios, para prevenir delitos y contravenciones por medio de la atención y reacción oportuna, contaron con el apoyo de las autoridades policiales de la zona. Este mecanismo de acercamiento, integración y organización de la red, permitió cambiar el concepto tradicional de seguridad como responsabilidad exclusiva del Estado y devengarla en la ciudadanía, con ello el Estado Federal y Municipal desincorporaba su obligación en materia de seguridad y al mismo tiempo justificaba la articulación entre policía y comunidad. Los objetivos de los FSL fueron los siguientes:

- Combatir el miedo y la indiferencia ante las acciones delincuenciales.
- Fomentar la solidaridad entre los vecinos.
- Identificar a los líderes comunitarios en cada comunidad y propiciar su interés a través de diferentes actividades.
- Contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad, diseñando estrategias y mecanismos especiales para combatirlos oportunamente.

Los elementos para fundar un Frente de Seguridad Local, requirió de la participación activa de la comunidad con un coordinador de cuadra, quien debía tener el perfil de un líder cívico de la calle o de la

---

<sup>111</sup> Los FSL, siguieron una estructura similar a la del programa norteamericano de seguridad comunitaria llamado: "Neighborhood Crime Watch." M. Naredo Molero, "Seguridad y ciudadanía: necesidad de un pacto de convivencia", en *Ciudad Política*, revista en línea, 2000, [www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php](http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php), consultado el 24 de febrero de 2017.

cuadra donde se organizaba el FSL, quien además debía asumir el papel de promotor de las siguientes actividades:

- Conocer o tener información básica de los vecinos y de sus hogares.
- Conocer las actividades y horarios laborales de los vecinos.
- Detectar las zonas y horarios de mayor riesgo en el sector.
- Identificar la problemática de mayor impacto en materia de seguridad ciudadana.
- Compartir la información con otros vecinos, el CAI y los agentes de estación.
- Actualizar el plano de cuadra, perfil de cuadra y árbol telefónico.

Los frentes, fueron organizaciones promovidas por la policía a través de las cuales se integraron a vecinos por cuadras o sectores de barrios en redes de apoyo cívico-policiales. Contaron con un líder voluntario proveniente de la comunidad, barrio, cuadra o manzana cuya función básica era apoyar en los aspectos organizativos y servir de canal de comunicación entre la policía y los restantes miembros del frente.

Básicamente, las acciones de los frentes fueron de vigilancia, realizada por los afiliados en su entorno inmediato, y de reacción ante situaciones anómalas o sospechosas, a través del denominado "árbol telefónico", que consistía en el intercambio de números de teléfono entre los afiliados y la asignación de un aparato móvil para el líder que se comunicaba directamente con la policía del área y de sistemas de alarmas vecinales (desde silbatos, hasta alarmas electrónicas). Los parámetros de acción de un frente, en términos de composición y operación, se establecieron de común acuerdo entre los vecinos que se afiliaron y la unidad de policía respectiva.

Los Frentes de Seguridad Local tuvieron un crecimiento importante en Bogotá, la alcaldía orientó recursos para promover y aumentar el número de frentes en la ciudad.<sup>112</sup> Mientras que entre 1996 y 1998 se crearon alrededor de 2.000, en el período subsiguiente (1999-2001) se organizaron 3.000 más. Según información de la policía comunitaria,<sup>113</sup> en 2001 operaban en la ciudad cerca de 5.400 frentes. Aun así, el cubrimiento y el reconocimiento ciudadano de esta iniciativa fueron precarios, ya que existieron frentes tan sólo en 13% de las manzanas de la ciudad, mientras que en el nivel agregado no alcanzó a haber un frente por cada 1.000 habitantes.

### **3.4.3 Escuelas de Seguridad Ciudadana**

Las Escuelas de Seguridad Ciudadana fueron espacios pedagógicos complementarios a los frentes, mediante los cuales se pretendió forjar promotores de orden y convivencia comunitaria. En las escuelas se instruyó a la población sobre la normativa vigente en materia penal y contravencional, la organización y las funciones de la policía y las acciones de seguridad preventiva que los ciudadanos podían realizar.

