

# Estudio de la violencia en la protesta social en 2013 y 2014 en Colombia y su afectación a la seguridad en el modelo de análisis de problemas públicos

César Rodríguez

Policía Nacional de Colombia

## Resumen

La presente investigación tiene como objeto de estudio, las circunstancias de violencia generadas en el marco de la protesta social en 2013 y 2014 en Colombia, años en los que presentó un escalamiento sin precedentes en las últimas cuatro (4) décadas, particularmente por la convergencia multisectorial en términos sociales y de petición representativa y asociativa, así como por el impacto en la convivencia en relación con la alteración del statu quo de tranquilidad de manera simultánea en varias regiones del país y en ciudades donde se concentraron manifestaciones de protesta. En este sentido, a partir de una aproximación descriptiva, se pretende comprender más allá de los procesos en los que la violencia se inserta en la protesta social, que a manera de estudio de caso y para efectos de esta investigación, concentrará su análisis en su afectación a la seguridad como categoría de la convivencia desde la perspectiva epistemológica de la Ciencia de Policía, empleando para efectos metodológicos y de delimitación, las cuatro (4) fases el modelo de análisis de problemas públicos propuesto por los autores norteamericanos Cobb, Ross & Ross, en la década de los años 70.

**Palabras clave:** protesta social, política pública, seguridad.

Study of violence in social protest 2013 and 2014 in Colombia and its impact on security in the public problems model of analysis

## Abstract

This research which studies the circumstances of violence generated in the frame of social protest in 2013 and 2014, years in which it presented an escalation without precedent in the last four (4) decades in Colombia, particularly in the convergence multisectorial and socially representative and associative request, and the impact on coexistence in relation to the alteration of the statu quo of tranquility simultaneously in several regions and cities where protests were concentrated. In this sense, it is intended from a descriptive approach, understanding beyond the processes in which violence is inserted in the social protest, escalating to critical levels, which for purposes of this research, although affecting the security like a category of coexistence since the epistemological perspective of Police Science, for methodological and delimiting effects using the analytical model of public problems, to find findings which demonstrated how coexistence aimed Police Law, connotes a theoretical harmonization with contemporary principles of public policy, inserted into the current political debate as an essential element of existence and development of the state.

**Keywords:** social protest, public policy, security.

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:** César Rodríguez, Policía Nacional de Colombia  
E-mail: [cesar.rodriguez@correo.policia.gov.co](mailto:cesar.rodriguez@correo.policia.gov.co)

## La convivencia en el modelo de problemas públicos

La convivencia como fin del Derecho de Policía, connota una sintonía teórica con los postulados contemporáneos de política pública, insertándose en el debate político actual como un elemento esencial para su formulación y para la construcción de la agenda, logrando una armonización material como categoría no solo fundamental en el estudio de la Ciencia de Policía sino también de carácter esencial de la Ciencia Política, al tocar la existencia misma del Estado, sus fines y desarrollo.

En este sentido, la seguridad, como categoría de la convivencia, encuentra una aproximación en materia de política pública desde el modelo de problemas públicos desarrollado al tenor del surgimiento de la política pública norteamericana de la segunda mitad del siglo XX, siendo empleado en múltiples casos de construcción de la agenda pública, sobre un problema públicamente relevante.

En el caso objeto de estudio, la naturaleza de los escenarios de conflicto social en Colombia, ha empezado a connotar más allá de los elementos materiales de la agenda propositiva, petitoria o de demandas sectoriales, la inclusión de manifestaciones de violencia, que si bien en términos de gobernabilidad generan efectos y contra-efectos negativos en lo atinente a la legitimidad de la protesta, en relación con la convivencia derivan alteraciones que afectan el estado de sosiego y de orden social, como atributos de la tranquilidad.

Estos efectos que se explican en este artículo en relación con la protesta, se fundamentan en una metodología de investigación que corresponde a un diseño de carácter descriptivo de los hechos de violencia al interior de las manifestaciones sociales ocurridos durante 2013 en un marco teórico descrito desde la Ciencia de Policía cuyo objeto de estudio es la convivencia (Londoño, 2007).

Para tal efecto se procederá a realizar un levantamiento de información, de los eventos ocurridos durante el paro nacional de 2013, uno de los más críticos y complejos en relación con la connotación de hechos de violencia, precisando que se incorpora el análisis de estos hechos desde la teoría de la Ciencia de Policía, por cuanto la afectación a este legítimo derecho en los eventos analizados, tiene un impacto directo en su fin que es la convivencia, y adicionalmente, por ser un hecho de carácter público, se vincula al ámbito decisor del Estado producto de la demanda de seguridad como efecto de la protesta, a través del modelo de iniciativa externa (Cobb *et al.*, 1976), al incorporarse como asunto de

la agenda pública.

Un primer efecto hablando de convivencia, se puede describir desde la perspectiva institucionalista, en la que el Gobierno, que agruparía en su representación la función y la actividad de Policía, mantiene el histórico carácter centralista en cuanto a la formulación de política pública relacionada con los asuntos de Policía.

Las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades de Policía, entiéndase gobernadores y alcaldes, connotan en la mayoría de los casos, incluso en afectaciones simultáneas a la seguridad, una “delegación no explícita de funciones” al gobierno central en materia de restablecimiento de la convivencia, rasgo que predomina cuando las vías de hecho modifican el fin de la protesta social.

Lo anterior, denota debilidades en la aplicación del Derecho de Policía por parte de la autoridad de Policía regional-local, en la que para el caso objeto de estudio y disponiendo de herramientas de Policía para conjurar la alteración a la convivencia producto de la violencia en la protesta, se acude al estamento central, en cuanto a la invocación de medidas y una mayor actividad de Policía, que ha recaído generalmente en el cuerpo-institución, traducida en respuestas tradicionales como el envío de un mayor número de policías, grupos de control antidisturbios, desarrollo de actividades de registro y control, y facilitación del tránsito en vías que son afectadas por bloqueos, etcétera.

Esta situación deja entrever, que ese centralismo, como característica tradicional del sistema político colombiano, se reafirma con el carácter constitucional sobre el Ente de Policía; esto es, que si bien a partir del artículo 189 de la carta magna de 1991 (Constitución Política de Colombia, 1992: 134), la conservación y reestablecimiento del orden público -entiéndase convivencia democrática en la doctrina del Derecho de Policía-, se encuentra en cabeza del Presidente de la República, artículos subsiguientes otorgan en cada entidad territorial esta atribución a los gobernadores y alcaldes.

Sin embargo, el reclamo de la actuación desde el estamento central con medidas excepcionales, sin haberse agotado las establecidas en las normas de Policía, que otorgan tales atribuciones, denotan esa delegación del constituyente primario en cuanto a la garantía y promoción de la segunda generación de derechos: económicos, sociales y culturales (Aguilar, 1998).

Retomando la calificación al débil conocimiento del Derecho de Policía, por parte de los responsables de la función de Policía, en eventos como la legítima protesta, los escritos en este ámbito, si bien no son

amplios, son los más completos en cuanto al desarrollo de la Ciencia de Policía se refiere. La gama de investigaciones abarca un análisis de la estructura básica del estudio del que se ha venido reiterando como Ente Policía, a saber, poder, función y actividad de Policía.

Al respecto hay una estricta relación con la filosofía contenida en la Ciencia de Policía, que define el derecho de Policía de manera precisa de la siguiente manera: “Derecho de Policía (...) podemos definirlo como el conjunto de normas establecidas por el Estado para la reglamentación de las libertades públicas, con el fin de garantizar la tranquilidad, seguridad, la moralidad y la salubridad públicas” (Olivar, 1995:13).

Esta afirmación sin el propósito de entrar en una discusión jurídica, es primordial para comprender la convivencia como asunto de política pública, pues aunque los gobiernos regionales y locales, en su condición de autoridades de policía, son igualmente responsables en la formulación de la agenda de problemas públicos relacionados con la convivencia, esta preserva esos criterios de “delegación” de la periferia al centro cuando se requieren esas medidas excepcionales de restablecimiento, no porque los excedan, sino, como se explicaba, por el efecto mismo que genera, observando la categoría de seguridad afectada gravemente por hechos que involucran un importante número de la población alrededor de la protesta social, haciendo uso activo de ella, y de forma pasiva cuando la violencia afecta este último atributo.

