

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante:

*Una estrategia civilista
para la Policía Nacional*

Alberto Antonio Cantillo Toncell

4-10-2013

Abstract

This article realizes the process that has been developed at the National Police through the implementation of the National Plan for Quadrants Community Policing, which has a look management in order to contribute to building a culture of coexistence, returning to a nearby police budget to the community, which works closely with her and meets their expectations. In the background is a construction of agreements with the community, where police lost civil roles resumed his roles in the various processes of militarization that has suffered through history, partly on account of the armed conflict in the country. Following this logic, this writing is divided into three parts: 1) review of the progress made in the process of militarization of the National Police of Colombia, allowing understand why investing their roles. 2) The constitutional reform of 1991: coexistence and security as return attempt skills with objectives clearly differentiated and 3) Evaluation from the Quadrant, where the citizens of suppliers.

Resumen

El presente artículo, da cuenta del proceso que se viene desarrollado en la Policía Nacional a través de la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, el cual tiene una mirada gerencial con el objeto de contribuir a la construcción de una cultura de convivencia ciudadana, retornando al presupuesto de una policía cercana a la comunidad, que trabaja de la mano con ella y responde a sus expectativas. En el fondo es una construcción de acuerdos con la comunidad, donde la policía retoma sus roles civilistas perdidos en los diferentes procesos de militarización que ha sufrido a través de la historia, en parte por cuenta del conflicto armado que vive el país. Siguiendo con esta lógica, el presente escrito, se encuentra dividido en tres partes: 1) reseña del camino recorrido en el proceso de militarización de la Policía Nacional de Colombia, lo que permite comprender el porqué de la inversión de su roles. 2) La reforma constitucional de 1991: convivencia y seguridad, como intento de retornarle las competencias con unos objetivos netamente diferenciados y 3) Evaluación desde el Cuadrante, donde los ciudadanos son veedores.

Palabras Clave: militarización, cuadrantes, convivencia, comunidad, Civilidad, roles, vigilancia.

Introducción

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, es una apuesta ciudadana, que busca poner en primera fila a la comunidad, a través de un proceso metódico que permita optimizar el servicio de policía, donde se hace un enfoque que permite generar responsabilidad en pequeños territorios, denominados cuadrantes. Este modelo se nutre con experiencias exitosas de carácter internacional, integrándola a un proceso que debe responder a las expectativas y realidades de la comunidad.

De este modo, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, es considerado como una propuesta que le aleja a la policía de oficios que connotan un carácter militar, por el contrario, dinamiza una serie de procesos y mecanismos que direccionan

un trabajo planeado, fundado en diagnósticos locales, tablas de acciones ajustadas a las problemáticas identificadas, monitoreo y seguimiento, al igual que una evaluación externa, que garantice organización, control y seguimiento por parte de la ciudadanía.

Esta propuesta comunitaria indudablemente, requiere un cambio en la estructura mental de los jóvenes que se están formando en las escuelas de policías, cambio que se debe gestar desde el Sistema Educativo de la Policía apalancando en el aprendizaje significativo.

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, devuelve la identidad a la Policía Nacional, subrayando su doctrina y filosofía, que son los pilares de una institución que se debe a la ciudadanía, donde se reinventa y participa en la solución de sus problemas.

La propuesta estratégica configurada en el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, debe enfrentar múltiples retos dentro y fuera de la institución, que exigen un seguimiento y un compromiso desde el gobierno nacional, local y de la ciudadanía.

1 Camino recorrido en el proceso de militarización de la Policía Nacional

La palabra policía desde su etimología representa un vínculo indisoluble con la comunidad, nace del latín *politía* que viene de la palabra griega *polites*, que hace referencia al ciudadano y esta, tiene como génesis la *polis*, que significa ciudad o ciudad-estado.

(Blair, 1993, citado por Vargas, 2006, pp. 184) “En las postrimerías del siglo XX existieron, por lo menos, cuatro modelos de organización policial. El cuarto –el que quiso implementar Gilibert– conlleva a una concepción más moderna de la Policía como cuerpo profesional: una guardia que presta un servicio civil, formada jurídica y técnicamente, del todo separada del ejército y de las fracciones políticas”.