Creadas en 1996 en cada Estación de Policía de Bogotá, así como en otras ciudades, sobre la base de acciones preventivas, fueron

---

<sup>112</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., *Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia, cómo se logró reducir la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia: 1995-2001*, Bogotá, D.C. 2001.

<sup>113</sup> Gerard Martin, Miguel Ceballos (coords.), *op. cit.*, p. 378.

organizaciones que buscaban fortalecer los nexos comunitarios y contrarrestar de esta manera la acción delincinencial. Las personas que asistían a la escuela de seguridad (en su mayoría adultos), aprendían el sentido y las oportunidades de organización y participación comunitaria en el trabajo de prevención. Para formar ciudadanos que estén en capacidad de iniciar y liderar un FSL, el currículum de la escuela de seguridad ciudadana estaba enfocado en los temas de seguridad ciudadana y liderazgo comunitario. Como lo manifestaba el currículo:

1. Doctrina, organización y funcionamiento de la Policía

2. Modernización policial

3. Comportamiento familiar y ciudadano

4. Seguridad ciudadana

- Principios generales de derecho penal y procedimental

- Seguridad personal

- Normas de comportamiento para la seguridad

- Prevención y manipulación de sustancias químicas en casos de emergencia

- Evolución y legislación, porte y tenencia de armas

5. Liderazgo comunitario:

- Relaciones interpersonales, soluciones de conflictos

- El Alcalde

- Prevención y atención de emergencias

- Participación comunitaria

- Aprendamos a ver la ciudad.

El curso se constituía de 48 horas, divididas en sesiones durante 12 sábados en horario vespertino.

#### **3.4.4 Creación de zonas seguras**

Desde 2001 se consideró tanto el bajo número de agentes de policía como la percepción de inseguridad de los ciudadanos en zonas comerciales o de alta concurrencia, que se diseñó el Programa Zonas Seguras como un medio para ofrecer a la comunidad no sólo mayor protección, mejor atención a las necesidades cotidianas, trabajando en forma conjunta sobre los aspectos objetivos y subjetivos en materia de inseguridad, sino también acercar la justicia al ciudadano facilitando mecanismos para la presentación de todo tipo de denuncias ante las autoridades.

El programa se implementó en las zonas de la ciudad de mayor uso urbano, entendiendo por mayor uso urbano, áreas en las cuales se concentra mayor número de personas (en un horario de 7:00 a.m. a 8:00 p.m.) por diferentes motivos: actividad comercial, industrial, educativa, salud, recreación, etc. Todas estas zonas se caracterizaban por ser sectores o barrios donde se presentaban altos índices de percepción de inseguridad, hurto a personas, a bancos, a establecimientos comerciales y pérdida de documentos, además de los problemas propios de la invasión del espacio público por parte de vendedores ambulantes, basura y tránsito automovilístico.

Cada Zona Segura contaba con la modalidad de vigilancia de nueve policías al mando de un oficial (teniente o capitán), así como de una unidad móvil de denuncia y contravención, dos patrullas y una motocicleta.

Estos centros (CAI; FSL, así como las Escuelas de Seguridad Ciudadana) tuvieron la virtud de mostrar el interés de la policía en la comunidad, permitiendo una mayor relación con éstas y profundizando el intercambio de información para facilitar la tarea de vigilancia. En cierto sentido los ciudadanos buscaban tener un acceso rápido a estos centros y, por el otro, la policía intentó construir relaciones más estrechas con la comunidad. No obstante, estos centros tuvieron un efecto mínimo.