Un segundo efecto, que se puede categorizar como “contra-efecto”, muestra un reclamo generalizado en diferentes sectores sociales que, desde un enfoque positivista y conductista, ha pretendido generar coaliciones de intereses. Estas coaliciones se forman bajo diferentes estrategias de representación, vocería y movilización, que cuando son alteradas por externalidades violentas, derivan ese contra-efecto de un negativo acondicionamiento social que trasciende a desequilibrios territoriales, manifestaciones radicales de indignación e impactos en términos de violencias escaladas, generalizadas y con fines de desestabilización.

Frente a este último, cabe anotar que, tratándose de convivencia, retomando el espíritu del Estado Francés inspirador de la Ciencia de Policía, se analizan sus dos primeras categorías, la seguridad en términos de garantizar bienes jurídicamente tutelados y que estos no sean afectados, y la tranquilidad en el sentido de mantener el orden, el “estado de paz opuesto a la turbulencia” (Lleras, 2009: 59).

Esto significa que tanto en la comprensión del

Estado centralista en cuando a la aplicación de las normas de Policía para garantizar esa tranquilidad y de formulación de política pública para la convivencia (efecto), como en las conductas sociales negativas que la afectan (contra-efecto), al constituirse en una reacción al marco de “normalidad” establecido, a través de manifestaciones violentas graves, hay un contenido deontológico perfectamente ajustado a la Ciencia de Policía y a la Ciencia Política, que se explica a continuación.

En palabras de Franco: “(...) mientras la Ciencia Política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público” (Franco, 2012: 78).

La estructura del Estado moderno que hoy conocemos con división de poderes y soberanía que recae en el constituyente primario, a través de unos delegatarios o representantes elegidos democráticamente, sobre una carta común de derechos y deberes, surge con el Estado Francés de la revolución del siglo XVII y la creación de las instituciones napoleónicas en la doctrina del derecho civil, luego reproducidas por Prusia con el Estado de bienestar del siglo XVIII, que daría lugar a lo que conocemos como Estado Social de Derecho.

Sin embargo y como lo denota Foucault (2006) en sus estudios sociológicos sobre el comportamiento asociado en estructuras organizadas de ciudadanía, la convivencia era un elemento horizontal, secuencial y que antecedía condicionalmente el logro de los fines del Estado en el siglo XVII, es decir, que sin convivencia, no era posible el logro de los otros objetivos.

Estos postulados también fueron el fundamento de la formación del Estado y los conceptos de orden y seguridad, desde el derecho administrativo francés, que impulsó teorías del institucionalismo en cabeza de Maurice Hauriou, de lo que hoy se denomina y reconoce en el concierto intelectual como Ciencia de Policía.

Esta descripción brinda un primer marco histórico de esta armonización entre policía y política, en referencia a la política pública, pues el Estado ya no solo regentaba la política para la convivencia, sino que lo hacía en relación a problemas públicos específicos y con una inclusión en su programa de gobierno.

Por ejemplo, asuntos como la salubridad, la regulación de un tráfico creciente por la revolución industrial característica en el dieciochesco, incluso de control aduanero en los crecientes puertos de la Europa comercial, eran parte de la función de Policía

y se incorporaban a las prioridades de la convivencia, en la medida que avanzaban sus prioridades de gobierno. Es decir, no sólo se legislaba, sino que se gobernaba sobre el plano de la agenda de los asuntos y problemas públicos, en el plano de la política pública.

Ahora, en cuanto a la seguridad como un asunto de la cotidianidad que se entendía estática en los eventos que esta no era afectada, y por el contrario, dinámica cuando por las conductas sociales negativas era alterada, es importante comprender también en tratándose de violencia en la protesta, que esa “turbulencia” no se relaciona exclusivamente al desorden producto de disturbios o tumultos, sino que se entiende en relación con la alteración del orden social, por hechos de violencia que generan fuertes perturbaciones y que son objeto del presente estudio.

En el caso en mención, se demuestra que ésta, connotó graves afectaciones a la convivencia, por ende, además de ser válida como objeto de estudio en su categoría relacionada con la seguridad, cumple las características en el modelo de análisis de problemas públicos, particularmente por la “entrada” de una externalidad: violencia en la protesta, en la agenda pública, que metodológicamente se le conoce como modelo de iniciativa externa y que no procede, contrario a éste, interna y exclusivamente de los formuladores de la política pública tradicionales, dicese Gobierno.

El modelo de iniciativa externa (Cobb *et al.*, 1976), empleado para este caso, determina una cadena de problemas propios de la agenda pública, que incluyen temas fundamentales, o de acuerdo a lo que proponen estos autores, “sistémicos”, los cuales corresponden a derivaciones específicas de macro-temas que son una obligación política en los estados modernos, como es brindar “seguridad” de manera ambigua, pues se desconoce ésta como categoría de la convivencia.

Los micro-temas en este caso, serían la tranquilidad asociada al goce del espacio público, la garantía de movilidad en cuanto se ve afectada por bloqueos arbitrarios por las vías de hecho, al sosiego que debe caracterizar las actividades y lugares cotidianos de desenvolvimiento social en el ámbito público y que necesariamente son afectados por hechos particulares de violencia en la protesta, sobre los cuáles, como provienen de una iniciativa externa, deben ser tratados desde la perspectiva de la política pública.

## Diferenciación del motivo/objeto de la protesta con la violencia como problema público en relación con la convivencia

La introducción de la violencia en la protesta como problema público, no puede confundirse con la inclusión en la agenda del motivo de la protesta per se, que so pena de las dimensiones problemáticas que plantea la temática de la movilización popular en este caso, a saber y como refiere el marco de estudio del presente escrito, corresponde al paro nacional agrario en 2013 y las manifestaciones sociales sectoriales de 2014.

Es claro que ese escalamiento en el empleo de las vías de hecho, ingresó como problema público no solo por una demanda unilateral hacia al Gobierno frente a la gestión política en el asunto agrario, sino también por el reclamo generalizado de la comunidad frente a la afectación a sus derechos de movilidad, patrimonio e integridad, producto de la violencia incorporada en estas demandas multi-sectoriales, reiterando en principio, un paralelismo entre el objeto de protesta: política agraria, y el objeto de conjurar la violencia en la protesta: restablecer la convivencia.

En este sentido, el análisis permite identificar que para que esta demanda tuviera una entrada bajo el modelo de Cobb, Ross y Ross (2009), el Gobierno empleó como recurso la base normativa existente de protección a los derechos de los habitantes del país, es decir, apeló al statu quo, antes que estos fueran amenazados.

La entrada se produce cuando más que producirse una afectación a la seguridad, se produce una alteración a la seguridad y la tranquilidad, con unas propiedades que la describen en la reciente protesta como: dispersa localmente, pero coordinada regionalmente, concentrada en los territorios, simultánea e ininterrumpida.

Estos derechos se vieron seriamente vulnerados no tanto por la protesta, ni por el objeto o motivo de la misma, sino por el escalonamiento de la violencia. Al respecto, el Ejecutivo se vio en la obligación de tomar decisiones administrativas en términos de seguridad para contener la violencia, situación que se resolvió como consecuencia del efecto que fue el que ingresó como problema público y no la demanda del grupo de interés como tal, situación que se explica a continuación.

En términos marginales, se puede plantear se-

cuencialmente el problema público de violencia en la protesta con sus actores y la elevación del asunto convivencia en la política pública, mediante un modelo de ecuación simple de tres (3) factores:  $x - y = (a + b)/c$  Las equivalencias corresponden a:

- x: demanda social sobre un derecho fundamental (protesta).
- y: decisiones de política para regular el derecho fundamental (macro - tema: agro).
- a: decisiones de política específicas para atender el micro-tema de política pública, que corresponde a las demandas específicas de las asociaciones o grupos de interés en la protesta.
- b: violencia como medio de presión.
- c: decisiones de política pública para preservar el “orden público” entendiéndose convivencia democrática.