El concepto moderno de policía se abre paso en el siglo XVIII con el surgimiento de la sociedad moderna (Tilly, 1990) En ese orden de ideas, en el año de 1841, la policía en Colombia se divide en urbana y rural, escisión que permite incubar el toque civilista, y separarla de la influencia del ejército (Bernal, 1999); bajo esta mirada, la policía aparece afincada en la sociedad como símbolo de autoridad que busca fortalecer la convivencia pacífica, además, interactuar con la comunidad, formando un tejido que le permite resguardar valores socialmente aceptados (Rico, 1974).

En 1981, el Congreso de la República de Colombia con fundamento en la constitución de 1886, a través del Decreto 1000, le da vida a un cuerpo de policía subordinado al Ministerio de Gobierno; para su organización, contrataron en Francia los servicios del Comisario Juan María Marcelino Gilibert, quien construye en primera instancia un reglamento guía, cuyo espíritu, está concebido desde la civilidad, “*La Policía tiene como misión especial conservar la tranquilidad pública y en consecuencia le corresponde proteger a las personas y propiedades y hacer efectivos los derechos y garantías que la constitución o las leyes que les reconocen...*” (Rodríguez, 1970, pp. 104).

El proceso de militarización de la policía, se inicia en 1895 cuando abandona el Ministerio del Interior y entra a formar parte activa y subordinada del Ministerio de Guerra, el cual le imparte a sus hombres, una doctrina conductual bajo el pretexto de prepararlos para aumentar la efectividad y por ende, los resultados contra el llamado bandolerismo, subversión comunista y delincuencia común que se movía en las décadas del 40 y el 50; tiempos de la violencia política, época, donde la policía pierde su filosofía social y comunitaria e ingresa a uno de los túneles más sórdido de su historia, cuando termina sirviendo a intereses partidistas.

Hechos que permiten acelerar el paso de la institución hacia la militarización, el 13 de junio de 1953 llegó lo inevitable, y es cuando el Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, en su calidad de presidente golpista, expide un decreto, donde subraya el ingreso de la policía como cuarto miembro de las Fuerzas Armadas. (Decreto 1814 del 13

de junio de 1953). Lo que permite, que desde el Comando General de la Fuerzas Militares se delineó una capacitación de la policía, se trace los objetivos de la organización, sucesos que determinan dependencia absoluta del mando castrense. (Sentencia No. C-453/94) y totalmente indiferenciados.

Desde entonces, el Estado no ha permitido que la policía salga de esa postura militarista a la que llegó, generando una ambigüedad en sus roles, “*desbordando los fines para la cual fue creada y desprendiéndola de las condiciones que justifican su existencia, las cuales son la de estar en contacto inmediato con la ciudadanía*” (Bernal, 1999, pág. 20) lo que genera una confusión en la comunidad en relación a su misión constitucional; al final de esta ecuación, lo que se percibe es un desdibujamiento del guion inicial de la policía, como es trabajar por la convivencia y la seguridad ciudadana.



La reforma constitucional de 1991: convivencia y seguridad ciudadana

En las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Se lleva a la mesa la desmilitarización y retorno al concepto civilista de la policía nacional, el constituyente plantea la necesidad de darle el monopolio de la seguridad ciudadana a la policía, y alejar cualquier consideración militar “*impedir que el manejo de la convivencia fuese patrimonio exclusivo de un establecimiento castrense, aislado de la ciudadanía*” (Ortiz, 1994, Sentencia No. 553/94). Dentro de esa lógica, quedó establecido en el ordenamiento constitucional el carácter civil de la policía “*cuerpo armado permanente de naturaleza civil...*” (Constitución Política de Colombia, artículo 218), igualmente, ese carácter de civil, se reafirma en la segunda parte del artículo 218, teniendo presente la naturaleza de su función pública “*cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas...*”

3 Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante: esperanza cierta

A pesar del mandato constitucional “...la policía tiene la responsabilidad del orden público interno, por lo cual es considerada una institución de carácter no militar” (Vargas, 2006, pág. 182), hay una desnaturalización de la concepción civil que es su ADN, lo cual conlleva a encontrar una institución con 170 mil integrantes, que 50 años de conflicto la han convertido en una institución atípica, con un poderoso material de guerra que envidiaría cualquier ejército de la región, helicópteros artillados como los Black Hawk, de los cuales carecen muchos ejércitos del aire en el mundo, además de contar con grupos especiales de combate con corte netamente militar, “...el

proceso de evolución histórica colombiana y sus particularidades dieron como resultado un policía militarizada, que por sus misiones, su estructura y su armamento parece un ejército de tierra.” (Vargas, 2006, pág. 195). Asimismo, su cultura institucional permeada por lo castrense.