### **3.5 Policía comunitaria, programa, división o estrategia**

La implementación de la Policía Comunitaria se puede interpretar como un programa, una estrategia, misión o táctica. En el caso de Bogotá, su delimitación correspondió de acuerdo a sus contenidos y propósitos. No se constituyó como una estrategia, porque no buscó que todos los integrantes de la corporación (de la Policía Metropolitana) desde cualquier nivel jerárquico adoptaran una nueva cultura organizacional, aunque permitió que la Policía Comunitaria se acercara a la ciudadanía y resolviera los problemas de un suburbio, barrio o colonia de manera proactiva con la comunidad, ello no se generalizó para otras divisiones de la corporación policial. Funcionó

como una táctica utilizada tanto por la institución, como por las diversas alcaldías, que buscaba hacer una mayor presencia sobre el territorio de la metrópoli y tener un contacto directo con la población, como forma compensatoria de distanciamiento y confiabilidad que se venía acarreando desde años anteriores, y como forma de aseguramiento electoral. En ningún sentido se constituyó como una misión, si se entiende como misión un carácter de verdadera revolución y transformación de la policía.

Es decir la Policía Comunitaria de Bogotá fue un programa que se planteó como una división misma de la policía (lo cual la hace semejante a una división de policía criminalista, o policía canina), más que un modelo policial, ya que no tuvo un cambio organizacional significativo y de fondo, aunque en su origen, se planteó como una experiencia que irradiara al conjunto de la Policía Nacional, sin embargo su implantación no llevó a reformas organizacionales sustantivas dentro del Departamento de Policía Metropolitana, ni tampoco buscó comprometer a un número considerable de miembros.

Si desde la teoría se planteó que la Policía Comunitaria planteaba la proximidad con la población y el fundamento de la prevención, entendida como la disuasión mediante las prácticas de civilidad (pláticas, charlas, etc.) de vigilancia (patrullaje, coordinación con los pobladores, etc.) así como la realización de una serie de acciones frente a problemas menores que afectaban la convivencia cotidiana y que eran eventuales y posibles espacios propicios para la inseguridad



y la violencia, en la práctica en los demás miembros de la corporación prevaleció una noción de que los miembros de la Policía Comunitaria no estaban ejerciendo un verdadero trabajo policial y por lo tanto menospreciaron su labor, una falta de confianza, lo que obstaculizó un acercamiento real entre institución y población. La iniciativa de incorporarla adecuadamente a toda la corporación, involucró que la mentalidad de los demás miembros desde mando bajos, intermedios y altos, nunca fue modificada, se continuó concibiendo la perspectiva sobre la Policía Comunitaria como sólo una relación de corte asistencialista y orientada hacia las relaciones públicas.

Las implementaciones de la Policía Comunitaria desde una táctica tuvo un elemento fundante, la de un populismo punitivo, que se desentiende tanto de los investigadores como de las élites profesionales de la justicia penal. El Populismo punitivo:

Busca el apoyo de la opinión pública y en particular de los medios de comunicación. [...] por lo cual se reacciona politizadamente y de forma dramática ante episodios de denuncia, buscando negar la incapacidad estatal o bien para prometer ley y orden.<sup>114</sup>

Lo que a la postre significó que las tácticas de la policía comunitaria, desde un marco de las políticas públicas, fuesen formuladas más por asesores políticos que por expertos y desde contextos de elaboración de estrategias partidarias orientadas a objetivos electorales.

Pero además, no sólo se encontraron obstáculos internos, fuera de la institución también se imposibilitó una verdadera interacción

---

<sup>114</sup> Jaume Courbet, *op. cit.* p. 79.

entre la población civil y la institución. Por un lado en lugares de estrato social alto de la ciudad, nunca se estableció una participación activa de la población con la policía comunitaria, sino por lo contrario, la población continuó delegando y en la espera de que fuera la Policía o la vigilancia privada, la que resolviera los problemas de convivencia y seguridad. Ello significa que al intentar involucrar tanto a ciudadanía como a la policía no sólo se debe manifestar los errores de la institución, sino también la falta de participación, de desgano y de involucrarse de ciertos sectores de la población en la resolución de problemáticas ciudadanas y acontecer común y público.