Frente a una demanda social “x”, se aplican unas medidas para solucionar o “restar” el objeto o interés de la misma “y”, lo que genera como resultado no sólo la solución al objeto que es “a”, sino una agregación (suma) consecucional al efecto que es “b”, que en esta ecuación es la violencia, ambos factores se pretenden dividir o distribuir en medidas especiales que garanticen la convivencia y retornen el estado de seguridad y tranquilidad, pretendiendo neutralizar los efectos iniciales que corresponden a la demanda social, por unos colaterales que fueron los que adicionalmente ingresaron a la agenda pública, es decir: necesidad de reestablecer la convivencia.

Hipotéticamente se plantearía de la siguiente manera: x (demanda social) - y (diálogo Gobierno y sectores sociales) = a (rechazo a las condiciones de diálogo y sostenimiento de la protesta) + b (violencia en la protesta) / c (medidas de Policía para garantizar la convivencia).

La iniciativa externa en este caso, no solo provino de los sectores activos o en conflicto, sino de los pasivos, al sufrir un efecto colateral en el que las demandas no fueron homogéneas a través de grupos de interés, sino de manera generalizada a través de acciones en términos de contención de la violencia derivada de la protesta.

En este sentido, el macro-tema de política, a saber, educación, salud, servicios públicos entre otras de las principales obligaciones del Estado, encuentra para el caso de la protesta social, un asunto de política pública derivado del marco-tema agrícola y de producción económica del primer renglón productivo del país.

El asunto o micro-tema ahora, motivo principal de discusión y que finalmente incentivó la protesta en el marco temporal de estudio, pasa a ser la protección del sector agrícola, garantías de crédito, tenencia y acceso a la tierra, entre otros (reforma a la Ley 30 de educación, modificación al estatuto laboral), que fueron las temáticas fundamentales que sustentaron las demandas sociales en la protesta de 2013 y 2014 principalmente.

En consecuencia, y al sumársele la violencia no sólo como elemento que altera la convivencia, sino como agente impulsor y también como manifestación consecucional del problema inicial de la agenda pública que era esa petición social colectiva a través de la movilización y la reunión, pasa a instalarse como un tema que supera la demanda social en sí -el problema agrario-, considerándose ahora y según el modelo, en el mecanismo de “disparo” por el que las causas que alteran la tranquilidad pasan a ser el elemento principal de la agenda.

Esto adicionalmente deriva un desplazamiento a un segundo nivel de discusión, la cuestión medular de la política que es el tema agrario, como contenido grueso de la demanda social y ubicando ahora, la convivencia, como el asunto más relevante de política pública.

A continuación, se explicarán las primeras evidencias de la inclusión del asunto convivencia como problema público, previo al agrario, identificando por lo menos dos (2) respuestas en la fase de ingreso de esa externalidad.

La primera evidencia, corresponde a medidas propias de una política de seguridad, tales como la militarización de Bogotá<sup>1</sup> desde el 30 de agosto, la orden presidencial de alistamiento en primer grado de la Fuerza Pública y la disposición de equipos especiales de judicialización en cabeza de la Fiscalía por delitos contemplados en el denominado Estatuto de Seguridad Ciudadana, Ley 1.453 de 2011.

En este desarrollo de la introducción de los asuntos de convivencia, en el marco de la política pública, se destaca que la evolución de la protesta con contenidos de violencia, presionó la inclusión de dos (2) artículos que denotaban la preocupación a la luz de la gestión legislativa por elevar las acciones de

<sup>1</sup> “Decisiones en orden público: El presidente aseguró que desde la noche del jueves ordenó la militarización de Bogotá y de los municipios donde sea necesaria la presencia de los soldados. Además, indicó que se destinaron 50.000 hombres de las Fuerzas Militares para que, junto con la Policía, vigilen la movilidad en las carreteras. Agregó que todos los aviones de la Fuerza Aérea están listos para ayudar a abastecer a las ciudades donde no están entrando los alimentos. ?También habrá caravanas escoltadas para permitir el ingreso y la salida de los productos hacia y desde los centros urbanos?, expresó Santos”. Revista Semana. 30 de agosto de 2013.

control contra estas manifestaciones. Dice el Art. 44:

“El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48), y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión” (2015).

Seguidamente, el art. 45 de la norma *ibídem*, en relación con perturbación del servicio de transporte público, colectivo u oficial, señala:

“El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13,33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes” (2015).

Hasta ese momento el mecanismo de “disparo” que fue la violencia en la protesta, privilegió una respuesta de los formuladores de política pública para el asunto convivencia y no para el asunto agrario, siendo el primero el núcleo del problema público; es decir, que la respuesta de política para reestablecer la seguridad y la tranquilidad, fue previa a la resolución de las demandas principales que correspondían a la protesta.

No podrá considerarse la excepcionalidad y la urgencia de las medidas que lógicamente debe asumir un Gobierno cuando se afecta el “orden público” o mejor: convivencia democrática (desde la doctrina de la Ciencia de Policía debidamente sustentado), pues este estudio no discute la necesidad imperiosa de aplicar estas medidas ya vigentes normativamente, sino su proceso de adopción como política pública.

En este sentido, se va más allá de la aplicación de las medidas excepcionales contempladas en las normas descritas, al articular un entramado de actores y factores, a saber, las autoridades de policía a nivel regional-local y otros mecanismos establecidos como los consejos de seguridad a la luz del decreto 2.615 de 1991 o los del decreto 1.355 de 1970 (Código Nacional de Policía).

La segunda evidencia, y en la que ligeramente tienden a haber confusiones, pero que el análisis delimita, es que el desarrollo de acciones en respuesta al asunto o problema público, si bien resuelven el objetivo o requerimiento del grupo de interés, paralelamente también resuelven la situación de violencia, es decir que deriva una relación directamente proporcional en materia de política pública.

La confusión puede generarse en la medida que una vez una decisión que resuelve la petición o el requerimiento del grupo de interés, inmediatamente se agota la posibilidad del actor o factor generador de violencia, por ende, esta desaparece de forma paralela, y contrariamente se cree, al disponer exclusivamente medidas para contener la violencia, que estas van a restar capacidad petitoria o el objetivo de los grupos de interés.

Lo que las movilizaciones sociales de 2013 y 2014 demostraron, fue que las medidas de política contra las manifestaciones que alteraron la seguridad y la tranquilidad no fueron suficientes y por el contrario derivaron un contra-efecto en el que la reacción derivó un grado de escalamiento tal en el que se radicalizó aún más la protesta y ahora, nuevamente, de manera directamente proporcional, la violencia.

Es pertinente recordar que una de las características de ingreso a la primera fase del modelo de problemas públicos, es que presente una continuidad temporal que asocie varios micro-temas, derivado de una obligación del Estado. Tratándose de convivencia en relación con la protesta, la gráfica que se muestra a continuación permite observar esa progresividad.

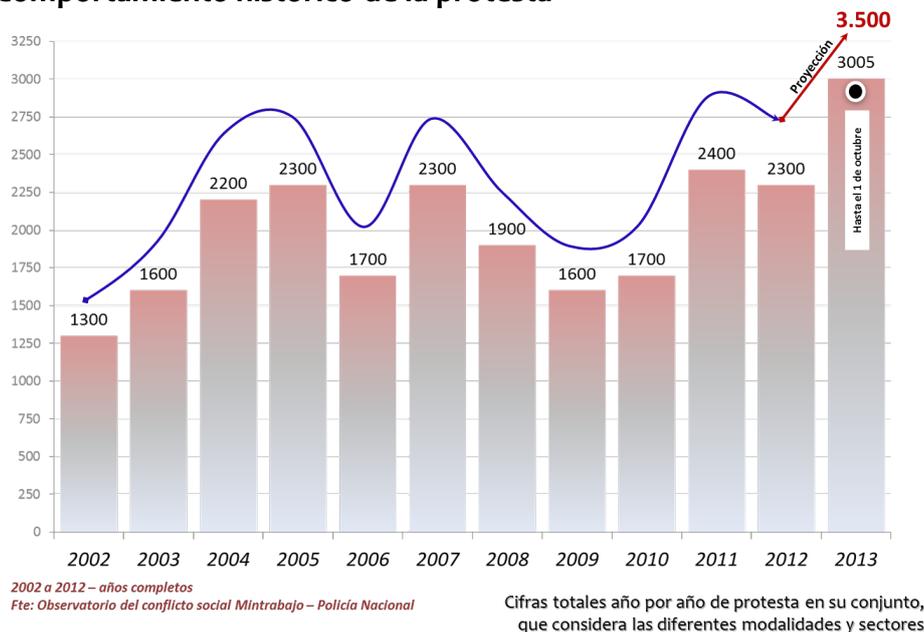
El análisis del comportamiento de la protesta social en Colombia, permite identificar, evidentemente, un escalonamiento de estas manifestaciones en la última década. Los picos más altos se presentaron en los años 2005, 2007 y 2012 con 2.300 actividades de este tipo y 2.400 en 2011, para el primer año de estudio (2013), a corte 1 de octubre, cuando finalizan las manifestaciones de protesta, se habían alcanzado 3.005 hechos (ver gráfica), la cifra más alta de los últimos 12 años y que en el contexto de introducción de la política pública que cumple el marco propuesto por Sabatier (1988), permite observar las siguientes consideraciones de interés alrededor de tres (3) premisas:

1. Se cumple la primera premisa expuesta en relación con la comprensión del proceso de cambio de política en términos espacio-temporales.