Los policías son parte de la sociedad civil, de ella derivan su legitimidad, desde esta postura, surge un enfoque gerencial denominado Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, con la finalidad de trascender lo comunitario y fortalecer el concepto civilista de la policía y retomar así, sus roles naturales.

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, es una apuesta de participación y construcción, que reevalúa un sistema de trabajo por más de 20 años en la Policía Nacional, introduce prácticas gerenciales fundadas en el diagnóstico y coloca en primera fila a la comunidad, que es su centro de gravedad; este reto, exige construir un nuevo modelo mental en los ciudadanos uniformados, que les permita entender las nuevas variables de las dinámicas de la inseguridad y actividad criminal, de igual forma, generar nuevos discursos para relacionarse con la comunidad y así, impactar positivamente en la seguridad y la convivencia, ese cambio de esquema mental, debe trabajarse desde el Sistema Educativo

Policía apalancándose en el aprendizaje significativo.

“El alumno debe manifestar [...] una disposición para relación, sustancial y no arbitrariamente el nuevo material con su estructura cognoscitiva, como que el material que aprende es potencialmente significativo para él, es decir, relacionable con su estructura de conocimiento sobre una base no arbitraria” (Ausubel, 1983: 48).

El anterior modelo de vigilancia desarrollado por el cuerpo policial, privilegió la “reacción” frente al delito, mientras que el nuevo modelo, por cuadrantes, prioriza la planeación y la prevención y se hace sensible a las condiciones del entorno, consolidando una estrategia con muchas bondades, que no solo busca devolver el concepto civilista a la policía como su esencia vital, sino, el diseño del

papel que jugará en un escenario de un posible posconflicto.

(Quintero, 2013, citado por Manrique, 2013. pp. 5) Dice que *“de acuerdo a El Tiempo, la policía se prepara para formar a un “nuevo uniformado, llamado policía de paz, estará más enfocado en seguridad ciudadana y deberá cumplir labores comunitarias y de resolución de conflicto cotidianos, que le exigirán una mayor madurez y profesionalización”*.

Este modelo de vigilancia, busca optimizar el servicio desde la cercanía a la comunidad para ver nuevas realidades, nuevas demandas y nuevas exigencias y en ese orden de idea, aumentar la cobertura del servicio policial; donde las ciudades están divididas en cuadrantes, donde se desarrolla todo un proceso comunicativo directo que involucra a los integrantes de las patrullas con la comunidad; el policía del cuadrante, debe identificar en su área los delitos y las contravenciones, y construir un proceso metódico que le permita determinar las causas de las diferentes conductas delictivas o contravencionales que aquejan el cuadrante y posteriormente presentar soluciones para remediarlas; en ese momento, se empieza a abandonar la concepción reactiva y se ingresa a lo preventivo.

(Fruhling y otros, 2012, pág. 7) *“La FIP constató, entonces, que el desarrollo de un trabajo planificado, con diagnósticos*

adecuados, orientado a solucionar problemas, supervisado, evaluado y desarrollado de manera corresponsable con comunidad y autoridades locales, impacta positivamente en la seguridad y la convivencia, lo que provoca la reducción del delito”

Los miembros de un cuadrante, deben tener una permanencia con mínimo de dos años en el sector, para generar reconocimiento y confianza; *“los cuadrantes exigen la responsabilidad de las patrullas y esta responsabilidad es controlada por la ciudadanía”*. *“Son los vecinos del barrio los que monitorean a los policías del cuadrante”* (Fruhling y otros, 2012, pág. 7).

Es importante resaltar que El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes es un modelo nutrido con las experiencias

exitosas de Chile, el cual está implementado en setenta y dos comunas a nivel nacional, beneficiando a más de nueve millones de personas, igualmente, la experiencia colombiana se referenció en los Estados de Sao Paulo y Minas Gerais, en Brasil.

Evaluación desde el Cuadrante

“La evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, establece que esta estrategia representa un avance cualitativo para la Policía Nacional que merece consolidarse y replicarse” (Fruhling y otros, 2012, pág. 25)

Los indicadores de evaluación y seguimiento, plantean una ecuación que permite inferir, que en los cuadrantes donde hay una apropiación de la estrategia gerencial, se registra un buen nivel de implementación y como consecuencia, una reducción de los delitos y contravenciones.

La implementación y solidez de esta estrategia, depende del proceso formativo en las escuelas donde el individuo pueda apropiarse de los conocimientos que le dan significado al Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, sin olvidar el entorno.