## **Conclusiones**

La aplicación de programas de prevención y de proximidad con la población que aplicó la policía comunitaria en Bogotá, tuvo sus limitantes, ya que la prevención por una parte es de carácter ambiguo, no hay un consenso en determinar con precisión lo que se quiere evitar o anticipar. La violencia e inseguridad no se diagnosticó desde diversas instancias, no sólo de carácter social: pobreza, desorganización familiar, sino también de descontento político.

Las tácticas de la policía comunitaria no triunfaron porque se presentaron y aplicaron como "libro de recetas" o panaceas universales, sin tener en cuenta los límites y exigencias de cada situación específica; cuando la inseguridad, la violencia y la delincuencia son un fenómeno complejo que no pueden resolverse con soluciones únicas de tan sólo una parte de la corporación policial, sino de una participación de la ciudadanía; pero también debido a la impaciencia de la población y a constituirse más como proyectos de carácter social, en proyectos y emergencias político-electorales y con ello buscar formas de desembarazarse de estas problemáticas mediante la aplicación de fórmulas apresuradas, lo que conllevó a resultados positivos a corto plazo, pero que a la larga volvieron a surgir.

Las estrategias de la policía comunitaria no obstante, se dirigieron más que a la resolución de problemas en simples tácticas de relaciones públicas, además hay que señalar que gran parte de los

resultados de la Policía se ajustaron a criterios coyunturales de procesos electorales, descuidando aspectos preventivos y de seguridad en el largo plazo.

La aproximación que se estableció con la población sólo significó un apoyo a las tácticas de la institución. Además los medios de comunicación en ese sentido jugaron un rol fundamental no sólo en la percepción de seguridad sino también en la construcción de la imagen policial frente a la comunidad. Por su parte, los ciudadanos en el marco de la policía comunitaria fueron considerados como meros informantes o ayudantes de la policía, en lugar de ser considerados como expertos, por su conocimiento de los problemas, mismo que se funda en la experiencia y antigüedad de convivencia y de vida en los barrios, colonias, calles, etc. Frente a una policía comunitaria que rotaba a sus miembros en los espacios designados, lo que imposibilitó un acercamiento y familiarización entre ciudadanos y policías comunitarios. Por lo cual deben establecerse políticas incluyentes y participativas, a través de las cuales la comunidad defina sus propias prioridades en materia de seguridad.

Para lograr cambios de fondo en la seguridad en la ciudad de Bogotá, así como en otras ciudades de Latinoamérica no es suficiente aumentar la capacidad policial, disminuir las desigualdades socioeconómicas o modificar las leyes, es fundamental desarrollar una cultura ciudadana como mecanismo para transformar comportamientos dañinos que afectan la vida y seguridad de otros

ciudadanos, con el fin de ayudar a disminuir los altos niveles de homicidios y lesiones personales. Pero una cultura ciudadana que no solo sea como proceso de fines político-electorales, de corto plazo, acorde con los años de gobernabilidad de ciertas agrupaciones políticas, sino de una cultura a largo plazo, definida como el universo de normas sociales, actitudes, creencias y hábitos compartidos por los individuos de un conjunto social y sobre la cual se cimienta la posibilidad de una vida en comunidad con ausencia de violencia.

Desde el interior de la institución, es muy difícil saber la opinión y las problemáticas que como servidores, los miembros de la policía enfrentan en los procesos de organización y práctica del modelo de policía comunitaria.<sup>115</sup> Los miembros de la policía no obstante el proceso pedagógico de aprendizaje y de cultura cívica por el cual fueron desarrollados (a partir de las reformas de 1993), no determinó que dejaran del todo su conformación dentro de una institución hermética, jerarquizada y castrense, ya que se continuó con las formas internas e institucionales de censura: no permitir la comunicación entre un subalterno de la institución con un civil, sobre acontecimientos internos de la corporación, sobre las formas de la policía comunitaria y las prácticas de la misma. La comunicación sólo se

---

<sup>115</sup> Un trabajo reciente que recoge algunas entrevistas y testimonios sobre personal de la Policía Comunitaria en Bogotá, la mayoría de ellos de forma anónima y específicamente del período de 2002-2010, fue recogido por Diana Carolina Socha Sánchez, *Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes: un análisis al modelo de Policía en Bogotá desde la epistemología del sur, Tesis para optar por el grado de Maestría en Estudios Políticos*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.

logró bajo el consentimiento de un superior o sin habersele instruido qué responder.