El modelo de problemas públicos plantea por lo menos una década para que un marco-tema de política, ingrese bajo el atributo de externalidad en el modelo, como micro-tema o asunto

Figura 1: Comportamiento histórico de la protesta en Colombia 2002-2013

## Comportamiento histórico de la protesta



to de política pública. En este caso se puede observar que la tendencia de incremento de la protesta, ha acumulado pliegos petitorios homogéneos desde los sectores, los intereses de las asociaciones o grupos de coalición y particularmente los hechos de violencia que alcanzaban un 68 % (Fuente Observatorio del conflicto social - Ministerio de Trabajo) y consecuentemente, la adopción también progresiva de medidas de Gobierno para garantizar la seguridad y tranquilidad públicas, refiere un periodo similar, como se observa en la gráfica y tiene su culmen con la expedición de la Ley 1.453 de 2011 que incluye entre otras sanciones para el desarrollo de actos de violencia o que afecten la convivencia en las manifestaciones.

- La segunda premisa involucra necesariamente la interacción de actores de distintas instituciones en un ámbito de la política pública. En este punto se describen los llamados grupos de coalición, en tres asociaciones: a) laboral-sindical, b) educativo-estudiantil, y c) campesina; y cómo éstos, algunos en mayor o menor medida, vieron afectado su interés petitorio en desarrollo de la protesta, por la alteración de la tranquilidad a través de las siguientes características:

- Articulación de pliegos petitorios, políticas administrativas y garantías laborales del sector laboral-sindical: este sector tuvo una participación del 21 % en las protestas, superando un estimado de 700 ma-

nifestaciones. En este sentido, los grupos de interés gravitaron sobre problemáticas relacionadas con garantías laborales, que fueron el punto de fusión de los grupos de coalición o asociaciones.

Sin embargo, es pertinente aclarar que desde el análisis y en términos del problema público de la violencia en la protesta, este sector presenta indicadores mínimos de afectación por parte de la violencia.

Esto, permite definir otro hallazgo en términos de que por el tipo de organización de esta coalición o grupo de interés, donde han evitado el ingreso de la violencia como factor desestabilizante de la protesta y como apalancador de la demanda social particular, no alcanza el nivel de preocupación en la opinión pública en la medida que no se caracterizan hechos violentos, por ende, y a diferencia del siguiente grupo que se describirá a continuación, no lograron por lo menos resolver recientemente o ser atendidos en su pliego petitorio por parte del Gobierno.

- Sector educativo y estudiantes organizados alrededor de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE): en 2012 los movimientos universitarios tuvieron una vigente participación en la protesta, pero simultáneamente existía una difusión en la cohesión y definición de actores dentro de esta coalición, siendo el sector más afectado por los hechos de violencia al interior

de la protesta.

Como parte de la organización de mesas de trabajo sectoriales y territoriales para lograr una adecuada reforma a la ley 30 de educación, la MANE dispuso la organización de mesas regionales de consolidación del proyecto, pero presentó distorsiones en el bloque del sistema de creencias, cuando particularmente el sector de los estudiantes del SENA registró una participación inusual que superó las 35.000 personas en 2012 entre estudiantes, docentes y trabajadores, en ese periodo, orientados al rechazo a la reforma tributaria.

- (c) Sector campesino: representado en los diferentes movimientos denominados “dignidades” que agrupaban las asociaciones productivas por renglón, a saber, café, arroz, papa, entre otros (dignidad cafetera, arrocera, papera, etc.)
3. La tercera premisa, en la que la política pública es producto del sistema de creencias, puede tener dos lecturas: una desde la visión de la gestión política de Gobierno, quien formula una política homogénea y concordante con sus creencias, ideología política y programa de Gobierno, en este caso frente a las manifestaciones de violencia en la protesta.

La otra visión, como efecto de la paridad de demandas sociales entre los actores involucrados, en la que si bien hay diferencias, existe una conexión del requerimiento del problema público desde la protesta, que también apela al rechazo y la marginación pública de los hechos de violencia de los cuales paralelamente se ven afectados, y a su vez, que encuentra una coalición accidental que opera más como un punto de encuentro en los grupos no organizados de ciudadanos (trabajadores independientes, estudiantes no asociados, campesinos asociados pero no sindicalizados u organizados, ciudadanía en general, etc.), que rechazan estos hechos en la medida que afectan su núcleo de derechos como se expuso anteriormente.

Este hallazgo en el estudio, denota cómo también la seguridad y la tranquilidad confirman la premisa moderna de la Ciencia de Policía en la que llegan a considerarse un bien público, afirmación coincidente con los postulados del derecho internacional público, expuestos a la luz del ahora concepto de seguridad humana.

Se observa entonces, cómo las coaliciones o asociaciones organizadas, son conscientes del perjuicio que puede generar la inclusión de la externalidad “violencia” -que este estudio se ha

acuñado como alteración de la tranquilidad-, en la representación de sus intereses, e incluso como medio de presión en la negociación o de elevación del problema público a una política pública, pues en tanto se ve afectada la tranquilidad de los grupos no organizados de ciudadanos, estos reaccionan a pesar de no estar asociados, pues mantienen un interés común en términos de convivencia y es el hecho que no se perturbe su tranquilidad y su seguridad, es decir, el marco de derechos fundamentales que les corresponde al interior de un Estado.

Es pertinente comprender cómo la convivencia -concepto estructural en la teoría del Estado-, ofrece un afianzamiento en el contexto las obligaciones políticas que le corresponden, incluso antes de la formación del Estado republicano y como se describió, al considerarse una obligación que éste debía proveer, para garantizar el orden y la tranquilidad de los asociados en los diferentes sistemas políticos modernos en el desarrollo y evolución de las organizaciones sociales.

Sin embargo, se observa cómo adquiere un rasgo de doble relación, cuando sobre la transición de las organizaciones socio políticas tradicionales, ingresa un fuerte contenido positivista del derecho y de la política, para constituir el Estado Social de Derecho, pues tanto en la transición del Estado Republicano como en el Estado de bienestar europeo posterior a las reformas bismarckianas, la convivencia pasa a considerarse, no solo una obligación del Estado, sino paralelamente un derecho y deber ciudadano.

Se destaca la anterior afirmación en subrayado, pues es pertinente resaltar que, en este periodo, políticamente adquiere un sentido más vivo -que ya tenía como un atributo de las relaciones entre las personas que se agrupan en una organización social y política-, y que no es objeto de discusión en su sentido jurídico, sino que adicionalmente, sienta las bases para ser considerado un asunto fundamental en materia de política pública.

Por esta razón, cuando en relación con la especificidad que requiere la política pública, no solo por la población objeto sino por la relevancia que adquieren los ahora no macro-temas como los asuntos de política que son tratados desde esta óptica, la convivencia no puede ser la excepción y también está dotada de esa especificidad que requiere ser observada permanentemente, como rasgo propio de la esencia de una política pública.

Este aspecto es fundamental cuando se trata de argumentar el por qué la convivencia es un asunto de política pública, ya no solo desde la perspecti-

va jurídica o teórica, como bien se ha documentado en doctrina del Derecho de Policía y de la Ciencia de Policía respectivamente, sino porque está visto y como se pretende demostrar en esta investigación sobre el ejemplo objeto, cómo su eventual alteración, regulación y mecanismos de entrada y de salida (en el modelo de problemas públicos), producto de la modificación de las condiciones de doble relación descritas (como deber y como obligación), hace parte misma de la cotidianidad en las relaciones socio-políticas, de su necesidad para garantizar el orden y desarrollo de las comunidades, y de su innegable condición para hacer viables social, productiva y políticamente esas asociaciones humanas y ciudadanas.