Instituciones académicas y organismos multilaterales, han referenciado las bondades de esta apuesta comunitaria y es así, como en abril

de 2013, El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, fue incluido en el *"Salón de la Fama de la actuación policial basada en evidencia"* por el "Centro de estudios para la Política Criminal Basadas en la Evidencia de la Universidad George Mason de Washington, DC, Estados Unidos; la inclusión en el *"Salón de la Fama de la actuación policial basada en evidencia"* es uno de los reconocimientos más importante en criminología a nivel mundial, subrayando la importancia de esta estrategia, que en el fondo, busca el retorno de la policía a sus primigenios roles comunitarios.

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) institución privada e independiente de la Policía Nacional, liderados por las doctoras Victoria Llorente y Patricia Bulla desarrolló un monitoreo continuo y una evaluación científica sobre la implementación que ha tenido el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes; información exigida por el Centro para la Política Criminal Basadas en la Evidencia de la Universidad George Mason como requisito exigido en el proceso de selección.

Este reconocimiento se concede anualmente a las policías innovadoras que han apoyado la implementación de métodos policiales basados en un análisis riguroso de la evidencia científica acerca de qué funciona, que no y a qué costo, en materia de nuevas estrategias policiales.

Así mismo, el Departamento para la Gestión Pública de la OEA el 5 de septiembre de 2013, otorgó al Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes el "Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2013" en la categoría Innovación en la Calidad de las políticas Públicas.

Bibliografía

- Ausubel, David, 1983, “Teoría del Aprendizaje Significativo”, pág. 48
- Bernal Cuellar, Jaime, 1999, “Evolución del concepto de seguridad – Policía Nacional”, ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 17 – 25.
- Blair Trujillo, Elsa, *Las fuerzas armadas, una mirada civil*, Santa Fe de Bogotá: Cinep, 1993,
- Constitución Política de Colombia, artículo 218)
- Decreto 1814 del 13 de junio de 1953, *mediante el cual se vincula a la Policía Nacional como parte fundamental de las Fuerzas Armadas.*
- De Francisco, Gonzalo, 1999, “La Policía Comunitaria y la labor policial”, ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 29-34.
- Encuesta de favorabilidad Gallup, en cinco ciudades del país (Agosto 2013)
- Fruhling, Hary Hugo, 2012. *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*: Fundación Ideas para la Paz
- Frühling, Hugo (2010) “Las experiencias de innovación policial recientes y su aporte al Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia”. Documento de trabajo elaborado en el marco del Proyecto de Seguimiento y Evaluación del PNVCC, Fundación Ideas para la Paz
- Hulsman, Rico, Rizkaya: *Fonctions et taches de la pólce*. Presses de I Université de Montréal, 1974. P.38
- Llorente, María V. (2004) “La experiencia de Bogotá: Contexto y balance”, en Fruhling, Hugo (Ed) *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Manrique Zuluaga, Viviana, 2013, “Después de la Habana: “Un posconflicto relativo y armado” ponencia presentada en el conversatorio *El rol de policía en el posconflicto*, Bogotá, Mayo 23: Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas

- Ortiz Sarmiento, José Matías (Constituyente) Visión Constitucional, en Sentencia No. 553/94
- Policía Nacional de Colombia. La Política Estratégica Educativa “Sistema Educativo Policial”
- Presidencia de la República, *Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia*, publicada en página web de la Presidencia de la República www.presidencia.gov.co/convivencia/proposit.htm
- Quintero, J. (2013, 3 de marzo). *De cara a la paz, la Policía se transforma con hombres de mejor perfil*. Recuperado el 15 de Mayo, de El Tiempo: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12717924.html
- República de Colombia, Corte Constitucional. Sentencia No C-453/94) Policía Nacional Carácter Civil/Subordinación al Ministerio de Defensa
- Rodríguez Zapata, Amadeo, 1970, *Bosquejo histórico de la Policía Nacional*.
- Sánchez, Marisol (2003) Del Artículo Aprendizaje significativo. Psicopedagogía. Recuperado de la página <http://www.psicopedagogia.com/definición/aprendizaje%20significativo>
- Tilly Charles. *Coerción. Capital and European States. AD 990-1990*. Cambridge Mass. Basil Blacwell Inc. 1990. pp. 75-76.
- Vargas Velásquez, Alejo 2006, *De una Policía militarizada a una Policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto armado* , Bogotá, enero-junio pág. 182.