Aunque la Policía Nacional en Colombia y su sección de la policía comunitaria en Bogotá se ha modernizado, profesionalizado y adquirido nuevas técnicas de investigación, cuenta todavía con una estructura organizativa de carácter castrense: hermética, jerarquizada y centralizada que limita la posibilidad de asumir al policía de manera distinta y genera tensiones tanto al interior de la institución como en su relación con la comunidad. Por un lado, al no ser reconocidos los derechos de los uniformados y su condición de ciudadanos, se dificulta su interacción con la ciudadanía y su desempeño se vuelve ineficiente. Además, al existir una estructura vertical se desconoce el posible aporte y conocimiento empírico que poseen de los entornos en los que desarrollan su labor y les son impuestos criterios que evitan una toma de decisiones adecuada y participativa.

El reconocimiento como un mecanismo para acercar a los uniformados a la comunidad parte de reconocerle y devolverle su condición de ciudadano al policía. De este modo el ejercicio y la profesionalización de los policías debe entenderse como una condición subjetiva, es decir reconocerlos como ciudadanos que usan uniforme y desarrollan una labor como cualquier otra y ello implica que los superiores son los primeros que deben comprenderlo, tratando a sus

subalternos con respeto, consideración y preocupación por su bienestar general.

Para la corrupción interna es difícil pensar en una solución única pues tiene detrás problemas económicos, políticos, de grupos de interés, de mecanismos de control, etc. Por ello la Policía Nacional debe recuperar su naturaleza civil no depender de las Fuerzas Armadas, sino asumiéndose como una organización con comportamiento, lenguaje y actitud distinta a la castrense. Es decir que el trabajo no se base siempre en órdenes impartidas desde arriba sino que haya una construcción colectiva de la seguridad y que las políticas institucionales no obedezcan a una situación circunstancial, política o mediática.

Pero ello tampoco significa que al constituirse la Policía como una institución civil se aproxime (como sucedió en el caso de la policía comunitaria de Bogotá) a una organización de carácter empresarial. No recurrir a la eficiencia policial, sobre la cuantificación a través de métodos estadísticos que permiten observar las acciones de la policía, las estadísticas muchas veces, al provenir de una única fuente pierde un sentido de confiabilidad. Si se toma en cuenta que los servicios públicos (incluyendo la prevención, la seguridad y la protección) no son algo que se suministra a los ciudadanos o que les está destinado, sino quizá algo que se les proporciona con su colaboración. Entonces más que regirse por parámetros de cuantificación, entonces como organización debería rescatarse un espíritu de preservación y

asistencia, lo que significa un carácter asistencial derivado de la condición de servicio público de la policía.

Porque una sociedad democrática necesita de cierto orden y seguridad, pero también precisa de libertad. De ahí la importancia de establecer un equilibrio entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión policial y el derecho a ser protegido contra los abusos posibles cometidos en el ejercicio de tales poderes.

Por último, pero no menos importante, es tomar en consideración que deseamos hacer un análisis imparcial y razonable, cabe señalar que como ciudadanos, como individuos incorporados en una comunidad, sea barrio, colonia suburbio, etc., existen barreras y prejuicios muchas veces sobre las condiciones de los miembros que participaron y participan en los modelos de policía comunitaria institucional. Es decir, es decir reconocer en el policía a un servidor y conocer las condiciones laborales en las cuales está circunscrito, así como diversos factores y condiciones de trabajo: si su salario es acorde a sus labores; económico social: si tiene conflictos económicos o personales-familiares, o si le queda tiempo para descansar, así como cuáles son sus metas en la vida, así como los de carácter ideológico, queda aún por reconocer que el policía es un sujeto político con el cual dentro de una sociedad democrática debemos convivir.