La afectación a la seguridad y la tranquilidad en el marco de la violencia en la protesta social se describirá en el modelo de iniciativa externa de problemas públicos, en sus 4 fases:

## Iniciación

La iniciación hace referencia a problemas secundarios o derivados del sector aún se encontraban en la agenda formal, muy regional, a pesar de ser la reforma agraria, el núcleo principal de las problemáticas y un elemento fundamental de la agenda pública.

En términos de alteración a la tranquilidad en el marco de la protesta, a excepción de movilizaciones regionales que no habían trascendido a la agenda pública, se identifican algunos eventos relevantes, revisando la línea historicista de grave alteración a la convivencia desde el Paro Nacional de 1977 liderado por las centrales obreras, las denominadas marchas cocaleras de 1996 en Caquetá y Putumayo, y algunos conflictos sectoriales-regionales durante las últimas dos décadas.

Durante los últimos 30 años, las movilizaciones se presentaron alrededor de acciones multisectoriales integradas por el movimiento campesino e indígena agrupado alrededor de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en este sentido, otras agrupaciones como la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC) concentraron como grupos de interés y con características de coalición por creencias, las principales pretensiones sociales, con aspiración y alcance político en lo regional, sobre finales de la década de los sesenta.

En este sentido en Colombia se realizaron más de 250 paros locales durante la década de los setenta y principios de los ochenta, las cuales concentraron la movilización campesina sin mayores rasgos de violencia y en la que tales conflictos se concentraron

con ocasión a la reforma de la propiedad agraria, el acceso a medios de producción autónomos, crédito, asistencia técnica agropecuaria entre otros, donde la violencia actuó como factor de presión, pero no como impulsor de la protesta, que solo alcanzaron el bloqueo parcial de vías y toma de tierras o de dependencias oficiales de carácter municipal, nacional o departamental.

Desde ese periodo y en los siguientes años a excepción de la declaración de paros nacionales en años sucesivos, no se había vuelto a alcanzar un nivel de movilización sostenido, que sumara tantos actores sociales agrupados y que fuese tan grave en términos de afectación a la convivencia. Posteriormente el estudio de cifras de lesionados y muertos en la protesta, confirma sus altos niveles, sin dejar de estimar, la generalidad en otros hechos como bloqueos de vías, disturbios y asonadas que, desde la normatividad de Policía, connotan alteración a la tranquilidad.

En el caso particular y transcurrido el mismo modelo histórico de la inclusión de la violencia en la protesta, que desembocó en el reciente paro agrario, las manifestaciones de violencia eran regionalizadas, sin llegar a niveles de escalamiento progresivo y mucho menos de afectar el derecho fundamental de la vida, como efecto y producto de la protesta.

En el caso particular, que desembocó en el reciente paro agrario, las manifestaciones iniciales por las vías de hecho, eran muy marcadas regionalmente, pero no habían llegado a niveles de escalamiento progresivo nacional que recondujeran la agenda de política pública a la convivencia como un asunto nodal a resolver, y ya no el núcleo principal y causal de la protesta, reitero, el asunto agrario.

Sin embargo, hasta esta fase de iniciación, la tranquilidad, como categoría de la convivencia, no alcanzó a ser considerada como asunto de política pública y se percibía como una consecuencia colateral de la protesta.

La afirmación descrita anteriormente es fundamental en los hallazgos de esta investigación, pues desde el Derecho de Policía la convivencia era y siempre ha sido un ingrediente jurídica y políticamente activo, quiero decir, que desde el momento mismo en que hay una decisión ciudadana legítima de solicitud de reunión y movilización, se acude al poder de policía descrito en la Constitución Política en su artículo 37 y en normas como el Código Nacional de Policía, que en su artículo 102, obliga un requerimiento previo sustentado en la ley para realizarlo.

Por lo anterior, la función de policía al acudir a la autoridad de policía quien ostenta la facultad de re-

gular esa movilización, y finalmente la actividad de policía, en su cuerpo-institución quien finalmente garantiza, que esa convivencia como un bien colectivo, no se vea afectada por esa actividad particular solicitada.

Aún así y dada la inclusión de una facultad en la autoridad de Policía, desde esta última norma (Decreto 1.355 de 1970), no se concebía sino hasta los recientes años, en los que la política pública se aplica en Latinoamérica como una disciplina, consistente en la posibilidad otorgada al cuerpo-institución de Policía, de disolver la manifestación que altere la tranquilidad, como reza en su artículo 104:

“Toda reunión o desfile público que degenera en tumulto o cause intranquilidad o inseguridad públicas será disuelto. No se adelantará procedimiento alguno contra las personas que acaten las órdenes de la autoridad. En caso contrario serán puestas a disposición de la autoridad competente” (2015).

Sobre este momento, la alteración de la tranquilidad, como asunto de política pública, no alcanzaba a generar una entrada en el modelo, en términos de constituirse en un tema que lograra activar en la teoría clásica de política pública inspirada en Lasswell, sus fases de: necesidad, planeación, formulación, ejecución y evaluación, las cuales adicionalmente son coincidentes y planteadas por la corriente de estudios de política pública latinoamericana del profesor Luis Aguilar Villanueva.

Las decisiones de política pública con ocasión a la violencia en la protesta durante 2013 y 2014, son diferentes a las acciones de Gobierno contenidas en una Política de Estado o una Política de Gobierno, por el contrario, una política pública como señala Franco, son:

“(…) acciones de Gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (2012: 88).

## Especificación

La convocatoria al paro nacional agrario se definió un mes antes del 19 de agosto de 2013, con un carácter multisectorial en una asociación o grupo de interés organizado -en términos del modelo-, que se denominó la MIA (Mesa de Interlocución y Acuerdo

Agropecuario y Popular), la cual a partir de un pliego petitorio de seis (6) puntos<sup>2</sup>, pretendían agrupar las múltiples representaciones y demandas no solo campesinas, sino extensibles a la minería y otras de orden sindical, obrero, de la salud y educación, con representaciones político-sociales.

Esta fase del modelo es de transición en lo que refiere a la alteración de la convivencia, sin embargo, destaca que, como su nombre lo indica, enmarca las causas por las que puede generar esta afectación.

Los renglones petitorios, las agremiaciones y las organizaciones sociales, tienen unos objetivos y un entorno con características deterministas, por las cuáles se pueden generar o no alteraciones a la convivencia.

La especificación permite también diferenciar, por ejemplo, cómo en los sectores docente o sindical, que se concentran en principales ciudades o centros productivos subregionales, no son comunes las manifestaciones de violencia generalizada que afecten la tranquilidad en general, hablando de sus reuniones y manifestaciones. Lo anterior permite también diferenciar las causas, entornos y actores por los cuales se podría alterar la convivencia en desarrollo de la protesta legítima.

En este punto es importante señalar otras características del modelo de inicio o iniciativa externa. El mecanismo de “disparo individual” corresponde a personas o grupos de personas, representadas en los diferentes sectores que integran el problema agrario, situación interpretativamente diferente al gremio agrario. La traducción de reclamaciones difusas en asuntos específicos de la política, definen el asunto de la agenda y le permiten llevarla a la instancia oficial o de decisión pública con mayor rigor desde la política pública.

En este caso, el grupo de interés posee experiencia en la articulación de demandas, pero dada la coyuntura política sobre los asuntos del campo y la producción del agro, no fue sino hasta que ingresaron contenidos y manifestaciones de violencia,

<sup>2</sup>El texto de peticiones de la MIA señalaba: “...Amparados en la legitimidad de nuestro derecho a la protesta, exigimos al Gobierno el cumplimiento de seis obligaciones políticas y legales básicas: 1. Exigimos la implementación de medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria. 2. Exigimos acceso a la propiedad de la tierra. 3. Exigimos reconocimiento a la territorialidad campesina. 4. Exigimos la participación efectiva de las comunidades y los mineros pequeños y tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera. 5. Exigimos se adopten medidas y se cumplan las garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos de la población rural. 6. Exigimos inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías...”. Central Unitaria de Trabajadores de Colombia - CUT (2013). Pliego Nacional de Peticiones Agropecuarias y Populares.

los que permitieron, como se señalará más adelante, resolver por parte del Gobierno, un paquete de medidas en el denominado Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

Obsérvese que grupos experimentados en promover demandas específicas, como el sindical, en el que los autores de las peticiones e intereses, son homogéneos y presentan rasgos muy fuertes de cohesión al interior de sociedades de producción campesina (caso colombiano) e industriales, no lograron articular una transformación laboral profunda desde una política pública nacional en los últimos 20 años, por el contrario, si bien con algunas introducciones normativas en relación con la relación obrero-patronal, no se generaron cambios estructurales, limitando los pliegos a acuerdos con los patronazgos empresariales y en eventuales casos, algunas concesiones por parte de los gobiernos regionales.

Este ejemplo permite evidenciar nuevamente, cómo la inclusión de la violencia es el problema público en sí, y no es sólo la demanda social, y como nuevamente se presentan transformaciones urgentes en materia de la política pública para la convivencia producto de la violencia en la protesta.

Es pertinente comentar, que la respuesta desde política pública, tiene un doble alcance. Por una parte, es una respuesta al pliego petitorio y por otra, simultáneamente es una respuesta para contener las afectaciones a la seguridad y tranquilidad, y además reestablecer la convivencia, como la disposición de un marco normativo e incluso proyectos de ley específicos que pretenden regular el derecho a la misma, como se presentó con el mencionado Estatuto de Seguridad Ciudadana.

El proceso histórico de introducción de una externalidad en el modelo de problemas públicos, sobre las líneas de tiempo estudiadas con un promedio de una década, tanto para los micro-temas de la protesta como los de convivencia, cumplen este requisito, también son progresivos y escalonados.

Esta afirmación, contundente en términos de su sustento desde Ciencia Política y su disciplina de las políticas públicas, encuentra asidero teórico también en la Ciencia de Policía. En este sentido, uno de los principios del derecho de Policía corresponde a la inmediatez como bien lo señala Lleras (2009: 58) para solucionar los fenómenos de convivencia.

No en vano este jurista realizaba una de las reflexiones más importantes en términos procedimentales del derecho de Policía, en cuanto a que, si bien se han delegado estos procedimientos de restablecimiento de la tranquilidad a las autoridades de Policía, no se han creado los procedimientos propios del mismo, situación por la cual las autoridades no

pueden resolver esos asuntos cotidianos que afectan la convivencia.

Esto explica también, porque muchos de los asuntos cotidianos de alteración de la tranquilidad tienen que ir construyendo ese camino y formándose como externalidad, para que luego de un corto plazo (5 a 10 años), presionen esos mecanismos de entrada, sea por asociaciones organizadas o agrupaciones no organizadas como se ha explicado, sea por la opinión o por el formulador de la política, en este caso el Gobierno, y finalmente por vía positivista (normativa) o de decisión, construya una política pública.

Infortunadamente, esta es una de las razones por las cuales los Estados modernos y la sociedad observan una demanda permanente de la actuación del derecho penal, considerando que a pesar de su naturaleza como ultima ratio en su aplicación, se cree erróneamente que será mucho más fuerte y ejemplar la sanción, generando un efecto contrario en lo que al procedimiento se refiere, esto es, que si bien el fin es lograr una sanción que dentro de sus múltiples fines contribuya a la prevención futura de esos hechos, en el fondo y por las características de este procedimiento, el fondo procedimental hace que sea extensa por la exposición de la prueba y la carga que de esta recae sobre el Estado, haciéndolo lento y complejo, atentando contra ese principio de inmediatez que se pretende en tratándose de reestablecer la convivencia a través del derecho de Policía.

## Expansión

La puesta del problema agrario, pero simultáneamente de la violencia en el contexto, en el ejemplo del paro agrario, fue el detonante de la conflictividad potencial producto de la protesta.

Si bien en principio la MIA no logró una coalición suficiente de presión para captar la atención de los decisores, se registraron los siguientes fenómenos de asociación territorial colectiva, que además de esa representación político-social y sin ser reproductores directos de la violencia, no pudieron controlar en su escalonamiento, el inconformismo generalizado y la emergencia no accidental en la reivindicación.

Obsérvese como en la clasificación que se realiza a continuación por coaliciones o grupos de interés, demuestra que el elemento reivindicación en esta tercera fase del modelo, crea una relación directamente proporcional en la alteración de la tranquilidad, es decir, que a coaliciones regionales, afectaciones regionales a la convivencia, a coaliciones nacionales como la que finalmente agrupó el paro nacional agrario, también se generan agravaciones

nacionales, siendo una consecuencia de los niveles mismos de prolongación de la protesta, la inclusión de agentes externos generadores de violencia y la perdurabilidad de los requerimientos<sup>3</sup>.

1. Coaliciones de representación socio-productiva SIN representación política: alrededor de los movimientos como “Dignidad Agraria” que buscaba integrar un pliego unificado alrededor de movimientos regionalizados de “dignidades” papera, cebollera, lechera, y presionar la instalación de una mesa nacional agraria, evidenció la incapacidad de agrupar todos los sectores agrarios, de manera que pesó la representación territorial de la producción, no necesariamente circunscrita a los departamentos, sino a las superficies de producción agropecuaria, cuya connotación es regionalizada.
2. Coaliciones de representación socio-productiva CON representación política: el movimiento “Dignidad Cafetera”, por la representación de líderes políticos locales, empleó como plataforma la representación del electorado en Huila y el Eje Cafetero, para elevar los niveles de interlocución ante el Gobierno, motivo por el cual, fue uno de los pocos sectores que vio representadas sus peticiones en sendos debates ante el Congreso.
3. Coaliciones con representación nacional alrededor de movimientos sociales: diferentes sectores del paro agrario, al igual que la protesta de 45 días en la región El Catatumbo, fue representada por tres (3) grupos de coalición:
  - (a) La Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ANZORC, que pretendía en el caso de Catatumbo, la conformación de una Zona de Reserva Campesina impulsada por ASCAMCAT (Asociación Campesina del Catatumbo), así como la suspensión de la erradicación manual de cultivos ilícitos.
  - (b) El movimiento Marcha Patriótica que al igual que MIA y los movimientos de Dignidad, intentaron promover una agenda unificada ante el Gobierno Nacional, que representara más allá del pliego de MIA, los intereses del campesinado colombiano en general.
  - (c) El movimiento sindical representado en

<sup>3</sup>El paro nacional de 2013 fue uno de los más extensos y de los que tuvo mayor participación por sectores y miembros de asociaciones, en la historia contemporánea del país. 43 días continuos y más de 30.000 personas de diferentes organizaciones sociales se vincularon a esta protesta.

FECODE, la CUT y ANTHOC<sup>4</sup>, el cual propuso condiciones para un paro cívico nacional en la línea de intereses políticos impulsada por partidos.

- (d) La Mesa Amplia Nacional Estudiantil - MANE, propició una cadena de opinión, movilización y apoyo multisectorial a los campesinos, que vio deslegitimada su agenda ante la opinión, al alcanzar el máximo umbral de participación y agitación, asociada a actos de desorden y vandalismo indiscriminados con eje en el centro del país.

De aquí que las medidas en esta fase, desde las instituciones, tienen dos (2) rasgos: uno de orden “conciliatorio” con los sectores, sea para atender sus requerimientos o para mitigar la violencia, y otras que hacen carrera mediática como el “populismo punitivo o policivo” es decir, basadas en medidas de choque que se ubican más en la línea reproductiva de una agenda formal ya instalada contra la violencia y la criminalidad, y que en este caso apela a medidas especiales para contener esas manifestaciones.

Estas representaciones fueron espontáneas y secuenciales en relación con los niveles sostenidos en vías de hecho. En esta fase se explica cómo la transición de un asunto que presiona la entrada a la agenda pública como asunto de política pública, denota una transformación, en el momento que se alteran las condiciones de orden social y de convivencia.