## Bibliografía

- Acero, Hugo, *La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*, Biblioteca virtual Nueva Sociedad, 2005.
- Alape, Arturo, *El Bogotazo: Memorias del olvido*, Pluma, Bogotá, 1983.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., *Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia, cómo se logró reducir la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia: 1995-2001*, Bogotá, D.C. 2001.
- Alonso, Ricardo, *Ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá, Bogotá, 1999.
- Araugen Molina, Mauricio, *Mi Confesión, Carlos Castaño revela sus secretos*, Ediciones la Oveja Negra. Bogotá, 2001.
- Banguero H. y C. Castelar, *La población de Colombia, 1938-2025. Una visión retrospectiva y prospectiva para el país, los departamentos y sus municipios*, Universidad del Valle, Colección de Edición Previa, Cali, 1993.
- Bonilla, Adrián; Alexei Páez, "Estados Unidos y la región andina: distancia diversidad", *Revista Nueva Sociedad* No. 206, noviembre-diciembre de 2006.
- Bromberg, Paul, et al, *Ideología y política en Bogotá. El proceso del Código de Policía*, Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría, Bogotá, 2003.
- Camacho, Álvaro, "La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos", en *Análisis político*, núm. 19 IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto de 1993. <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/lablaa/revistas/analisispolitico/ap19.pdf>.
- \_\_\_\_\_, et al, *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*, FESCO/ IEPRI, Colombia, 1997.
- Carrión, Fernando, *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, FLACSO- Ecuador /OPS/OMS, Ecuador, 2002.
- Ceballos, M. y Martín G. *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 2001.
- Cloward, R. A. y L.E. Ohlin, *Delinquency and opportunity*, Free Press, New York, 1960.

- Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México 1990.
- Cueva Estrella, Cristina Verónica, *Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana*, Tesis para optar por el grado de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO, sede Ecuador, 2006.
- Curbet, Jaume, *El rey desnudo, La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Universidad Obrera de Cataluña, Barcelona, 2009.
- *Decreto Legislativo 3398 de 1965*. Ministerio de Defensa Nacional, Colombia, 1965.
- Departamento Administrativo de Planificación Distrital, *Planificación en Bogotá*, Bogotá, 1964.
- *Diccionario de la lengua española*, México, Diferentes ediciones.
- Estavillo, Nicolás, "New York: Estrategia anticrimen y acción policial" en Guillermo Segovia (coord.), *Justicia, seguridad y convivencia ciudadana en Santafé de Bogotá*, Presidencia de la República, Bogotá, 1998.
- Fajnzylber, Pablo, *et al*, *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial/ Alfaomega, Bogotá, 2001.
- Foucault, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1986.
- Frühling E., Hugo (ed.), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, BID, Washington, 2004.  
"Informe especial: los negocios de las FARC", *Revista Semana*, núm. 879, Bogotá, 8 de marzo 1999.
- Labrousse, Alain y Michael Koutouzis, "Narcotráfico una guerra perdida que avanza", en *Ciencia Política* (Santa Fe de Bogotá) No. 45., enero-marzo, 1997.
- Leal Buitrago, Francisco, "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur", en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 14, junio de 2003.
- Lechner, Norbert (ed.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI editores, México, 2000.
- *Ley 62 de 1993*, en [www.alcaldíabogota.gov.co](http://www.alcaldíabogota.gov.co)