Ningún otro atributo social, como es la convivencia, al ser considerada un bien común de la sociedad y sobre la que se explicó, llega a denotar un marco de derechos y deberes que llama tanto al Estado como a sus asociados a observar. Por ello, cuando es alterada en un evento característico, propio e identificador de la dinámica democrática como es la protesta, genera una urgencia para ser introducida en la agenda de política pública y esto se evidencia, en el momento que se toman decisiones de política que toman forma con medidas normativas e incluso extraordinarias de Policía, para que sea restablecida y con ello, el anhelado orden social.

Al respecto, se identifica cómo ese carácter restrictivo, que en muchas oportunidades era relativo a la función de Policía, en cabeza de las autoridades político-administrativas, se relaciona con un incremento de acciones que recaen en el cuerpo-institución de Policía, para garantizar lo que en Colombia, para principios de siglo XX se comienza a

<sup>4</sup>FECODE: Federación Colombiana de Educadores, CUT: Central Unitaria de Trabajadores, ANTHOC: Asociación Nacional de Trabajadores Hospitalarios y de Clínicas.

adaptar en el Derecho de Policía, como el concepto de “orden público” y posteriormente refinado por la Ciencia de Policía como convivencia.

Esta situación tiene un impacto histórico notable en las reivindicaciones sociales producto de la protesta en el país, pues deriva del Estado, un comportamiento regulatorio que confirmaba ese intervencionismo, so pretexto de garantizar ese “orden público”, que no se cuestiona a la luz del derecho, sino que en su estudio, permite observar movimientos del Derecho de Policía en cuanto a una articulación jurídica del poder, función y actividad de Policía, para garantizar esa intervención y regular el comportamiento público, cuando afecta la convivencia (Illera y Guardela, 2010: 7):

“A pesar de que se había relegado un poco, se produjo un crecimiento en el ejercicio de la función policiva, debido al incremento legislativo que asignaba más competencias y funciones a las autoridades administrativas de Policía, en busca de limitar el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Se mantuvo una visión restrictiva del derecho de Policía. Las limitaciones a los derechos y libertades se ejercían a través de la coacción o coerción, mediante restricciones o compulsiones”.

Al hablar entonces de esa doble condición que adquiere la convivencia como marco de derechos y de deberes u obligaciones, para garantizar esa coexistencia, se destaca una de las formas modernas que ha asumido este concepto, conociéndose como convivencia ciudadana, en el que se funda un marco jurídico-político alrededor de unas normas para garantizar la seguridad pública.

## Entrada

La entrada son las medidas extraordinarias mal llamadas de orden público y que correspondieron la mayoría y por su naturaleza a medidas de policía, así como las decisiones de política orientadas a restablecer la tranquilidad en los lugares y manifestaciones en las que fue afectada, se presentan en esta fase.

Finalmente, los acuerdos parciales logrados entre sectores sociales y el Gobierno, mitigaron las manifestaciones escalonadas de violencia, más no la totalidad del conjunto de peticiones sectoriales, por lo que el proceso de negociación y formación de la política pública en relación con las demandas de los grupos de interés u organizaciones sociales continuaron.

En esta fase se da por suplida la toma de decisio-

nes de política pública en materia de convivencia, pues reestablecida desde el retorno de una condición de tranquilidad general en ciudades y regiones, el camino en ese paralelismo entre los micro-temas de la agenda pública que se han analizado, a saber: demandas sociales y la convivencia, finaliza. En esa línea temporal lo que mantiene es la conformación de un gran bloque de negociación, también multi-sectorial, alrededor de la propuesta de este último, en lo que se denominó el Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

El Gobierno, con la firma de 7 decretos fijó lineamientos en sentido de las reclamaciones campesinas<sup>5</sup>. Pero en términos del problema planteado, si bien los bloqueos y hechos de violencia se suspendieron, las negociaciones continuaron en las regiones.

No se puede excluir en el análisis la coyuntura internacional por la que el rol del Estado en cuanto a la preservación de la tranquilidad como una atribución del Ente Policía, indefectiblemente resultaba cuestionada. Este es otro hallazgo controvertido pues las debilidades en la aplicación del Derecho de Policía no siempre recaen en quien da forma al poder de policía (legislativo), sino en quienes lo ejecutan (función y actividad de Policía).

Por este motivo y hasta no definirse en su totalidad la implementación de los acuerdos que alcanzaran el Gobierno y los sectores sociales, la amenaza de alterar nuevamente la tranquilidad persistía y el mecanismo de disparo señalado por Cobb y Elder, que en este caso es la violencia, se mantendría también y podría llegar a ser tan radical, como en la tendencia de manifestaciones mundiales que se presentaron en 2013 en Brasil, Chile, Turquía, Túnez y Egipto.

Estas son evidencias del cierre de este ciclo de fases del modelo de iniciativa externa en el análisis de problemas públicos, o que ingresa por una externalidad como es la protesta, cuando es modificada en su fin por las vías de hecho y la afectación a bienes jurídicamente tutelados de los ciudadanos, a través de delitos en este caso, principalmente.

Paralelamente se generan unos acuerdos parciales, entre sectores sociales y el Gobierno, que mitigaron las manifestaciones escalonadas de violencia y de manera directamente proporcional la alteración de la tranquilidad.

Sin embargo, en esta última fase del modelo y

<sup>5</sup>Los decretos firmados establecen entre otras medidas las siguientes: creación del viceministerio de Desarrollo Rural, control de precios a fertilizantes y plaguicidas, eliminación del arancel para 25 partidas de insumos del agro, se elimina el contingente para lactosueros, creación del Sistema de Participación Popular, censo rural, entre otros.

para que finalmente estos problemas públicos ingresaran como un problema público a ser atendidos como política pública (pliego multisectorial social y la violencia en la protesta como alteración de la tranquilidad), se presentó un consolidado que como se mencionó, no tiene precedentes en cuanto a afectación de la convivencia producto de la protesta social.

Los hechos durante casi 2 meses continuos de actividades de protesta, derivaron un total 237 concentraciones, 198 bloqueos y 160 marchas en 29 departamentos, que comprometieron 253 municipios, una de las convocatorias más altas desde el Paro Nacional de 1977, señalado con anterioridad.

En el ejercicio paralelo que esta investigación ha venido desarrollando, en cuanto a la convivencia afectada por la violencia, los alcances fueron directamente proporcionales, con el agravante de perturbar la tranquilidad y la seguridad en simultánea, ambas primerísimas y esenciales categorías de la convivencia.

Se registraron 137 disturbios y 11 asonadas, es decir casi 4 hechos de turbulencia grave atendidos por el cuerpo-institución cada día, durante los 43 del paro nacional. Estos hechos generaron 724 personas lesionadas, de los cuáles 506 fueron policías.

El nivel de radicalización de la violencia en la protesta planteó graves afectaciones a la movilidad e incluso de amenazar la seguridad alimentaria del principal centro de consumo por habitantes del país: Bogotá, el cual percibió desabastecimiento por las vías bloqueadas, dos (2) peajes incendiados, uno de ellos en una de las entradas a Bogotá y más de 44 vehículos incendiados. El resultado más trágico, no solo a manera de referente en este estudio, sino de evidenciar el alcance incluso en relación con el agravio al derecho fundamental de la vida, fue la muerte de ocho (8) personas en estos hechos una de ellas un policía, el Subintendente Luis Mauricio Torrado.

Si bien en 2014, las conformaciones multisectoriales se mantuvieron, en general la protesta social presentó una disminución del 19%, comparando 3.604 manifestaciones con las que finalizó el 2013 a 2.097 que se presentaron el año anterior. Esto como producto de la continuidad del diálogo político de los sectores en conflicto, en referencia a la negociación de los intereses elevados por las organizaciones sociales.

En todo caso sectores con mayor nivel de organización como el campesino y la emergencia de organizaciones ciudadanas, presentaron una mayor actividad, que en todo caso no presentó mayores ingresos de externalidades de la violencia como ocurrió

en 2013.

En este sentido una de las lecciones aprendidas en este proceso de inclusión de los problemas públicos en la agenda y el mantenimiento de la convivencia como regulador y condición en estos acuerdos, es que para 2014 se conformaron instancias plurales y de seguimiento de los grupos de interés (Gobierno y sectores sociales), como la Mesa Única Nacional, creada mediante decreto 870 del 8 de mayo de 2014, vinculando las organizaciones de la cumbre agraria, campesina, étnica y popular, o el conocido como “decreto autonómico” con las diferentes comunidades indígenas, que permitió articular las demandas relacionadas con el funcionamiento de los territorios indígenas.