- López Riaño, Milton Yed, *Modelo de vigilancia comunitaria en Colombia*", Dirección General Policía Nacional, en [www.comunidadessegura.org/files/modelodevigilanciacomunitaria](http://www.comunidadessegura.org/files/modelodevigilanciacomunitaria).
- Llorente, María Victoria, "Agenda para la policía en una sociedad en conflicto", *Documento Paz Pública*, no. 20, Universidad de los Andes – CEDE, Bogotá, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Perfil de la Policía Colombiana", en Malcom Deas y María Victoria Llorente (comps.) *Reconocer la guerra para construir la paz*, Ediciones Uniandes, Gpo. Editorial Norma, Bogotá, 1997.
- Magallón Anaya, Mario, *La democracia en América Latina*, CIALC-UNAM, México, 2008.
- Martin, Gerard; Miguel Ceballos (coords.), *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*, Pontificia Universidad Javeriana/USAID/Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia, 2004.
- Mojica Moreno, Paulina, *Relaciones entre el capital social y la seguridad personal; el caso del Programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá D.C.*, Monografía de grado, Fac., de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.
- Naredo Molero, M., "Seguridad y ciudadanía: necesidad de un pacto de convivencia", en *Ciudad Política*, revista en línea, 2000, [www/ciudadpolitica.com/modules/news/article.php](http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php).
- *Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras Públicas para Santa Fé de Bogotá, D.C. 1995-1998.*
- *Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras Públicas para Santa Fé de Bogotá, D.C.1998-2001.*
- Piccoli, Guido, *El Sistema del Pájaro: Colombia, paramilitarismo y conflicto social*, ediciones Txalaparta, Bogotá, 2004.
- Prieto, Guillermo, *Las guerras en Colombia*, Aguilar, Santafé de Bogotá, 2000.
- Policía Nacional, *Transformación cultural. La fuerza del cambio*, Santa Fé de Bogotá, D.C. Colombia, 1999.
- Rico, José María, *Inseguridad ciudadana y policía*, Tecnos, Madrid, 1988.

- \_\_\_\_\_, et al, *Justicia penal y tradición democrática en América Latina*, Siglo XXI, México, 1997.
- \_\_\_\_\_, Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2002.
- Romero, José Luis, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, Argentina, 2010.
- Romero, Mauricio, *Autodefensas y paramilitares*, Editorial Planeta, Bogotá, 2003.
- Rubio, Mauricio, *Crimen y crecimiento en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1993.
- James Q. Wilson y George L. Kelling, "Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios" en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Argentina, No. 15 y 16 2001.
- Sánchez, Fabio, et al, *¿Garrote o zanahoria? Factores Asociados a la Disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá 1993-2002*, Universidad de los Andes - CEDE, Bogotá, 2003.
- Sauloy, Mylene; Yves Le Bonniec, *¿A quién beneficia la cocaína?*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.
- Serna Arias, Argemiro, "Policía Comunitaria, ejemplo de aprendizaje organizacional," *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, vol. 1, no. 2, 1998.
- Tokatlian, Juan Gabriel (comp.), *Colombia y Estados Unidos: Problemas y perspectivas*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.
- Trías, Eugenio, *La política y su sombra*, Anagrama, Barcelona, 2005.
- Valenzuela, Pedro, "Reflexiones sobre interpretaciones recientes de la violencia en Colombia", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9. Núm. 30, septiembre-diciembre de 2002.
- Velásquez Rivera, Edgar, *Historia Comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional: Chile-Colombia*, Anthropos, Bogotá, 2000.
- Wilson Q. James, and George L. Kelling, "Broken Windows. The police and neighborhood safety", *The Atlantic Monthly*, vol. 249, núm. 3, año 1982, en línea: [http://www.manhattan-institute.org/pdf/atlantic\\_monthly-broken\\_windows.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf/atlantic_monthly-broken_windows.pdf)

## **Fuentes electrónicas**

<https://historiapolicianacionaldecolombia.blogspot.mx/2013/07/fundador-de-la-policia-nacional-de.html>

<http://www.ejército.mil.com>.

<http://www.quintadivision.mil.com>

<http://www.eltiempo.com>

<http://colhrnet.igc.org>

<http://www.cgfm.mil.co>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co>

[http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad\\_2016/manuales/Manual%20para%20el%20comando%20de%20atenci%C3%B3n%20inmediata%20CAI.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2016/manuales/Manual%20para%20el%20comando%20de%20atenci%C3%B3n%20inmediata%20CAI.pdf).