Más allá de las medidas adoptadas por el problema público de la violencia en la protesta, sobresale una reflexión en la que el mecanismo de disparo, que corresponde a la violencia, se puede reactivar, en la medida que los compromisos que mitigaron protesta y violencia, como una agenda paralela pero íntimamente relacionada en el problema público, no se cumplan por parte de los responsables en materia de la política pública.

Es importante señalar que en esta investigación, la categoría de tranquilidad permite ver más allá de la violencia en la protesta como una situación coyuntural, colateral o consecencial, incluso me atrevo afirmar a la que progresivamente genera una cultura de opinión en la que se presenta como un comportamiento habitual, no sólo la alteración a la tranquilidad, sino la necesaria actuación ya reactiva, del cuerpo-institución de la Policía Nacional, negando de facto, el entramado de poder, función y actividad, que deben ser comprendidos como un bloque accionable jurídica y doctrinalmente, para atender este tipo de situaciones, reitero, una protesta con niveles históricos de violencia, en atención incluso a las muertes que se presentaron de integrantes de la Policía Nacional y de la comunidad.

Este modelo explica entonces la convivencia, entre otros múltiples abordajes desde la Ciencia Política, como un asunto de la disciplina de la política pública pues demanda decisiones político-jurídicas ágiles conforme a las dinámicas sociales, que como la protesta, pueden ser circunstanciales y en otros casos estructurales, pero que en todo caso encuentran en la convivencia esa máxima o límite que en ningún caso debe ser afectado e implica un involucramiento de todos los actores sociales, como lo expresa Suárez:

“(…) este tipo de convivencia implica responsabilidad compartida entre ciudadanos y autoridades estatales, todo lo cual está implícito en el vocablo convivir (...) esto es, se convive porque se comparte con otros la condición de ciudadanía: relación de reciprocidad de derechos y deberes cívicos” (2009: 125).

En este sentido existen diferencias importantes para el caso objeto de estudio, pues si bien hay un conflicto entre actores, a saber, organizaciones sociales y Estado, a través de mecanismos de relación como la deliberación y el acuerdo político. Encuentra en la política pública una relevancia verdaderamente “política” por la dinámica con la que se presenta, por la rapidez en la que se apela y acude a las normas del Derecho de Policía para el restablecimiento de la convivencia, por su introducción a la agenda pública -no sólo de opinión- como un asunto altamente relevante para las relaciones sociales dentro del Estado y finalmente, como una condición sine qua non, para que estas relaciones se mantengan en el marco de un Estado coherente democráticamente, incluyente de los sectores en conflicto y eficiente en relación a la resolución de las demandas de sus asociados.

## Conclusiones

El empleo de la violencia como medio para radicalizar la protesta y lograr una demanda sectorial, ha sido considerado como problema público en diferentes países. Colombia no es la excepción y dada la situación de convivencia democrática, con los rasgos tan vivos y presentes por externalidades como el conflicto armado interno o la evolución misma de los conflictos en la sociedad colombiana.

El referente de estudio permite identificar cómo se han venido desatando movilizaciones masivas de protesta con componentes de hecho, que han impactado progresivamente la convivencia y han convocado la atención mediática y de la política pública.

En la medida que hay una alteración del estado material del orden sobre el que funcionan el Estado y las sociedades modernas, es decir, aquel donde impera el derecho como marco regulador de las relaciones y comportamiento entre el Estado y los individuos en sus distintas manifestaciones y que, sin que el ejemplo objeto de estudio obedezca a una visión en la que sólo la tranquilidad es alterada por grandes tumultos o desordenes bajo formas de asonadas o manifestaciones generalizadas de violencia, como se explicaba con el maestro Lleras Pizarro (2009:68), permite identificar cómo la convivencia

en toda su expresión, trasciende más allá del derecho de Policía a instalarse en un auténtico asunto de política pública, elemento objeto de análisis, tomando un modelo metodológico, que en este caso corresponde al modelo de problemas públicos de Cobb *et al.* (1976).

Aun se evidencian confusiones en cuanto al contenido materia de los elementos constitutivos del Ente Policía. El centralismo discutido en función de las decisiones de política pública alrededor de la convivencia afectada por la violencia en la protesta, evidencia el largo camino por recorrer en términos de la pedagogía política de Policía.

Los conflictos sociales por sectores de presentación han estado vigentes en el país desde la conformación del Estado republicano y han tomado una mayor forma en su impulso y representación a través de los grupos organizados y de coaliciones, en el último siglo. La historia nos alecciona sobre el asunto convivencia, que no puede seguir atendiéndose como una consecuencia colateral, accidental o como un agente inerte en las relaciones sociales.

Precisamente cuando cobran relevancia conceptos de la política moderna como la gobernanza, una mayor reivindicación de los reclamos sociales y una sociedad organizada y movilizadora como agente activo de las relaciones sociales y políticas, es cuando la convivencia, desde el estudio de la Ciencia de Policía, resulta fundamental como base democrática de los gobiernos, para cumplir el fin de Estado y evitar conflictos inmanejables o atendidos desde las decisiones tradicionales.

La violencia en la protesta en 2013 y 2014, desde el análisis, permitió recordar la importancia del Ente Policía en las relaciones sociales contemporáneas, caracterizadas por las cada vez más vivas demandas sociales bajo formas multisectoriales, su no observancia denota también cómo esa externalidad, la violencia, puede llegar a trascender a graves desequilibrios territoriales, radicalismos y violencias generalizadas y desestabilizantes.

Finalmente el modelo de problemas públicos, empleado como parte de la disciplina de las políticas públicas, demostró también como la convivencia resulta ser un activo tan o más importante que la cuestión medular de la demanda o la petición social en sí, incluso, condicional a punto de que al no resolverse o restablecerse la tranquilidad, como su segunda categoría a la luz de la Ciencia de Policía, no se resolvería la también legítima reclamación, es decir, que confirmó una relación directamente proporcional y de interdependencia.

Se evidencia también cómo la convivencia pasa

a instalarse en un asunto de trascendencia en los asuntos de gobierno y cómo también la tranquilidad se ubica en el asunto primordial en una agenda pública. Adicionalmente las condiciones propuestas por los “asociados”, empleando nuevamente este término, si se me permite en el Estado de Derecho, para mantener la convivencia como derecho y deber ciudadano, reiteran ésta, más allá de un fin del Estado, como una condición fundamental para su desarrollo, evolución y futuro.

Desde la tesis de los grupos de interés o la interpretación de la Sociedad con sus múltiples perspectivas, los procesos de emergencia social, han madurado en términos de sus capacidades de organización, autonomía e independencia, en el marco de un nuevo espacio de la relación social, según la visión weberiana, con formas vinculantes de movilización democráticas, que han concluido también a la convivencia, como el terreno en el que se pueden encontrar, debatir y articular las diferentes formas y representaciones sociales, rezagadas por confrontaciones violentas o conflictos armados.

La especificidad de la política pública, muestra que la convivencia actúa también de forma dinámica en la cotidianidad que implica el desafío de todos sus intervinientes (Estado, ciudadanía, organizaciones sociales, grupos de coalición, medios de opinión, etc.), en mantenerla, observarla permanentemente y considerarla ya no sólo en el tren estructural que une política de Estado, política de Gobierno y política pública, sino como una precondition de existencia de las sociedades modernas para que estas puedan, finalmente, convivir y coexistir.

## Referencias

- Aguilar, C. (1998). *Las tres generaciones de derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México D. F.
- Cobb, R., Ross, J.-K., y Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, 70(1):126–138.
- Constitución Política de Colombia (1992). -. Editorial Temis, Bogotá.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Franco, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A., México D. F.
- Illera, M. y Guardela, L. (2010). *La convivencia ciudadana como norma policiva*. Ediciones Uninorte - Editorial Temis, Barranquilla.
- Lleras, M. (2009). *Derecho de Policía, Ensayo de una Teoría General*. Biblioteca jurídica Dike. Fondo Editorial Escuela de Estudios Superiores de Policía, Bogotá.
- Londoño, F. (2007). *Analectas para una filosofía policiaca*. Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- Olivar, L. (1995). *El derecho de Policía y su importancia en la Sociedad Colombiana*. Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá.