

Cover Page



Universiteit Leiden



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

**Author:** Rodriguez Zárate, C.M.

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

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

# **El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018**

Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la  
organización policial

César Mauricio Rodríguez Zárate



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

Proefschrift

ter verkrijging van  
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,  
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,  
volgens besluit van het college voor promoties  
te verdedigen op dinsdag 8 juli 2021  
klokke 15:00 uur

door

César Mauricio Rodríguez Zárate  
geboren te Bogotá (Colombia)  
in 1980

**Promotor:** Prof.dr. P. Silva

**Co-promotor:** Dr. P.A. Isla Monsalve

**Promotiecommissie:** Prof.dr. E. Amann

Mw. Prof.dr. L. Dammert (Universidad de Santiago de Chile)

Prof.dr. G.C. Koonings (Universiteit Utrecht / CEDLA UvA)

Dr H.A.S. Solheim

# Índice de contenidos

<b>Siglas</b> .....	ix
<b>Prefacio</b> .....	x
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b>	
<b>La política de seguridad y el <i>ente policía</i>: una aproximación teórica</b> .....	10
<b>1.1 La seguridad nacional y la seguridad ciudadana desde el Estado: una caracterización conceptual</b> .....	10
1.1.1 El realismo político como enfoque prevalente en el análisis de seguridad nacional y su transformación en la relación Estado y ciudadanía.....	13
1.1.2 Reconceptualización de la seguridad y sus categorías: la seguridad humana.....	19
1.1.2.1 Seguridad y policía desde la Teoría del riesgo.....	27
<b>1.2 La ciencia de policía, ente policía y su relación con la seguridad ciudadana</b> .....	29
1.2.1 Enfoques de estudio del ente policía.....	32
1.2.1.1 Primer enfoque o escuela en la aproximación de los estudios en ciencia de policía.....	33
1.2.1.2 Segundo enfoque o escuela de los estudios sobre ciencia de policía.....	35
1.2.2 El poder del Estado y el poder de policía.....	41
<b>Capítulo 2</b>	
<b>La política de seguridad en Colombia: un proceso histórico-constructivista desde un enfoque institucionalista de policía</b> .....	45
<b>2.1 Contexto de la política de seguridad en Latinoamérica</b> .....	45
2.1.1 Enfoques y aproximaciones de los estudios sobre policía en América Latina.....	50
2.1.2 Las investigaciones sobre policía y seguridad en Colombia y sus tres perspectivas: derecho de policía, conflicto armado y sociológica-institucionalista.....	54
<b>2.2 La política de seguridad en Colombia. Antecedentes y evolución</b> .....	57
2.2.1 El periodo de La Violencia en la modelación de la seguridad en Colombia (1930-1958).....	61
2.2.2 La Policía: nacionalización, centralización y profesionalización en el Frente Nacional (1958-1974).....	67

2.2.2.1 El ente policía en el Frente Nacional.....	72
<b>2.3 Las guerrillas y el narcotráfico como epicentro de acción y decisión en la política de seguridad (1960-1980).....</b>	<b>74</b>
2.4 La relación entre narcotráfico y conflicto armado interno en la política de seguridad (1980-2002).....	81
2.4.1 La Policía Nacional en la década de los noventa: democratización y participación ciudadana versus desmilitarización.....	93
2.4.2 El Plan Colombia y la política de seguridad orientada a las guerrillas en medio del diálogo.....	102

### **Capítulo 3**

#### **De la visión estadocéntrica hacia una política estatal de seguridad: modernización policial y participación**

<b>ciudadana.....</b>	<b>110</b>
<b>3.1 Sinopsis de la política de seguridad en el siglo XX desde el ente policía: entre ponderaciones políticas, institucionales y normativas.....</b>	<b>110</b>
3.1.1 Función de policía: los estados de excepción como recurso recurrente de política de seguridad.....	111
3.1.1.1 Primer momento.....	113
3.1.1.2 Segundo momento.....	113
3.1.1.3 Tercer momento.....	114
3.1.2 Actividad de policía: los ciclos reformistas policiales de carácter orgánico, funcional y organizacional.....	116
3.1.3. Poder de policía: la anteposición normativa como expresión de seguridad y defensa.....	122
<b>3.2 La Política de Seguridad Democrática (PSD) como manifestación de la formación de la agenda de política pública.....</b>	<b>125</b>
3.2.1 Modelo de coaliciones.....	125
3.2.2 La formación de la agenda pública.....	128
3.2.3 Fundamentos de la seguridad democrática y su aplicación en el contexto colombiano.....	130
3.2.4 La subordinación funcional del Plan Nacional de Desarrollo a la Política de Seguridad Democrática.....	135
3.2.5 Arquitectura normativa como estrategia de soporte de la PSD.....	141
3.2.6 Componentes de la PSD en el ámbito de seguridad.....	143
3.2.6.1 Zonas de Rehabilitación y Consolidación.....	143
3.2.6.2 Red de cooperantes.....	144
3.2.6.3 Soldados de mi pueblo.....	145
3.2.6.4 La acción de las Fuerzas Militares.....	145
<b>3.3 Centralismo gubernamental y política pública de seguridad en el poder, función y actividad de policía.....</b>	<b>148</b>
3.3.1 Análisis del estado de conmoción interior desde el ente policía.....	149

3.3.1.1 Funciones de Policía Judicial a las Fuerzas Militares.....	149
3.3.1.2 Medidas restrictivas que superan la autoridad que detenta la función de policía.....	150
3.3.2 Elementos de la PSD desde la teoría de Estado.....	150
3.3.3 Comportamiento de la seguridad a partir de la implementación de la PSD.....	155
<b>3.4 El ente policía en la PSD en relación con el poder público, la convivencia y la seguridad ciudadana.....</b>	<b>160</b>
3.4.1 “Agotamiento de la política”: un contraste entre los logros y nuevos desafíos.....	162
3.4.2 La Policía en las prioridades de la PSD.....	164
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Convivencia, seguridad ciudadana y policía en la política de seguridad: el reto de la paz y el posconflicto (2010-2018).....</b>	<b>170</b>
4.1 La política de seguridad en el gobierno Santos (2010-2018).....	170
4.2 Formulación de la política de seguridad desde la perspectiva normativa.....	180
4.3 El proceso de paz como transformador del enfoque de política en el segundo periodo del gobierno Santos (2014-2018).....	185
4.3.1 Análisis de correspondencia de la política de seguridad y el ente policía.....	188
4.3.1.1 Primera categoría de análisis: poder de policía.....	189
4.3.1.2 Segunda categoría de análisis: actividad y función de policía.....	291
<b>Capítulo 5</b>	
<b>El ente policía en la implementación de la política de seguridad: la visión de los comandantes en el territorio (2002-018).....</b>	<b>201</b>
5.1 Análisis de las percepciones frente a la política de seguridad por oficiales de la Policía Nacional en las últimas dos décadas.....	201
5.2 La asimetría en la aplicación de los enfoques de seguridad y policía: análisis de los resultados por segmentos de gobierno.....	204
5.2.1 Enfoques de seguridad en los gobierno de los presidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1996-2002).....	205
5.2.2 Política de Seguridad Democrática (PSD) (2002-2006).....	208
5.2.3 Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) (2006-2010).....	212
5.2.4 Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) (2010-2018).....	213
<b>Conclusiones.....</b>	<b>224</b>

<b>Anexos.....</b>	<b>238</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>245</b>
<b>Samenvatting.....</b>	<b>269</b>
<b>Summary.....</b>	<b>276</b>
<b>Curriculum Vitae.....</b>	<b>282</b>

## Siglas

AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia.
BACRIM:	Bandas criminales.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina.
CONASEC:	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú.
CONASP:	Consejo Nacional de Seguridad Pública de Brasil.
COSENA:	Consejo de Seguridad Nacional de Chile.
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
DDHH-DIH:	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
DAS:	Departamento Administrativo de Seguridad.
DMS:	Programa Departamentos y Municipios Seguros.
DNP:	Departamento Nacional de Planeación.
DSN:	Doctrina de Seguridad Nacional.
ELN:	Ejército de Liberación Nacional.
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FONSECON:	Fondos de Seguridad y Convivencia.
FONSET:	Fondos de Seguridad Territorial o fondos cuenta.
FUAR:	Frente Unido de Acción Revolucionaria.
GAULA:	Grupo de Acción Unificada para la Libertad Personal.
MASC:	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.
MOEC:	Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino.
NPM:	Nueva Gestión Pública.
OEA:	Organización de los Estados Americanos.
PCSD:	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010.
PISCC:	Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
PISDP:	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2010-2018.
PND:	Plan Nacional de Desarrollo.
PNSCC:	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRT:	Partido Revolucionario de los Trabajadores.
PSD:	Política de Seguridad Democrática 2002-2006.
SIEDCO:	Sistema Estadístico, Delincuencial y Contravencional de la Policía Nacional.
SINASEC:	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú.
SPOA:	Sistema Penal Oral Acusatorio.
TIAR:	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.
UOC:	Universidad Abierta de Cataluña.
ZRC:	Zonas de Rehabilitación y Consolidación.

## **Prefacio**

Esta investigación obedece a más de veinte años de estudio, análisis y trasegar en el ámbito de la política pública de seguridad, la ciencia de policía y la organización policial.

Mi agradecimiento a Dios y a mi esposa Diana Margarita, amiga y compañera, presente en las largas jornadas de estudio y lectura, con amor, palabras de aliento y ánimo en los momentos más complejos. A mis hijos David y Miguel, alegría y vida, inspiran la esperanza de persistir para ofrecerles el mejor de los presentes. A mi madre, quien me enseñó el valor de la humildad y la fe como camino de verdad frente a la adversidad.

Agradecimientos a la Policía Nacional y a los mentores de la ciencia de policía en Colombia, quienes han contribuido a la construcción de conocimiento, y en este trabajo en particular, permitirme llevarla a nivel internacional, posicionando la profesionalización y la innovación policial desde la investigación científica.

Agradezco la amistad y apoyo de quienes en Holanda contribuyeron en este proceso. A Luis De Eusebio Ramos y Amparo Cobo por la hospitalidad de su hogar en cada jornada de estudio, a Havar Solheim y Soledad Valdivia por sus consejos y orientación, a la familia Marinacci Vásquez, al Nuncio Apostólico en Holanda Aldo Cavali y a todos los amigos que ayudaron en este trabajo. Agradezco la siempre amable y exigente orientación académica de mi promotor el profesor Patricio Silva y a mi co-promotor el doctor Pablo Isla, destacados académicos quienes con sus pertinentes consejos permitieron desarrollar este trabajo.

# Introducción

La seguridad se ha instalado como uno de los temas prioritarios en la agenda pública de la región latinoamericana. El debate académico y político durante los últimos años se ha concentrado alrededor de la atención de las preocupaciones y demandas ciudadanas en este ámbito. La discusión se conecta como un elemento asociado al propósito de mejorar las condiciones de gobernabilidad con el fin de garantizar condiciones estructurales de convivencia que contribuyan al desarrollo social y económico de la región. Por su parte, el Estado ha brindado una respuesta basada en el modelo tradicional de seguridad, donde la Policía se ha ubicado históricamente como un recurso institucional asociado a la reacción y la respuesta en el ámbito del control del crimen y la violencia. Esta expresión ofrece una visión restringida de *policía*, ausente de una vinculación de la sociedad y las autoridades, en un marco de mayor gobernabilidad, que permita una gestión territorial de la seguridad y participación ciudadana. Se ha promovido una relación interinstitucional caracterizada por una interacción democrática entre sus componentes. En este sentido, el comportamiento de las instituciones en relación con la seguridad se ha constituido en un asunto de interés desde la ciencia política (Pasquino, 2011), fenómeno explorado en este estudio.

El énfasis y aproximación institucionalista de la seguridad adquiere especial atención a raíz de los procesos de restauración democrática que se dan en América Latina a partir de los años ochenta. En dichos procesos, la transición de los modelos y doctrinas tradicionales de seguridad hacia nuevas sigue siendo un proceso lento. Sumado a lo anterior, existe desconocimiento sobre *policía* en un sentido amplio, por parte de la ciudadanía y de las mismas autoridades, siendo un elemento fundamental para la construcción de la convivencia. El logro de esa convivencia constituye el fin del Estado social de derecho y, a su vez, es una precondition de seguridad. A lo anterior se agrega el histórico distanciamiento y desconocimiento de la sociedad con la institución de la Policía, como uno de los elementos de desarrollo y en el que se materializa *lo policial*. Finalmente, es necesario señalar que el rol de los cuerpos de policía en los sistemas políticos no se trata con mucha frecuencia por los teóricos de la seguridad (Loubet, 1992; Neocleous, 2011).

Con este marco, las circunstancias que rodean el caso colombiano ofrecen especial atención, en la medida que es el único país de la región que durante más de cincuenta años registra un conflicto armado interno. Lo anterior ha dificultado el afianzamiento del proceso del monopolio legítimo de la fuerza y especialmente, el de consolidación del Estado social de derecho, el cual, en relación con la seguridad, ha generado enormes retos a la gobernabilidad. Así, se han incorporado modelos de política pública de la seguridad de manera reciente, con base en un institucionalismo basado en modelos de

centralización, procurando garantizar esta condición, con el empleo exclusivo de la fuerza pública.

Bajo este contexto, el presente estudio analiza la política de seguridad en Colombia durante los últimos cuatro periodos de gobierno entre 2002 y 2018, época en la que se produjo un impulso en la producción de política pública. El propósito de dicha política consistió en brindar una respuesta estatal en dos momentos fundamentales de análisis histórico, desde la situación de seguridad en el país: el primero desde 2002, que abarcó los años más críticos del conflicto. Al respecto y resultado de la política de seguridad, en este periodo se registró un punto de quiebre que permitió reducir la violencia y el comportamiento de los grupos armados ilegales. El segundo, a partir de 2010, que como consecuencia del esfuerzo anterior, permitió abrir la posibilidad de un proceso de paz. En este último se replantearon las prioridades de seguridad y se identificó una intención de hacer transición de los modelos tradicionales, permitiendo reconocer la convivencia y la seguridad ciudadana en la política, como nuevos retos de la sociedad de cara a un eventual periodo post-acuerdo de paz.

En este sentido, la convivencia aparece como elemento fundamental del presente estudio y punto de encuentro conceptual como *fin* esencial del Estado. Además, el escenario actual de polarización que enfrenta el país, resultado de unos acuerdos de paz con debilidades en su formulación, en la aplicación de justicia, verdad y reparación a las víctimas, impacta la convivencia como *fin* de policía, desde la perspectiva de la ciencia de policía. Con el propósito de analizar la convivencia, se empleará el *objeto* de esta ciencia: el *ente policial*, como principal categoría de análisis del presente estudio. La investigación se extiende más allá de los enfoques de análisis empleados habitualmente, que recaen en la reforma del cuerpo de policía, la violencia y su rol frente a la inseguridad y en la interacción entre el Estado y la ciudadanía. El presente estudio intenta aportar al debate una visión diferencial y ampliada, desde la política pública, donde lo *policial* contribuye al fortalecimiento democrático en la construcción participativa de la seguridad. Todo lo anterior en el entendido que no existen estudios en la región que correlacionen la política de seguridad y la ciencia de policía. Estos se analizan por separado, siendo una oportunidad de contribuir a la línea de investigación sobre policía, impulsada con bastante interés reciente, en la comunidad académica latinoamericana.

De esta forma, el estudio prioriza tres elementos para el análisis:

1. La producción de política de seguridad en Colombia, evaluando el desempeño histórico durante el siglo XX. Luego, incorpora en el inicio del milenio el análisis de la política pública como disciplina joven y de estudio reciente en la región, como resultado del interés de la academia por incorporar nuevos marcos teóricos. Estos enfoques se orientan principalmente al proceso de ajuste estructural de la economía, de las reformas neoliberales y del proceso de democratización, periodo donde converge un auge de estudios en seguridad pública.

2. La dicotomía y tensión entre el modelo de seguridad nacional y la entrada de los nuevos esquemas de seguridad ciudadana y convivencia, lo cual ejerce presión sobre los gobiernos para que hagan tránsito hacia renovadas visiones estatales, con miras a mejorar la efectividad de las instituciones y de las políticas relacionadas con la protección del individuo y la promoción de sus derechos fundamentales. Estas visiones se expandieron desde la incorporación también de la seguridad humana como eje y precondition para lograr el desarrollo humano sostenible.
3. El *ente policía* comprendido más allá de la organización policial, como un recurso novedoso de análisis que contribuye al desarrollo de la convivencia y la seguridad bajo un enfoque constructivista, participativo y democrático. Se extiende del institucionalismo tradicional con el que se han estudiado los problemas de seguridad y surge como un medio para el ejercicio de la política de la seguridad, al fortalecer la relación entre Estado y ciudadanía. Esta relación se dinamiza a través de los elementos del *ente* y sus actores: los que legislan para regular el ejercicio de libertades y comportamientos en ciudadanía, los que las regulan mediante la función pública como autoridades político-administrativas y los que ejecutan esa función (Gómez, 2013).

## **Pregunta de investigación**

Con el proceso de democratización de la sociedad y la instalación de los modelos basados en el Estado social de derecho, la seguridad se ubicó como tema de especial relevancia. Este contexto coincide con la reconceptualización de la seguridad en la década de los noventa del siglo XX, con la aparición de la seguridad humana como patrón para la formulación de políticas públicas en la región. Sin embargo, esta condición conlleva el debate planteado por varios autores que señalan la fragilidad de la gobernabilidad y la capacidad del Estado en América Latina (Acemoglu y Robinson, 2012). Esa discusión se ha orientado a la protección de la vida, integridad y patrimonio de sus asociados, razón por la cual el Estado es la entidad de análisis desde donde parte la investigación en su primer capítulo, con base en el realismo político, que fundamentó una visión estado-céntrica con la que se ha regido la seguridad en las últimas décadas.

Esta descripción afianza la motivación de la presente investigación, frente a la escasez de estudios que analicen la relación interinstitucional entre el Estado y el ciudadano en toda la dimensión del vocablo *policía*. Por esta razón, se pretende identificar cuál es el nivel de relacionamiento de la política de seguridad y *lo policial* en un contexto histórico, político y social complejo, como el que presenta Colombia durante el siglo XX y en particular, durante las últimas décadas del siglo XXI. Igualmente, busca identificar el desarrollo del poder, función y actividad de policía en las diferentes expresiones de política pública en

los últimos dieciséis años. Primero, en un gobierno que orientó toda la política nacional hacia la seguridad democrática y la derrota de los grupos ilegales, y luego, en un segundo periodo, donde giró hacia la firma de los acuerdos de paz.

Los estudios realizados en cuanto a política de seguridad en Colombia presentan las limitaciones propias de un reduccionismo concentrado en la seguridad nacional. Esta característica se ha acentuado por las circunstancias propias del conflicto armado y el narcotráfico, reforzando en este enfoque, la relación institucional, política y económica de las élites con la sociedad. Entre tanto, la modalidad de la seguridad ciudadana, que apenas ha despertado un interés de estudio desde la seguridad pública, observa escasos estudios (Dammert, 2009). Estas investigaciones se han limitado principalmente al análisis de la violencia y el crimen desde una perspectiva criminológica y de criminalidad. De ahí la necesidad de profundizar los estudios de *policía* en su sentido amplio, como uno de los principales puentes de relación entre el Estado y la ciudadanía, más allá del ejercicio legítimo de la fuerza, como habitualmente se ha estudiado, sino en un contexto de construcción de la convivencia democrática.

La pregunta de investigación se sustenta en la acotación de este tipo de estudios como una situación recurrente en Latinoamérica. Esta aproximación se ha limitado a una visión homogeneizada de la seguridad bajo denominadores asociados a la disparidad económica, la falta de cohesión interna, escasa legitimidad y marginalización institucional, como conceptos centrales en el debate. En consecuencia, el caso colombiano identifica situaciones estructurales inacabadas, que afectaron la consolidación de la seguridad democrática durante el último siglo. Principalmente, se asocian a las dificultades del proceso de industrialización, de distribución de la tierra y desarrollo del campo, asociado a la reforma neoliberal que no resolvió estos problemas. Lo anterior, como resultado de la desigualdad y las dificultades que presenta la gobernabilidad, sigue siendo un asunto pendiente, entre otros, generador de inseguridad y causa principal, en su momento, del conflicto armado interno.

Este contexto alteró la posibilidad de construcción de una política pública orientada al ejercicio gubernamental del Estado, que afianzara la seguridad ciudadana y la convivencia como fin de policía, siendo una de las principales categorías de análisis para esta investigación. Así, permite analizar la política de seguridad en el contexto histórico descrito, desde el ejercicio del poder público a través de las instituciones encargadas de la seguridad. Paralelamente, incluye el estudio del rol de las autoridades de orden regional y local, así como la producción de política, como un aporte desde la perspectiva epistemológica de policía a los estudios latinoamericanos en la materia.

En concordancia con lo anterior, el empleo recurrente de la fuerza pública como una prerrogativa de Estado, limitó durante muchos años el fortalecimiento de la relación con la ciudadanía y su participación en el proceso de construcción de la seguridad pública. En este sentido, la Policía, como un componente que no se había diferenciado ni delimitado

del componente militar, en cuanto al ejercicio y monopolio de la fuerza en los países de la región, presentaba un consecuente distanciamiento con la sociedad. Por esta razón, es que la investigación pretende contribuir al debate y suplir el vacío generado por el desconocimiento no solo de la Policía como institución, sino del *ente policía* y sus elementos constitutivos. Adicionalmente, se carece de investigaciones que hayan profundizado el rol del *ente*, como elemento impulsor del proceso de democratización y de construcción de legitimidad en el monopolio de la fuerza. Finalmente, su comprensión como integrador y movilizador político de la convivencia y su primera categoría de análisis desde la ciencia de policía, la seguridad. Bajo este contexto, se puede señalar la siguiente, pregunta de investigación: ¿cuál es el desarrollo de la seguridad ciudadana y *policía* en la política de seguridad en Colombia?

## **Metodología**

El diseño metodológico adoptado en este estudio tiene tres componentes. En primer lugar, un análisis bibliográfico sobre las descripciones históricas identificadas en policía durante el siglo XX. Estas son restringidas, en la medida en que la arqueología documental en la materia ha sido un ejercicio concentrado por la institución policial, la única que ha desarrollado la ciencia de policía en el país. De esta manera y con el fin de generar nuevos hallazgos, fue necesario, por una parte, acudir a los estudios que emplean como marco teórico la seguridad nacional y el análisis del conflicto; y por otra, extender el análisis a fuentes anglosajonas. El referente estadounidense y europeo ha avanzado sobre la propuesta de diferentes modelos de policía desde la posguerra, en la segunda mitad de siglo XX. Sólo desde los años noventa la academia latinoamericana incorporó la investigación en *policía*, desde la actuación del cuerpo de policía como organización y aparato del Estado en la relación con la sociedad. Igualmente, sobre la línea anglosajona mencionada, se emplean recursos norteamericanos y europeos que analizan la policía como organización y fuente democrática de relación con la comunidad. También se incluye la aproximación denominada baja política y alta policía, a partir de los estudios de Foucault (2006; 2012), L'Heulliet (2011) y Brodeur (2011), que conectan los orígenes de la ciencia de policía en la corriente francesa institucionalista y del derecho administrativo.

En segundo lugar, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a fuentes primarias que guardan relación con el ciclo de política en materia de seguridad. Desde actores intervinientes en la planeación y formulación de la política de seguridad durante el periodo de análisis, hasta los directos responsables de su implementación y aplicación. En este segmento se identifican integrantes y asesores del Gobierno nacional de los ministerios de defensa e interior, en su rol como principales decisores y ejecutores de la política en Colombia. Paralelamente, se ubican exdirectores generales de la Policía Nacional y finalmente, a un grupo de expertos en materia de seguridad, que incluyen académicos, exalcaldes y secretarios de seguridad de las entidades territoriales. Las entrevistas permitieron enriquecer apreciaciones en un contexto de la aplicación,

ejecución y evaluación del impacto de la política de seguridad, diferente del análisis exclusivamente metodológico de la política o de las normas promulgadas durante el periodo de estudio.

En tercer lugar, se desarrolló un trabajo de campo mediante encuestas estructuradas durante 2019 con oficiales de la Policía Nacional de Colombia, procurando tomar el año inmediatamente siguiente de haber finalizado el último periodo de gobierno estudiado (2014-2018). Se procuró cumplir tres condiciones fundamentales para el estudio: evitar cualquier sesgo en sus opiniones, por el hecho de estar sujetos a la influencia y dependencia del Gobierno durante ese periodo; lograr una apreciación reciente de su experiencia como ejecutores de la política pública desde la Policía, en su condición de comandantes en diferentes municipios y departamentos del país; y finalmente, garantizar una apreciación diversificada territorialmente en la medida en que los oficiales provienen de todas las regiones del país y desempeñan cargos operativos y administrativos.

Los oficiales de la Policía Nacional de Colombia son la categoría que integra el nivel directivo de la institución, desde la primera escala de mando con el grado de subteniente, hasta el rango de coronel, previo al máximo cargo de dirección en el grado de general. Se tomó una muestra de 818 oficiales que corresponde al 12% de una relación de 6.821 efectivos que integran la Policía Nacional de Colombia en esos grados o rangos. Se procuró también, abarcar la experiencia de más de 25 años en la institución como comandantes de unidades policía desde finales de los años noventa, en su condición homóloga como autoridad de policía con alcaldes y gobernadores, responsables de la política en cuanto a la función de policía.

El valor de estos datos radica en la experiencia de los oficiales como protagonistas en la primera línea de respuesta, en los años más críticos del conflicto armado interno y el narcotráfico, por su condición de comandantes en las unidades policiales. Posteriormente, esta información adquiere relevancia cualitativa, como parte de los equipos de planeación y formulación de política pública en las entidades territoriales con alcaldes y gobernadores. El procesamiento de los datos se realizó durante el último trimestre de 2019 e inicios de 2020.

De esta forma, se logró una triangulación metodológica que incluye la información bibliográfica de carácter histórico durante el siglo XX, que organizó los resultados mediante la técnica cuantitativa de evaluación de políticas públicas conocida como matriz de pertinencia global. Esta técnica mide el nivel de relación y dependencia de las medidas de política, frente a conjuntos temáticos previamente definidos, en este caso, los elementos del *ente policía*: poder, función y actividad de policía. Luego, mide el valor de las fuentes primarias protagonistas de la política de seguridad entre 2002 y 2018; y finalmente, la percepción de los oficiales de policía sobre quienes recayó en gran parte su ejecución e implementación en su relación directa con la ciudadanía.

## Estructura del libro

Este estudio se desarrolla a través de cinco capítulos, los cuales buscan asociar eventos históricos de relevancia para el país en materia de seguridad, así como en el desarrollo y evolución de la organización policial. Se emplean múltiples fuentes teóricas, así como de la historiografía, siguiendo los cuatro elementos de desarrollo de policía según Bayley (2001): democratización, desmilitarización, transparencia y derechos humanos, y participación ciudadana. Estos elementos, unidos a los de modernización y profesionalización, son fuertemente moldeados en Colombia por eventos críticos de orden público y no por una decisión política independiente. De esta forma, puede surgir la apreciación para el lector del empleo de un recorrido cronológico sintético de hechos relevantes de la historia política del país, especialmente en el segundo capítulo, que resume todo el siglo XX. Sin embargo, es un recurso necesario para comprender que el caso colombiano se supedita a un accidentado proceso de madurez como república, sustentado en la larga secuencia de conflictos partidistas, las dificultades del proceso de urbanización e industrialización (Bushnell, 2009), así como el conflicto armado interno y el narcotráfico. Estos factores necesariamente se asocian al papel dominante y sectario de las élites políticas, con los principales eventos en la política de seguridad y en el ámbito de *lo policial*.

El capítulo 1 presenta una aproximación teórica que parte del Estado como categoría medular de análisis en la formación del enfoque de seguridad nacional, desde la perspectiva del realismo político. Este enfoque modeló y prevaleció en esta tesis durante la segunda mitad del siglo XX, influyendo en la perspectiva latinoamericana de seguridad. Seguidamente, explica los múltiples enfoques de seguridad que han surgido recientemente, como resultado del interés académico y político de comprender la seguridad en un sentido amplio, menos estado-céntrica y que vincule las aspiraciones de la persona y el individuo como medio para lograr el desarrollo humano. Adicionalmente, se presenta la ciencia de policía, en el ámbito de las ciencias sociales, como enfoque teórico para la investigación, que se fundamenta epistemológicamente en el *ente policía* y sus tres elementos constitutivos, que son transversales a este trabajo académico: poder, función y actividad de policía, agrupándolos en dos escuelas o aproximaciones de estudio. La primera, que se remonta al cameralismo alemán en el origen mismo del Estado-nación, donde la noción de policía es multívoca y adquiere un sentido amplio que se extiende a la organización y administración del Estado para garantizar el orden y la convivencia. Una segunda, con un enfoque histórico-jurídico que tiene origen en el derecho administrativo francés y en el institucionalismo. Adicionalmente se relacionan los conjuntos de estudios de policía con un amplio desarrollo en Estados Unidos y Europa, que si bien no se enmarcan directamente en la ciencia de policía, desarrollan una perspectiva política y sociológica de la función policial desde la organización en el conglomerado social y su relación con el gobierno.

El capítulo 2 realiza una descripción del proceso histórico-constructivista en Colombia, desde un enfoque institucionalista de policía. Se realiza un encuadre de los estudios en policía y los mecanismos de política de seguridad pública en Latinoamérica, así como las tres perspectivas de estudio de lo policial en el país: derecho de policía, conflicto armado, y una línea sociológica- institucionalista. Luego inicia un análisis de la evolución de la política de seguridad en Colombia, describiendo el rol de la Policía en sucesos trascendentales de la historia del país como el periodo de *La Violencia* y *El Bogotazo*, que derivaron incluso en la liquidación total de la Policía y a su vez, el inicio de su proceso de nacionalización, centralización y profesionalización en la segunda mitad del siglo XX. Seguidamente, se analiza este desarrollo en el marco del surgimiento de las guerrillas y el narcotráfico, que retrasó el proceso de desmilitarización, en la medida en que se sujetaba en su funcionalidad al Ministerio de Defensa, bajo un enfoque de seguridad nacional para contrarrestar estos actores ilegales, pero que, a su vez, permitió avanzar notablemente en su especialización y madurez orgánica, funcional y organizacional.

El capítulo 3 introduce el análisis correlacionado entre política de seguridad y policía, su dependencia e impacto mutuo. Para esto, se parte de una síntesis en la que se asocian todas las decisiones y medidas de política en relación con la seguridad y el orden público como concepto prevalente en el país en el siglo XX, con los elementos del *ente policía*. Se emplea la metodología de pertinencia global, la cual hace un balance entre la tendencia a implementar amplias regulaciones normativas basadas en permanentes reformas policiales y una respuesta institucionalista a las demandas de seguridad del país. Este ejercicio permite adentrarse en el periodo de estudio a partir de 2002, con la implementación por primera vez de una política de Estado en materia de seguridad: la Política de Seguridad Democrática (PSD). Paralelamente, se analiza todo un proceso de formación de una agenda pública y de gobierno alrededor de la seguridad, en un momento crítico para el país, debido a la degradación del conflicto armado interno. En este periodo prevaleció el carácter centralista, el ejercicio de la autoridad del Estado y el control territorial como pilares en la relación entre el Estado y la ciudadanía. El componente *policial*, se limitó al ejercicio de la actividad de policía, a través del cuerpo-institución, aplazando el proceso de desmilitarización y el asentamiento de la convivencia como fin de policía.

El capítulo 4 analiza el último gobierno entre 2010 y 2018, que sobre los cimientos ideológicos de la seguridad democrática, introdujo la seguridad ciudadana en la política pública, como una necesidad paralela que debía garantizarse, frente al esfuerzo político de lograr poner fin al conflicto armado de más de cincuenta años en Colombia. Este propósito, buscaba materializarse mediante un proceso de paz con la guerrilla de las FARC, así como el afianzamiento del proceso de democratización del Estado y principalmente, del cierre de las brechas sociales y económicas en el país.

El último capítulo 5 recoge la visión y perspectiva de los integrantes del nivel directivo de la Policía Nacional en las últimas dos décadas, mediante técnicas de análisis cualitativo y

cuantitativo. Se identifica una inflexión crítica en la política de seguridad que los oficiales de la institución percibieron durante su ejercicio como autoridades de policía. Durante el periodo de análisis, este segmento de uniformados en cargos de dirección pasó por un doble relacionamiento: vertical con la ciudadanía y horizontal con alcaldes y gobernadores como responsables del orden público en sus entidades territoriales, a uno mucho más paralelo e incluyente con estos actores, en todos los aspectos. Se incorporaba y reconocía la convivencia y la seguridad ciudadana en un nuevo marco de política pública, pero en todo caso, reflejando las dificultades de gobernabilidad local de la seguridad, así como en la implementación, ejecución y evaluación de la política. Sus causas corresponden al distanciamiento histórico y desconocimiento de los roles institucionales de la seguridad, los cuales recayeron de manera exclusiva en la Policía y la necesidad de promover una agenda pública de convivencia desde la ciudadanía.

Finalmente, se presentan unas conclusiones que trazan algunas líneas propositivas enmarcadas en la necesidad de impulsar el *poder* y la *función de policía*, para consolidar los esfuerzos de seguridad de los últimos años, lideradas desde la actividad de policía. A pesar de lo anterior, este enfoque ha permitido sentar bases para transitar hacia un país en vías de normalización, así como un lento pero mayor acercamiento y preocupación de las élites políticas en la construcción de la convivencia como precondition de la seguridad. También como uno de los medios fundamentales para avanzar en los objetivos de desarrollo social, económico, de madurez política y democrática que requiere el país.

# Capítulo 1

## La política de seguridad y el *ente policía*: Una aproximación teórica

Estado y *policía* se constituyen en las categorías principales de análisis en el presente capítulo como marco de investigación sobre la política de seguridad en Colombia. Se realiza un encuadre teórico desde dos ámbitos: el primero, desde la construcción de las definiciones de seguridad y su alcance, señalando posteriormente, la introducción de la seguridad humana y sus diferentes dimensiones. Estas marcan una ruptura con la visión del realismo político y la reorientación hacia el desarrollo humano. En el segundo encuadre, se explica la ciencia de policía, su fin y objeto, así como la interacción y relación con la dimensión de seguridad ciudadana, como fundamento epistemológico para el presente estudio.

Posteriormente y adentrándose en el objeto de esta ciencia, se encuentra el *ente policía*, elemento transversal de análisis y que se explica en sus tres componentes: *poder, función y actividad de policía*. Este objeto se sustenta desde una perspectiva histórica, a partir de las dos escuelas en las que se desarrolla: una antigua desde el cameralismo alemán, y la nueva, desde el Estado de derecho o liberal, agregando la influencia del sistema político y de lo policial como recurso de poder del Estado.

### 1.1 La seguridad nacional y la seguridad ciudadana desde el Estado: Una caracterización conceptual

El Estado se considera una de las principales categorías de análisis para precisar la conceptualización de la seguridad desde un enfoque historicista. La forma del Estado como se conoce hoy día permite hacer una transición desde el Estado-nación, pasando por la forma del Estado liberal hasta el Estado social de derecho, presentando características diferenciales que sustentan los tipos de seguridad que se abordarán en este capítulo. De esta forma, la conceptualización de la seguridad moderna que demarca las dos categorías relacionadas –nacional y ciudadana–, parte de la segunda mitad de siglo XX con los procesos de marco ideológico propios del periodo post Segunda Guerra Mundial. Hasta entonces la seguridad observaba los criterios establecidos por la conformación del Estado moderno en Europa desde el siglo XVI; así surgió como una organización de poder históricamente determinada, que tenía como característica principal la progresiva centralización del poder, el gobierno y la soberanía, como consecuencia de la ruptura del sistema policéntrico feudal (Tilly, 1992; 1995; Huntington, 1968; Olson, 1982; 1993).

El primero de estos elementos, la centralización, emerge como un elemento esencial en la aproximación teórica de la seguridad. Este, define un determinismo de Estado en ejercer gobierno en el territorio, a partir del monopolio de la violencia legítima, a la luz de la interpretación weberiana y que posteriormente cimienta la seguridad como uno de sus fines (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 2005). Bajo este marco se hace tránsito al Estado-nación, bajo el fundamento de la *raison d'État*, que surge a raíz de la Paz de Westfalia y que sustentó desde el elemento soberanía nacional, toda la acción política del gobierno en relación con la seguridad. De esta forma, las guerras, la preservación y ampliación del territorio, el creciente mercantilismo de la época y las relaciones comerciales, consideraban esa “razón” como fin del Estado, y la seguridad era asociada al concepto de orden externo necesario para garantizar su existencia. *La razón* sustentaba igualmente la transición al Estado liberal, en el ocaso de la edad moderna, donde el Estado se replanteaba alrededor del poder político y la determinación de los ciudadanos a partir de la reivindicación de derechos y libertades (Bourdeau, 1970). De esta manera surge la norma jurídica como eje rector de las relaciones sociales en un marco de igualdad y la seguridad aparece también con un carácter ambivalente, como medio y fin. Por una parte, como la condición para el goce legítimo de esos derechos, y por otra, como un derecho en sí mismo al que aspiran los ciudadanos. Así, el Estado liberal señala un marco amplio de actuación democrática tanto del conjunto de libertades políticas como económicas, por cuanto se presenta un resurgimiento del Estado y del poder político para cumplir la función de gestión del orden económico. Lo anterior también incluye el orden social, subrayando que ese orden estaba estrechamente relacionado con el resultado de una regulación que derivaba seguridad (Sen, 2000).

La *razón de Estado*, observa una referencia necesaria para la caracterización conceptual inicial de la seguridad nacional, puesto que la ubica como fundamento y justificación de la acción política posterior a 1648 (Kennedy, 1987), y que como se mencionó, corresponde al orden externo necesario para garantizar esa condición. En este sentido, desde la Europa de siglo XVII hasta finales del siglo XIX con la unificación alemana por parte de Bismarck, se enmarcaría el comportamiento de los gobernantes europeos con base en esta noción. Así, la seguridad se consideraría una justificación intrínseca de empleo de la fuerza para garantizar los elementos del Estado-nación (Kissinger, 1994).

El nuevo orden europeo se fundamentaría con la aparición del realismo político sobre la base del término alemán *Realpolitik* como elemento para fundamentar el comportamiento de la noción de seguridad, sobre la segunda mitad del decimonónico, construida por los dos principales gobernantes de la época, Napoleón III y Bismarck. Al respecto, como señala Kissinger (1994: 104): “Ambos basaron su política en la *Realpolitik*, la idea de que las relaciones entre los Estados son determinadas por la fuerza bruta, y que el más poderoso prevalecerá”. Entre los elementos constitutivos para la época de conformación de los Estado-nación, la defensa y protección provenía si no de acuerdos y complejos tratados que pretendían garantizar un equilibrio de poder, de la existencia y capacidad de sus

ejércitos, como parte de su supervivencia en un contexto internacional naciente (Weber, 1992).

El enfoque administrativo de la cosa pública, que en relación con policía fue posteriormente desarrollado por Francia con un acentuado enfoque técnico, estuvo precedido por el llamado *Estado de policía* o *Estado Policía*, que surge en ese periodo y presenta una interpretación que proviene del derecho. Su consolidación se adquiere en la Alemania de mediados del siglo XIX, dando origen al *Polizeistaat* o Estado policía 'bien ordenado' (Neocleous, 2011). Sin embargo, la Policía asociada al gobierno, se encuentra ligada al origen mismo del Sacro Imperio Romano y siglos después, a los príncipes feudales que acuñaron el término, comprendido como una función que les permitiría lograr sus fines políticos o cumplir los deberes de Estado (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2008: 557-560). De ahí que, como función, lo *policial* o la *policía*, empezara a adquirir una aceptación generalizada en el resto de Europa por ser un medio para que cada príncipe territorial asegurara presencia y autoridad en sus dominios y sobre la población gobernada. Luego, en la Alemania del siglo XVII, a partir de la organización centralizada del poder en los Estados territoriales particulares, adquirió forma la *Polizei* como un instrumento mediante el cual el príncipe determinó un esquema de centralización. Teniendo en cuenta que el emperador no podía realizar un control directo sobre sus ordenanzas, lo hacía a través de los territorios en los que estaba dividido el imperio. De esta manera los príncipes dictaban decisiones denominadas "ordenanzas territoriales de policía", que estaban orientadas, como señala Bobbio *et al.* (2008: 558):

"Desde los problemas más pequeños de la vida social, como el control sobre los pesos y medidas, sobre las bebidas y los alimentos, sobre los mercados y sobre las actividades comerciales, sobre la seguridad y sobre la tranquilidad de la vida en las ciudades y en los campos".

Paralelamente, desde la función de policía, el príncipe actuaba bajo un criterio de racionalización, regulación e impulso de mecanismo estatal. Lo anterior serviría de fundamento para el surgimiento de la figura del cameralismo alemán, que definió un marco institucional para el estudio de la ciencia de policía, la economía y administración de las finanzas del Estado. En este contexto la *Polizei*, también aparece como un medio para conseguir el orden; la frase 'gute Ordnung und Polizei' (Bobbio *et al.*, 2008) que significa *buen orden y policía*, marcó una expresión de uso común para señalar el sistema político para la época, ajustado a la función de policía. El Estado entonces, entendido como una organización social y política sobre la base de estos elementos, empieza a ubicar la seguridad como un medio para garantizar su existencia y la vigencia de estos elementos. De esta manera, cualquier acción o entidad que afecte los mismos comienza a considerarse ideológicamente como una situación 'externa' de riesgo o que los amenaza.

La seguridad, por otra parte, aparecía asociada al concepto de soberanía, defensa y extensión del territorio y también como conducto para ejercer el poder político (Rojas,

2012). En ese contexto, reafirma su condición de medio y fin. Primero, como un medio para garantizar las condiciones de existencia y vigencia de esa nascente razón de Estado y luego, como fin, al ser una característica propia de su evolución, consolidación, estabilidad y equilibrio con los otros elementos constitutivos: poder público, territorio y población. Visto este marco, que se conservó hasta el siglo XX, se connotan las bases para una aproximación teórica hacia la seguridad nacional, sobre la base de la ausencia o anulación de amenazas frente a los valores adquiridos por un Estado (Wolfers, 1952). Por esta razón, el concepto de seguridad pretende alinearse a un conjunto ideológico abrogado a un sistema de gobierno democrático; así, otras acepciones establecen la relación entre la protección del Estado y la integridad territorial para enfrentar actores considerados como riesgos o amenazas (Evans, 1973). Sin embargo, surgen preguntas asociadas al devenir histórico y el surgimiento de nuevos riesgos a la soberanía de los Estados, la democracia y el ejercicio de los derechos ciudadanos: ¿cuáles son esos valores y amenazas que pueden enmarcar una respuesta asertiva para minimizarlas, dentro del marco de un Estado-nación? ¿cuál es la razón por la que se emplea el enfoque de ausencia de amenazas para planear las definiciones del término seguridad?

Sobre la misma línea del realismo político, Baldwin (1997), plantea reflexiones alrededor de lo que, ya entrado el último siglo, se define como seguridad nacional, precisando que es un concepto que está asociado a un objeto, a saber: individuo, Estado y Sistema Internacional. Al respecto, el calificativo de “amenaza” adquiere relevancia por el contexto político y espacial en el que se presenta –Guerra Fría–, ubicando y definiendo la seguridad como medio para evitar esta condición. En este sentido, lo “externo”, se comprendía como riesgo o amenaza y comenzó a fundamentar también la base teórica de la seguridad como se define hoy día, ubicada en un contexto de guerra entre ejércitos regulares, que pasa por el periodo de guerras napoleónicas hasta el periodo de preguerras mundiales. Nuevamente la influencia del realismo como forma de pensamiento y acción política, determina el comportamiento político a nivel exterior sobre la base de maximizar el poder político (Pardo, 2004), para alcanzar los objetivos de la nación. Este concepto debe su desarrollo a Maquiavelo (1999), Hobbes (2017) y Clausewitz (2015), en el que la guerra y el ejercicio impositivo del poder, surgen como un medio asociado a la necesidad de garantizar un propósito, denominado razón de Estado o fines de Estado en las democracias modernas.

### **1.1.1 El realismo político como enfoque prevalente en el análisis de seguridad nacional y su transformación en la relación Estado y ciudadanía**

En un primer escenario, el término tradicional de seguridad estuvo moderado por dos escuelas de pensamiento: *realismo* e *idealismo*, las cuales han evolucionado progresivamente, manteniendo como eje o categoría de análisis al Estado. El realismo asoció el término de seguridad al análisis del poder como eje de actuación y articulación entre los Estados, ya que interpretaba la amenaza, sobre la base de que el poder de una nación le permitía conservar su posición dentro del sistema internacional y por ende, su

interés nacional. De esta manera la seguridad nacional se concebía como una condición esencial para garantizar la permanencia, continuidad y estabilidad de la comunidad política y social (Ibáñez, 2005). Lo anterior se fundamenta en la generalización del término seguridad nacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, relacionada con la estrategia militar e ideológica este-oeste (Del Villar Moreno, 1991), que alineó componentes de vigencia del Estado en sus dimensiones política, social y económica. Por esta razón, el término también se considera, como el mantenimiento del *statu quo* de todas las condiciones de comprenden la vigencia y existencia del Estado. En ambos periodos el agente que afectaba la seguridad, indistintamente de su carácter como ejército regular o irregular, se definía como “amenaza” a la seguridad. Al ser el Estado el ente principal de análisis, se clasificaría con el calificativo de “nacional” por cuanto tendría un grado de incidencia o perturbación sobre los elementos constitutivos del Estado. Esta afirmación, por tener un carácter asociado a la nación, a la defensa de lo “interno” contra lo externo, fortaleció el concepto de seguridad nacional. Como señala Morgenthau (1986), los elementos del poder nacional asociados al interés son indispensables para garantizar esa supervivencia desde la perspectiva de la seguridad; de ahí que se configuren capacidades geográficas, así como la población, la capacidad industrial y económica, y la diplomacia como sus principales características.

El enfoque del realismo político encuentra en Morgenthau (1986) elementos como el poder político, la naturaleza humana y el estadocentrismo, para fundamentar una visión postmoderna de la seguridad nacional. Como señala Mendelski (2018), el realismo comparte la aprobación de métodos históricos empíricos, siendo el Estado un actor político fundamental en la definición de los límites, prioridades y alcance de la seguridad nacional. Además, la soberanía como elemento de discusión anterior alrededor de la justificación de la actuación estatal y justificación de la razón de Estado, brinda continuidad al concepto de la necesidad del monopolio del uso de la fuerza por la autoridad. Lo anterior, constituye el marco de una visión predominantemente realista de la política, en la que se afirma que solo mediante esta figura y condición es posible mantener el orden. *Contrario sensu*, el idealismo consideró la seguridad como una herramienta estratégica para conjurar las amenazas, centradas en las causas de las guerras entre los Estados, asociándola a un concepto que pretendía eliminar cualquier posibilidad de conflicto en el mundo. Esto, llevaría a un orden internacional justo y solidario, y que soportaba el encausamiento de los esfuerzos de los Estados, hacia procesos por los cuales estos llegarían a entrelazarse para imposibilitar una acción armada o violenta contra otros y constituir así un sistema internacional que pudiera mediar y solucionar dichos conflictos. Así, lograrían controlar las acciones agresivas (Orozco, 2005), que en ese momento obedecían a preocupaciones de actores y causas externas a las fronteras de los Estados.

Como consecuencia del fin de la Guerra Fría y el surgimiento de un nuevo orden internacional, el realismo e idealismo perdieron su centralidad como concepciones articuladoras del concepto de seguridad, de la mano de las amenazas e intereses

nacionales de ese momento. Esta situación reafirma el sentido histórico que tiene la seguridad, a la par de la evolución de las necesidades y amenazas de las diferentes naciones. De esta manera, el Estado se determina como uno de los sujetos activos más importantes en términos de provisión de seguridad; por ende, al partir del interés nacional, la seguridad determinaba la supervivencia de esa entidad política, social y económicamente. Luego, el proceso de globalización conllevó a la búsqueda de nuevas acepciones como guía de interpretación, paralelo al surgimiento de nuevas amenazas, vinculando ya no sólo a los Estados, sino a los actores políticos y sociales, para articular nuevas variables al término. De esta manera, el concepto de seguridad presenta múltiples acepciones, precisando como indica (Dávila, 2015), que cada una de ellas entraña un programa político y una finalidad, tendiendo a ubicar su práctica y discurso en la preservación del orden social para la consolidación de la soberanía y el control sobre el territorio. Estas condiciones, conllevarían a la eliminación de las amenazas, inspirando diferentes enfoques de estrategias o políticas de Estado (Abello, 2013; Buzán, 1991; Gray, Buzan y Hansen, 2011; 2015). Ello, conllevó a plantear el concepto de seguridad como un sistema o idea organizativa (Orozco, 2005) y un medio que se ha adecuado de manera congruente con los intereses nacionales y nuevas amenazas emergentes, para definir las mejores estrategias y políticas integrales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la finalización de la Guerra Fría, el surgimiento de un nuevo orden mundial y el proceso de globalización, la nueva agenda internacional trajo consigo nuevos y diferentes actores, conflictos, amenazas y agresiones. Entre este conjunto, se definieron el terrorismo, los desastres ambientales, la delincuencia, la pobreza, la conflictividad social y la corrupción (Galindo, 2005), inaceptables para una sociedad que avanza hacia el desarrollo. Se replanteó de esta forma, el concepto tradicional de seguridad, pero adoptando un carácter más integral, comprendiendo el término seguridad, como condición, valor o interés central de la nación para lograr su desarrollo. Así, la Organización de Naciones Unidas definió la seguridad, como la situación en la que un Estado considera que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, como garantía para proseguir libremente su desarrollo y progreso propio (Organización de las Naciones Unidas, 1986). La definición fue entendida y ampliada posteriormente como la baja posibilidad de causar daño a los valores y bienes adquiridos (Baldwin, 1997), denotando la condición en la que se reduce el riesgo de afectación a bienes tangibles o intangibles. En el Estado social de derecho, corresponde a derechos fundamentales de los asociados, de manera individual o colectiva.

Partiendo de esta conceptualización, es factible entender que la seguridad es un bien común, que abarca un conjunto de condiciones cualitativas que posibilitan al Estado su existencia y desarrollo (Fink, 2010). Se entiende entonces, como medio o enfoque de intervención estatal frente a la violencia consecuencia de ese daño, no necesariamente proveniente de una confrontación entre Estados o de guerra. La comprensión desde esta perspectiva posibilita la implementación de medidas o estrategias para la salvaguarda de los intereses vitales del Estado y la subsiguiente consecución de este propósito colectivo. En esta línea,

la conceptualización de seguridad esbozada por Baldwin (1997), vigente hoy en día, amplió el espectro de la seguridad, permitiendo la inclusión de otros riesgos a la seguridad, como los fenómenos naturales, la mutación del delito o la cibercriminalidad. Lo anterior, centra la reducción del daño en valores o derechos adquiridos a través de la historia, y no exclusivamente a la ausencia de amenazas, englobando en este cometido el valor o interés central de la nación. De esta manera, el concepto de seguridad adoptó un carácter multidimensional que se amplió más allá de la existencia o ausencia de conflictos armados.

Dicha conceptualización permite dar respuesta a los interrogantes planteados al inicio del presente acápite, al entender el término de seguridad como medio y fin. En concordancia con los enfoques y propósitos de la seguridad nacional, humana, pública y ciudadana, si bien tienen origen común en el Estado como categoría de análisis, pueden derivar respuestas institucionales diferentes, por las características específicas de cada tipología de seguridad. De la mano de lo anterior, es factible abordar y entender las medidas, estrategias o políticas que, acorde con cada enfoque, han sido implementadas para la consecución de la seguridad como fin, partiendo del marco internacional, su desarrollo normativo y aplicación en cada contexto nacional.

Se hace tránsito de un modelo de seguridad tradicional o de la escuela del realismo político centrado en el Estado, a un modelo moderno o liberal, en el que se integran amenazas conexas a la protección del individuo. Se desplaza del Estado a la persona, de éste a la sociedad y de la sociedad hacia el desarrollo, dentro de un contexto que requiere la adecuada implementación de políticas y la definición de roles institucionales para atender de manera integral, los nuevos fenómenos y sus transformaciones. La concepción de seguridad de la mano del surgimiento de estos fenómenos y su mutación, fue replanteada a nivel mundial, obligando a los Estados y sus autoridades, a la búsqueda de nuevas estrategias que respondan con eficacia a la protección de los derechos humanos, como el conjunto de garantías mínimas inalienables del ser humano necesarias para el desarrollo de la sociedad.

Al observar la propuesta desde el realismo que Morgenthau (1986) expresa en esta escuela, en la que comparten elementos de análisis otros exponentes como Kissinger (1994), Kaplan (2005) y Aron (1985), se identifican dos elementos comunes constitutivos en esta corriente de pensamiento. El primero es la importancia del Estado como garante de la seguridad de la población y el segundo, se percibe como una forma de evolución y máxima expresión política de la sociedad, es decir, se refuerza la condición estado-céntrica y de monopolio de la fuerza, para lograr la seguridad. Este último enfoque denota un conflicto con el Estado de bienestar por cuanto asocia su función a la supervivencia de esta entidad política y no de proveer bienestar, constituyéndose en el más tradicional y uno de los más utilizados, a pesar de las críticas que su aplicabilidad ha suscitado en el contexto reciente de la globalización.

Para la geopolítica clásica, las amenazas estaban centradas en las disputas entre los Estados, que competían por zonas de interés económico y supervivencia territorial; esto último suponía la defensa de la soberanía, que era la salvaguarda de los límites de los Estados o su expansión física, que finalmente favorecían sus intereses capitalistas. Ante esta situación, los ejércitos tenían un papel predominante, ya que la concepción de la fuerza de un Estado se basó sobre todo en el número de hombres y su capacidad de armamento y de táctica. De esta manera, la resolución no diplomática de los conflictos en la visión de Clausewitz (2015), se determinaba por los ejércitos, y sus funciones principales eran, básicamente, la defensa, expansión de las fronteras y ocupación territorial de áreas de interés estratégico por su capacidad económica o interés geopolítico. En contraste y desde una mirada clásica, las instituciones policiales no revestían mayor importancia en la geopolítica, sino que lo hacían las de orden militar, dado que la función de las primeras en principio era suplida por los mismos ejércitos, con un fin básico relacionado con garantizar el orden interno. De ahí que el fundamento moderno de la Policía tenga su origen en el derecho administrativo, con el fin de regular comportamientos asociados a la convivencia en una organización social.

Como se señaló anteriormente, el concepto de seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia política, económica y militar de Estados Unidos. Aquí se resalta el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la conformación del Estado-nación, para elaborar el concepto de seguridad nacional (Leal, 2003) o seguridad de Estado. El objetivo de este tipo de seguridad se enmarcó en responder a los intereses vitales de la nación, considerando a las fuerzas armadas como el organismo generador de desarrollo y progreso, a quienes les atribuyó la responsabilidad de su defensa. Se consideraba que los conflictos sociales, catalogados como estructurales, ideológicos y personales entre los Estados, originaban las perturbaciones o riesgos a su integridad nacional (Velásquez, 2002), adquiriendo una definición más militar.

De esta forma, la seguridad nacional adquirió progresiva y predominantemente una connotación militar y de defensa, en un conjunto al que se le agregarían una serie de elementos considerados vitales para su protección. Además, se sumaban los componentes tradicionales constitutivos del Estado, siendo extendidos a aspectos como la estabilidad regional, el desarrollo económico, el acceso a recursos y la protección del modelo de gobierno democrático. Sin embargo, esta visión que sigue proviniendo del realismo político, presenta críticas por la delimitación que realiza de la seguridad a la disuasión y control de amenazas militares (Dockendorff y Duval, 2013).

Entre los diferentes autores que precisan su alcance, se encuentra Raskin (1979), quien empleó la seguridad nacional para hacer referencia a la defensa militar, utilizada para combatir las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. Jordan, Taylor y Mazarr (1999) precisaron que la seguridad nacional se extiende desde los ámbitos tradicionales de la protección de las

personas y el territorio de una invasión física, hasta la protección de los intereses políticos y económicos que garantizan los valores fundamentales del Estado. Acorde con lo expuesto, se precisa que la seguridad nacional es considerada hoy en día como un conjunto de conceptos que surgen de principios, normas y valores que un Estado, por medio de sus propias experiencias o las de otros Estados y de conformidad con su constitución política y con las realidades de cada país. Agrega que ésta se debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del individuo y de la población nacional, previniendo la aparición de situaciones de cualquier índole que afecten e interfieran con el Estado (Velásquez, 2002). En esta línea, como señala Comblin citado por Bruziguessi (2014), una doctrina de seguridad nacional está constituida por cuatro elementos principales sobre los cuales se determina su efectividad: objetivos nacionales, seguridad nacional, poder nacional y estrategia nacional. Así, la seguridad reúne en una sola fuerza los componentes del poder nacional en cabeza del Estado, pues los cuatro juntos permiten lograr la seguridad nacional.

A partir de las anteriores definiciones se infiere que el valor semántico y político de la seguridad nacional variará entre uno y otro país, dependiendo de cuánta seguridad se necesita en función de la que ya se posee con relación a los riesgos y amenazas de su realidad presente. Así entonces, corresponde al Estado distribuir los recursos de seguridad cuando la relación costo-beneficio sea más favorable que si son usados en otro recurso, y lo hará con o sin urgencia, de acuerdo a si la situación lo exige; sin embargo, guarda coincidencia con el concepto de seguridad de Estado en todos los países, al conservar los siguientes elementos: integridad territorial, soberanía e independencia y régimen constitucional (Ibáñez, 2005). De ahí que su asociación con los fines que definen los estamentos militares en su doctrina determine que estos componentes sean concordantes con los de la seguridad nacional.

Sobre el fundamento del realismo político, se otorgó un papel protagónico a la defensa y protección del Estado, el cual mantiene un orden interno jerarquizado y de control entre sus dependencias, como característica preponderante, y en caso de ser atacado, cuenta con sus propios recursos para garantizar su supervivencia, incluso a través de la guerra (Morgenthau, 1986). Como corresponde al carácter historicista de la seguridad, este concepto fue replanteado progresivamente en el último tercio del siglo XX. Se incluyeron nuevos temas a la agenda a partir de la reducción probable de conflictos o guerras simétricas entre ejércitos nacionales, por unas nuevas amenazas orientadas hacia el individuo y el desarrollo, haciendo surgir con una mayor relevancia política los conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana. De esta forma, se entraría a recategorizar la priorización de los términos defensa y seguridad, a diferencia de la noción de seguridad interpretada bajo diferentes perspectivas históricas, del sistema político para gobernar un Estado y como doctrina política para acceder al poder (Vega, 1988).

Los análisis de la última mitad de siglo relacionados con seguridad y Policía obedecen a un enfoque positivista, en la medida que explican comportamientos y su relación con el

resultado; en contraste con el pospositivismo, que invoca preguntas concernientes con la forma en la que se construye la política y su relación con la realidad social (Tickner y Morales, 2015). Ahora, visto desde la teoría de la *securitización*, la seguridad es comprendida no como ‘condición’ sino como consecuencia de un proceso social, donde la construcción social de los problemas de seguridad tiene en cuenta los elementos del discurso de *securitización*, en que las amenazas se incluyen y reconocen como tal (De Rego, 2016). Este enfoque, de carácter constructivista, permite observar las relaciones entre agentes y estructuras en la medida que intervienen múltiples variables que sirven para incrementar o disminuir los efectos o resultados de esa mutua constitución, de manera que entre las variables para el análisis se encuentran las amenazas, la evolución de los conflictos contemporáneos y los actores, de acuerdo a los factores de contexto (McDonald, 2008).

### **1.1.2 Reconceptualización de la seguridad y sus categorías: la seguridad humana**

Sobre inicios del siglo XXI y frente a las nuevas definiciones y contextos que ofrecía la seguridad como resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, se corrobora la emergencia e importancia política que asume el tratamiento de los conflictos relacionados con el individuo. Estos ya no eran causados por factores tradicionales relacionados con los elementos constitutivos del Estado, sino que se orientaban a la supervivencia y el desarrollo humano. Se comprendía ahora una especie de seguridad nacional “extendida”, es decir, que fracturaba la amenaza tradicional al territorio, por una extraterritorial, basada en complejas redes transnacionales y nuevos fundamentalismos culturales. A partir de lo anterior, aparece el informe del PNUD sobre Desarrollo Humano *Nuevas dimensiones de la seguridad humana* (ONU, 1994), que marca una importante transición conceptual que tiene especial asiento en Latinoamérica, debido a las reformas neoliberales, el surgimiento del control civil y la redemocratización de los sistemas políticos de la región. El término *seguridad humana*, encuentra una nueva interpretación como fuente para la formulación de los nuevos planteamientos de política para la seguridad, surgiendo desde la última década del milenio y que, en los documentos de política de seguridad en el caso particular de estudio para Colombia, se incorpora desde 1996.

La seguridad humana parte de considerarse una condición fundamental para el desarrollo humano sostenible, la cual, con una visión holística y extendida, involucra no solo elementos de provisión tradicional de seguridad por parte del Estado, sino de ausencias, carencias o fuentes de ansiedad. Esta condición, puede afectar desde el empleo, la salud, el medioambiente y los cataclismos, hasta la seguridad ciudadana, siendo consecuente con las inquietudes y padecimientos cotidianos del ser humano. Para tal efecto, definió categorías de seguridad diferentes a las de la ausencia de una amenaza física o de agresión, como fueron: seguridad económica, alimentaria, de salud, del medioambiente, personal, comunitaria y política (ONU, 2012). En la región, rompe la comprensión típica de la seguridad nacional asociada al monopolio desde el estamento militar; de hecho,

planteó también una redefinición de las prioridades globales, resolviendo el dilema de supervivencia entre Estado e individuo, afianzando un espectro más civilista.

Esta polisemia del concepto de seguridad en el mundo contemporáneo (Pousada, 2005), no restringió las preocupaciones cotidianas que se ciernen sobre el ciudadano en relación con su vida, integridad y ausencia de miedo. Por el contrario, afianzó estas aspiraciones del individuo y definió su importancia como cualquiera de las otras categorías de la seguridad humana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994); sin embargo, al ser tan amplio su radio de acción, el concepto mismo se vuelve difuso. Si bien en términos generales la seguridad corresponde a la protección por parte del Estado al ser humano ciudadano –y es bien sabido que sus necesidades son variadas y amplias–, al asumir todas las dimensiones, el concepto se vuelve demasiado amplio, surgiendo la pregunta: si todo es seguridad, ¿qué no es seguridad? Para aproximar una mayor precisión en el concepto, la seguridad ciudadana debe entenderse desde la protección de las condiciones básicas del ciudadano: vida, libertad, integridad y patrimonio, promoviendo el ejercicio de sus derechos y libertades públicas.

De esta forma, las categorías que surgen alrededor del individuo, extienden el marco de derechos fundamentales, al de la subsistencia misma de la persona, como la seguridad alimentaria o ambiental. Incluso, se ha extendido recientemente al de la seguridad hídrica, señalando el derecho al agua como un elemento incluso, que antecede la producción de alimentos y la salud. Así mismo, categorías como la seguridad ambiental han adquirido especial relevancia dentro de la gran sombrilla que representa la seguridad humana, especialmente por su necesidad en materia de sostenibilidad global, sin el cual, tampoco serían posibles las otras categorías. Su enfoque se orienta a que la mayoría de las personas accedan a un desarrollo sostenible y sustentable, y al empleo racional de los recursos, de manera que se asegure el acceso a las futuras generaciones y por ende su subsistencia.<sup>1</sup>

Visto lo anterior, se resalta que por primera vez en un documento marco de carácter internacional desaparece la seguridad nacional como un criterio prevalente y se orienta la seguridad hacia el ámbito de la persona y la condición humana. Es decir, se plantea una reflexión del papel del Estado, en cuanto se transita de una seguridad de Estado a la seguridad del individuo, que encuentra asiento en la categoría de seguridad personal. Esta dimensión inicia un mayor desarrollo en las dos décadas siguientes, con el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, denominado *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina* (PNUD, 2013). En este sentido, causas de orden cultural, social, étnico, de distribución de la riqueza o de acceso a derechos, han marcado gran parte de las prioridades de la seguridad en una transición de la agenda global a una regional y glocal, en lo que se conoce como la ‘glocalización’

---

<sup>1</sup> Dentro de esta cadena, también se han incorporado temas como el reciclaje, la recuperación, la producción limpia y “basura cero”, así como acciones de seguridad del aire asociadas a la reforestación, aforestación y el control de la deforestación.

(Khondker, 2004). De esta forma, la mezcla de intereses individuales, locales, de pluralidad de identidades y grupos determinan las prioridades de seguridad contemporáneas del Estado.

En cuanto a este escenario multicausal de seguridad, que abarca las amenazas existentes y emergentes acorde a las realidades internas de cada Estado, la Organización de las Naciones Unidas esgrimió el concepto de seguridad humana como:

El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano (...) exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades (Resolución 66/290 de la Asamblea General, 2012: 1-2).

Esta concepción, seguramente la más amplia y completa generadora de doctrina alrededor de este concepto, sentó las bases para que los cuerpos de policía en Latinoamérica, dentro del marco del derecho internacional, acogieran esta dimensión para la materialización de la concepción de la seguridad ciudadana. Paralelamente reorientaron sus políticas públicas en el nuevo escenario de redemocratización e institucionalización moderna en la región (Mainwaring, 2003). En el mismo sentido, los organismos policiales se han ajustado a esta denominación, supeditándose al carácter democrático de sus gobiernos en los periodos posteriores a la dictadura, o en aquellos donde no existió esa figura, debido al fin de la doctrina de seguridad nacional y la transición hacia nuevos fenómenos en seguridad. De esta forma, las policías latinoamericanas particularmente, refrendan el enfoque de seguridad humana, encontrando en ella su nicho de actuación, incluso a punto de delimitar sus acciones a la prevención, control y disuasión del delito (Dammert y Bailey, 2005). Su complemento, demanda la obligación del Estado en la provisión del desarrollo económico como salud, educación, empleo, infraestructura y servicios públicos, entre otros, que por su deficiencia pueden ser generadores o causas de inseguridad, los cuales requieren otros estamentos e instituciones para lograr su solución.

Paralelamente, en múltiples escenarios académicos de análisis frente a la transición conceptual de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana, se ha diferenciado que la primera engloba más elementos que la defensa nacional, sin restringirse exclusivamente a esta última. La perspectiva de la seguridad humana obedece a un enfoque que desde la seguridad de las personas se ha elevado a un nivel de línea de política global. La Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución GAR 66/290 de 2012, precisa que la seguridad humana exige contar estrategias producidas y elaboradas de forma focalizada hacia el individuo. Por lo anterior, contribuye a los Estados miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas intersectoriales que afectan a la supervivencia, los

medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. El concepto de seguridad humana, además de permitir un fundamento teórico de análisis, también facilita el marco para la elaboración de políticas y de su operación, bajo tres elementos: a) entender las necesidades de esas comunidades objeto, b) trabajar con los actores de la sociedad, aclarando que no puede obedecer a una respuesta de la policía, sino integrada con la sociedad civil, la comunidad y otras instituciones, y c) que toda política o enfoque operacional sea evaluado y retroalimentado (Folke Bernadotte Academy, 2019).<sup>2</sup>

La seguridad humana guarda relación con la política pública de seguridad, por cuanto se configura en uno de los medios de puesta en acción política y de implementación para asegurar el elemento desarrollo humano como fin del Estado. En concordancia con la nueva propuesta teórica se asocia este concepto a la transición también, del concepto desarrollo económico por el de desarrollo humano, construyendo el de *desarrollo humano sostenible*, entendido como el que:

Distribuye equitativamente sus beneficios, que regenera el medioambiente (...) que fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas. Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas” (United Nations Development Program, 1994: iii).

Adicionalmente, afirma que esta es la “modalidad” para alcanzar una condición de seguridad humana, las cuales procuran dos aspectos fundamentales: la seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y la protección contra amenazas súbitas de la vida cotidiana. Bajo esta propuesta, se presenta una consustancialidad con los componentes de la seguridad humana, donde instituciones como la Comisión Económica para América Latina – CEPAL (2016), resalta la seguridad personal, en la medida que los avances que presente una comunidad o el individuo en las otras dimensiones, se verán reflejadas en materia de seguridad ciudadana y viceversa. Agrega que es *ciudadana*, por cuanto la posesión de derechos inalienables implica cumplir deberes y respetar derechos de los demás, constituyendo un marco armónico, que adicionalmente refuerza el concepto de convivencia. De esta forma, en la clásica balanza entre derechos y deberes, trascienden acciones políticas en donde el ciudadano ejerce legítimo reclamo de sus demandas, es beneficiario de la acción pública del Estado, lo involucra participativamente en los problemas locales, nacionales y regionales y, por

---

<sup>2</sup> La Academia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo, por mandato del gobierno sueco viene asesorando y acompañando países afectados por conflictos armados como Colombia, apoyando los esfuerzos de construcción de paz sostenible de actores estatales y de la sociedad civil. En el curso Transformación y Liderazgo del Sector de Seguridad (TSS), dirigido a funcionarios del sector defensa y seguridad, así como a representantes de la Sociedad Civil en Paipa (Boyacá-Colombia) del 9 al 12 de diciembre de 2019, se expuso la finalidad de la TSS bajo un enfoque de seguridad humana, orientada a satisfacer las necesidades de seguridad de varones, mujeres, niños, mediante un sector de seguridad eficaz, transparente y con rendición de cuentas, gobernado por principios democráticos, en concordancia con los compromisos que debe asumir el país en ámbitos como la seguridad, por su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

ende, fortalece su desarrollo humano. Otras instituciones como la Organización Mundial de la Salud (1996), se alinean a la multidimensionalidad de la seguridad humana, al analizar la violencia como factor que afecta este enfoque, definiéndola como un problema de salud pública. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, parte del reconocimiento de la violencia y el crimen como un comportamiento prevenible para garantizar el desarrollo humano, comprendiendo que este factor es uno de los retos principales en relación con el desarrollo socio económico de la región. Así, en relación con el elemento violencia, Salazar (2002) señala que la seguridad ciudadana es comprendida desde su prevención para asegurar la gobernabilidad democrática y la convivencia social, como un deber de los sistemas democráticos, agregando elementos complementarios como la procuración de justicia.

Otros ejercicios en los que se desarrolla el concepto de seguridad humana lo han llevado al nivel de estudios especializados, por ejemplo, en la apertura del posgrado en “seguridad humana”, de la Universidad Abierta de Cataluña (UOC) en 2013. Allí se agregan visiones teóricas desde la conflictología para definirla como la capacidad de cada individuo de acceder a los derechos básicos como educación, salud y desarrollo, entre otros, bajo un enfoque orientado hacia el individuo y las comunidades (Vinyamata, 2013). Por otra parte, como señala Mattos (2015), la seguridad ciudadana desde el enfoque de la seguridad humana tiene un carácter multidimensional, que incluye aspectos socioeconómicos como la pobreza, la ocupación laboral, la salud y educación, guardando relación con factores que pueden afectar el desarrollo y la convivencia.

En todo caso, la seguridad ciudadana como componente de la seguridad humana, se ha comprendido erróneamente a partir de una visión limitada o restringida al número de incidentes violentos o de delitos ocurridos. Muy pocos lo hacen desde una perspectiva amplia que corresponde a una construcción social e institucional basada en la prevención, la protección del individuo, la resolución pacífica de conflictos en la comunidad y la promoción de la convivencia (Duce y Pérez, 2005). Latinoamérica no es ajena a esta visión, pese a haber introducido en el debate la necesidad de un enfoque plural, democrático y amplio desde la política pública. Las investigaciones académicas recurrentemente se orientan, confunden y restringen el estudio de la seguridad ciudadana al análisis de la violencia, el crimen y la reforma policial. Isla (2017), refuerza esta postura, al identificar la restricción de la comprensión y práctica del concepto, por el sesgo a la lucha contra el delito, la impunidad y el funcionamiento del sistema penal. Agrega, el involucramiento de la comunidad de forma exclusiva del rol policial y el de invisibilización de otros factores generadores de inseguridad como los relacionados con el fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de construcción democrática. En este sentido, por su relación con las dimensiones de la seguridad humana, son fundamentales el empleo, la seguridad alimentaria, el acceso igualitario a servicios públicos, entre otros.

Realizada esta descripción conceptual, se observa la demarcación diferencial en relación con la seguridad nacional, por cuanto esta última pretende conjurar las amenazas

asociadas a los valores esenciales de la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial. Sin embargo, en lo que refiere a la seguridad ciudadana, adquieren valor aquellos relacionados con el individuo ciudadano, en cuanto a generar las condiciones para el pleno desarrollo y goce de sus derechos fundamentales. Es necesario advertir, como lo expresa Vargas (2008), la importancia de precisar cada ámbito: nacional o ciudadana y quién define las amenazas en una sociedad determinada. Ibáñez (2005) contribuye al panorama teórico a partir de las definiciones del concepto de seguridad, su formulación, garantía y prestación por parte de las autoridades públicas, y propone unos niveles de jerarquía en relación con la seguridad y las autoridades competentes para su prestación, así como el correspondiente estudio jurídico que lo sustenta:

La seguridad pública comprende la seguridad nacional –que incluye la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana, y su prestación está a cargo exclusivamente de las autoridades estatales, en particular, de manera principal, de los órganos que integran la Fuerza Pública –esto es, las Fuerzas Militares y de policía– (...) el concepto de seguridad pública en general tiene como componentes suyos los conceptos de normalidad, orden público –paz– convivencia pacífica y tranquilidad. (Ibáñez, 2005: 10).

Es válido afirmar que las ciencias sociales centraron su orientación histórica de análisis en materia de seguridad nacional en los ámbitos de actuación del Estado y por ende, a través de los ejércitos como agente principal de ejecución de la política en cuanto a la contención de las amenazas. El paralelo, en lo que a seguridad ciudadana se refiere, correspondería a la autoridad de policía, entendida ésta no sólo como el cuerpo uniformado de la Policía, sino todas aquellas entidades y funciones orientadas a la promoción, protección y garantía de la convivencia y el orden social. Este planteamiento teórico es fundamental en este estudio, que se explicará en el siguiente subcapítulo, desde lo que se denomina *ente policía*.

En este punto, es válido afirmar que existe una coexistencia de las amenazas al Estado y el individuo, y dadas las nuevas necesidades de seguridad de la población en las postrimerías de la guerra o el conflicto simétrico entre naciones, tomó mayor incidencia la seguridad ciudadana. Esto no excluye el papel de la seguridad nacional, ni la importancia de sus elementos constitutivos; sin embargo, la amenaza de ser atacados por otro Estado en la era contemporánea, pasa al plano del riesgo y que, si bien es factible, no es inminente.

De esta forma el Estado modifica los niveles de relacionamiento con la ciudadanía básicamente por dos factores. Primero, por la reconceptualización de la seguridad, en un sentido donde el Estado sigue proveyendo protección y la garantía de los derechos. De ahí que se incluyan además de la seguridad ciudadana, la salud, la educación y la protección al medioambiente entre otros, como un activo que demanda el ciudadano para lograr su subsistencia y condiciones de vida (Mattos, 2015). Segundo, porque en esta balanza, al prevalecer los fenómenos que afectan al individuo, no sólo el Estado debe buscar

estrategias para gestionarlos, sino que la misma ciudadanía, a través de una acción comunitaria y de la sociedad civil, contribuye a su elaboración, coordinación, consenso y cooperación con las instituciones de gobierno. En este orden de ideas, las labores de policía adquieren enorme valor por la capacidad de actuación como una bisagra social, comprendidas no sólo como las actividades del cuerpo uniformado, sino como toda una acción social y democrática que involucra múltiples actores, para garantizar el ejercicio de derechos y libertades públicas. Como señalan Wood y Shearing (2011) el ejercicio del gobierno en relación con la seguridad, no sólo se lleva a cabo por el Estado, sino por otros actores que determinan “la forma de pensar de las instituciones estatales y viceversa”.

También los organismos internacionales han contribuido a esa conceptualización y al afianzamiento de líneas de política en relación con la seguridad ciudadana. La ONU la considera en términos generales, como la protección que brinda el Estado a los derechos de primera generación, definidos como la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional (Naciones Unidas, 2006). Esta definición parte de los elementos constitutivos del Estado social de derecho, resaltando los derechos fundamentales del ciudadano. Por ende, se fundamenta en la teoría constitucional del derecho y se entiende como el acuerdo de varios individuos para modificar su condición de máxima libertad, estando dispuestos a “ceder parte de sus libertades para pasar a conformar un estado social y político” (Bobbio *et al.*, 2008: 351).

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) (Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en Las Américas, 2011), precisa la seguridad ciudadana como un componente de la seguridad pública y una prioridad para los gobiernos del continente, haciendo énfasis en el individuo, sus aspiraciones democráticas y la construcción de sociedades más seguras. Esta aproximación brindó un marco diferencial de abordaje de los problemas de seguridad en la región, al modificar los atributos tradicionales de orden estatal. Así, incorpora como línea de acción gubernamental tres enfoques principales: la implementación de políticas públicas para enfrentar del delito con énfasis en la prevención y la convivencia, el tratamiento de la violencia desde una perspectiva multidimensional y la articulación de la oferta interinstitucional en educación, justicia y el sistema penitenciario. Finalmente, se encuentran acepciones que reafirman la condición de protección al individuo, anteriormente señaladas, como definen Peetz y Huhn (2008: 353): “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia”.

Finalmente, en relación con *policía*, es en la seguridad pública, donde encuentra su esencia principal, en la medida que plantea tanto la protección del individuo, como de las instituciones democráticas. Parte de la seguridad física de las personas como consecuencia de la delincuencia, hasta la generada por desastres naturales o de agresión de grupos de crimen organizado, es decir, parte de la protección de los derechos y la ley (Dammert y Bailey, 2006), ampliando su rol como subsidiaria de los fines del Estado. Lo *policial* y la seguridad pública adquieren la forma del Estado y el sistema político en el que

se devuelven, y por ende, se alinean en sus funciones. Así, necesariamente la *policía*, adquiere una dimensión política al generar formas de relacionamiento con la población, desde la protección de las instituciones democráticas, hasta procurar la seguridad pública considerada en términos de “asistencia” a la comunidad societaria (Loubet Del Bayle, 1992). Esta concepción es fundamental porque establece el nivel de inclusión y accionabilidad de *lo policial* en la política, como fundamento del presente estudio, más aún, cuando la seguridad pasa a ser un elemento fundamental en la gobernabilidad de los Estados y de ejercicio de poder político. En la misma línea, se plantea un tipo agregado de seguridad que corresponde a la seguridad jurídica, la cual actúa como ámbito de respaldo y protección a bienes jurídicamente tutelados, como la vida, el patrimonio y la integridad, como señala Ramírez (2003: 22):

Ahora bien, para implantar la seguridad pública, se requiere de seguridad jurídica, que es la garantía dada al individuo (por el Estado), de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y separación.

Los estudios señalados denotan en lo policial un enfoque que tiende a resaltar la seguridad pública, motivo por el cual concluye que uno de sus componentes, el cuerpo-institución de la policía, pasa a instalarse como elemento fundamental, entonces, de la política de seguridad. Uno de los rasgos principales de este enfoque de seguridad es que se resalta el carácter formal de la policía, refiriendo la connotación paralela que tiene la conformación del Estado social de derecho, con la institucionalización de los cuerpos de policía y con un régimen político orientado al bienestar y la convivencia que requieren los ciudadanos asociados (Brodeur, 2011). En este sentido, se identifican tres características que han promovido la existencia, vigencia y funcionalidad democrática de la policía en un sistema político. La primera es que lo policial propende por el mantenimiento de la paz, y en este sentido, la paz no corresponde exclusivamente a la ausencia de guerra o amenaza; sino a una serie de condiciones en un contexto de tranquilidad, que facilitan el desarrollo social y humano, mediante un control social propiciado desde la construcción y existencia de unas condiciones de convivencia democrática. La segunda se refiere a la expresión del servicio y de las acciones del Estado orientados al ciudadano, a garantizar sus derechos y libertades públicas, desde la protección de su vida y bienes, hasta la atención de emergencias y en general de brindar seguridad ciudadana. Y una tercera, en lo que refiere a combatir el delito, como unos de los mecanismos de respuesta frente a la violencia, la inseguridad y las víctimas. La última característica en relación con la lucha contra el crimen, es sólo un elemento y el de *última ratio* de la política de seguridad pública, debido a que el rol que la Policía cumple una vez se comete el delito, es como auxiliar de la justicia. Esta observación permite señalar, que una vez se comete un delito, se agota el carácter predominante de lo policial que es preventivo.

### 1.1.2.1 Seguridad y policía desde la Teoría del riesgo

Frente a la naturaleza de lo policial, que corresponde a la prevención, esta refiere diferentes perspectivas desde la identificación del riesgo (González, 2007). Lo anterior se explica en la medida de que el Estado enfrenta múltiples disyuntivas en relación con la política pública para implementar la estrategia a seguir frente a los diferentes fenómenos de seguridad. En este sentido, la prevención por ser un tema que no considera el suficiente refuerzo, no solo normativo, sino de coordinación y principalmente de política, sufre un aislamiento por la comprensión de estos problemas desde una óptica exclusiva, excluyente y reactiva desde la acción política. Lo anterior se relaciona, con la intención de actuación preventiva, para enfrentar los estados de inseguridad individual y colectiva, desde la visión de evitar el daño y gestionar el riesgo; sin embargo, estas sucumben frente al derecho penal y el incremento de las penas, esperando que generen un efecto directo o lo suficientemente disuasivo para controlar la delincuencia.

En vista de lo anterior, la ciencia de policía realiza una diferenciación de las nociones de orden público y seguridad pública. El orden público se ha entendido como una situación exterior de tranquilidad de la comunidad frente a revueltas, motines o agresiones; sin embargo, se asocia al orden jurídico que procura garantizar el orden, por medio de instituciones y reglas (Londoño, 1987), es decir, un *statu quo* en el entorno público. Por su parte, Bercovitz (2011: 36) lo define como el: “conjunto de principios jurídicos, políticos, morales y económicos obligatorios para conservar el orden social del pueblo”, adquiriendo un carácter accionable y responsable desde el Estado, como una manifestación gubernamental para proteger la integridad de las personas y sus intereses (González, 2007).

En cualquiera de los enfoques de la seguridad, desde el análisis desde la teoría del Estado se observan elementos comunes frente al planteamiento de una relación sea de dominio, contractual, normativa o institucional entre el Estado y los individuos. De esta manera el elemento del monopolio legítimo de la fuerza, surgió como el factor de relacionamiento prevalente en materia de seguridad. Por esta razón la condición “seguridad”, surgía como un elemento de provisión del Estado, quien desde esta teoría promueve, brinda y administra la acción de las instituciones bajo su control y responsabilidad.

Obedeciendo esta interacción a una forma de relación política, la teoría del riesgo permite explicar esa condición cambiante de la sociedad y su complejidad, resultado de los comportamientos derivados de sociedad industrial moderna (Bergkamp, 2016); y por ende, difiere del tradicional contractualismo con el que se explica la seguridad y la paz, como una función del Estado desde su formación a través del monopolio legítimo de la fuerza. Así, no se depende solamente de una relación de cesión de libertades, sino de la emergencia de condiciones y riesgos sociales, que naturalmente son generadores de inseguridad. De esta forma, la concepción de la prevención del delito se ha reducido a ofrecer soluciones desde el sistema de justicia penal, desconociendo el origen de los

riesgos, desencadenando conductas de descontrol social que tienen raíz en problemas estructurales de carácter socioeconómico. Entonces la seguridad, no necesariamente implica la ausencia del riesgo, sino su transformación en nuevos riesgos, ya que en la sociedad moderna crecen los riesgos en la medida que se incrementan esas situaciones asociadas a la incertidumbre futura de los individuos en su devenir como un sistema social (De Giorgi, 1997). Sin embargo, en aparente contradicción, esa incertidumbre refuerza la demanda y gestión del Estado en una expectativa ciudadana de mayores respuestas al contexto de derechos y responsabilidades entre esta entidad y los ciudadanos (Clark, Golder y Golder, 2013). A partir de lo anterior, recobra valor el enfoque constructivista de la seguridad, para la consecución de las otras dimensiones de la seguridad, donde Vargas (2008) precisa, su condición como requisito que emerge de la demanda ciudadana, como condición fundamental para lograr otros objetivos del Estado, siendo garantía para lograr o construir otros fines.

El riesgo se explica como consecuencia del actual escenario de multiplicidad de relaciones resultado de la ruptura de franjas políticas, económicas, sociales y culturales que otrora impedían un mayor flujo de relaciones con el ámbito público y privado, lo que implica el incremento de riesgos de manera directamente proporcional. Como señala González (2007: 26): “la seguridad no implica la ausencia de riesgo, implica sólo la dislocación del riesgo a niveles, más altos y por ello más complejos”. Se reflexiona entonces, sobre la efectividad del ejercicio de la política por parte del Estado, las estrategias de seguridad y el desarrollo de técnicas de absorción de la incertidumbre. Ahora, en relación con la seguridad desde la teoría, se relaciona con el concepto de prevención, procurando evitar un daño o peligro. Sin embargo, resulta insuficiente, pues la comprensión de las manifestaciones de inseguridad es específica, entre tanto las causas sociales relacionadas con seguridad son complejas y provienen de impactos múltiples e interdependientes de otros factores vinculados al sistema político, económico y cultural en el que se presentan (Beck, 2006).

Finalmente, el riesgo, visto desde de la teoría de sistemas y su relación con la seguridad, señala una modelación de acuerdo al tipo de política, la forma que asume el Estado y principalmente los gobiernos, donde se identifican elementos fundamentales para comprender su visión (Pavarini, 2007). Se observa cómo el gobierno político de la seguridad frente a la criminalidad, reemplazó progresiva y funcionalmente al gobierno político de la seguridad social, entendida como la restricción del Estado social en los asuntos de seguridad. Así, se alteraron las condiciones del acuerdo implícito por asociación, entre los individuos que componen ese régimen político y el gobierno, como lo explica De Giorgi (1997: 3):

El pensamiento tradicional, que todavía sobrevive en muchas configuraciones modernas y posmodernas es un pensamiento de tipo unilineal y por esto es impotente de frente a la complejidad: el riesgo puede ser evitado con la adopción de políticas de seguridad; el subdesarrollo puede ser superado con políticas de desarrollo; la inseguridad puede ser

controlada a través de técnicas de absorción de la incertidumbre, dirigidas a producción de seguridad. Ahora, esta unilinealidad no sólo es falaz, no sólo no tiene ninguna relación con la realidad, sino que es altamente peligrosa porque cambia de lugar los problemas, los disloca e impide verlos.

Vistas estas aproximaciones conceptuales desde la teoría del Estado, sus enfoques y su relación con la teoría del riesgo frente a la seguridad ciudadana, como condición y construcción para el ejercicio de los derechos y los deberes del ciudadano, surge la pregunta: ¿la seguridad para quién, para el ciudadano o para el Estado? Si bien el fin del Estado es proteger a las personas en su vida, bienes y derechos, el contexto histórico y el carácter fluctuante de las amenazas han obligado al Estado a fijar su atención y concentrarse en combatir amenazas a su existencia e integridad. Se entiende por principio, que el Estado está constituido para proteger al ciudadano. Por ende, se concluye, que la dimensión de la seguridad ciudadana representa un viraje en la orientación de la política pública en el inicio del milenio e implica una visión mucho más institucionalista, constructivista y de gestión del riesgo social, integradora de lo público en función del ciudadano y su desarrollo. Se desmarca del concepto de amenaza –propio de la seguridad nacional–, por uno menos rígido donde se exalta el intervencionismo estatal a través de expresiones de autoritarismo o totalitarismo. Finalmente procura ahora, identificar riesgos y estrategias de gestión y administración pública que fortalezcan la convivencia como condición para alcanzar un nivel óptimo de derechos y libertades.

## **1.2 La ciencia de policía, *ente policía* y su relación con la seguridad ciudadana**

Expuestos los enfoques teóricos de la seguridad, se encuentran dos elementos conceptuales que tienen convergencia con el *ente policía*, como principal categoría de análisis para la política pública en el periodo de estudio: la convivencia democrática como fin del *ente* y la seguridad como primera de las cuatro categorías de la convivencia (Londoño, Amaya, y Vizcaíno, 2019). De esta forma la seguridad desde la ciencia de policía tiene un carácter constructivista que se produce por la interacción y el desarrollo de los tres elementos constitutivos del *ente*: *poder, función y actividad de policía*. Fentanés (1972: 15-16), primer ‘policólogo’ latinoamericano, define la ciencia de policía como: “el estudio sistemático y metódico de la Policía como institución y como estructura. En términos programáticos, se propone el conocimiento de la esencia institucional y estructural de la policía, su origen, evolución, componentes funcionales y orgánicos, relaciones y fines”. Londoño (2014: 36) la define como “el estudio sistemático y metódico del ente policía, sus causas, evolución y señalamiento de sus principios”, así se puede concluir que la ciencia de policía es el conjunto de conocimientos que tiene como objeto de estudio el *ente* y su fin la convivencia.

Este cuerpo conceptual que permite su definición como ciencia, al contener objeto, método y sistema, además de los atributos de universalidad, totalidad y unidad, precisa desde la perspectiva kantiana, el sustento de su elaboración en un saber metafísico, resultado del conocimiento generado a través del método científico. A partir de lo anterior, se encuentra que el *ente policía*, como objeto de estudio de la ciencia de policía, parte de dos dimensiones. En primer lugar, una de carácter histórico, relacionada con la evolución de las sociedades desde el surgimiento del Estado-nación, como se mencionó en el título anterior, de donde surge el carácter polisémico del concepto 'policía'. Este se determina por el momento y las características del devenir político de la sociedad y el Estado en cada etapa de su desarrollo, desde el gobierno de los asuntos de Estado del príncipe, hasta la construcción de condiciones políticas, jurídicas e institucionales para garantizar derechos y libertades públicas, en su acepción más contemporánea. En segundo lugar, posee un carácter político-jurídico que surge de la comprensión de *la policía* como técnica para administrar los asuntos públicos del Estado, entre ellos la convivencia, como interacción pacífica y respetuosa entre las personas, a partir de la regulación del comportamiento de los ciudadanos.

A partir de lo anterior, se han constituido múltiples sentidos de este concepto, en atención precisamente a enfoques jurídicos, políticos, ético-deontológicos, administrativos, de la gestión pública, culturales, teleológicos y prácticos. Sin embargo, con el fin de establecer un criterio de comprensión, se entiende por *ente policía* (Suárez, 2010: 89), como:

Un instrumento de poder político, pero, a favor de los principios democráticos, la convivencia pacífica, la dignidad humana y la vida como valor sagrado (...). Si se pregunta cuál es la esencia y la razón de ser del ente policía, la respuesta es simple: la persona, la comunidad, el ser humano. Todas las demás cualidades de dicho ente deben, pues, estar supeditadas a este carácter intrínseco fundamental.

De esta forma, si el *ente* es estudiado por la ciencia de policía, el conocimiento construido presenta múltiples visiones teniendo como punto de encuentro el asunto o la cosa pública común, que en este caso es la convivencia. Las bases teóricas que otorgan carácter científico a esta ciencia tienen origen en tres frentes históricos. Primero, en los feudos alemanes de la Edad Media, en relación con el gobierno de los asuntos públicos de los principados. El segundo, en el derecho administrativo francés e institucionalismo inspirado en Maurice Hauriou, dando carácter institucional a la policía y que fue la corriente que arribó como objeto de estudio a Latinoamérica con un enfoque jurídico dando lugar al derecho de policía. Alrededor de este, prevalecería el enfoque metodológico del *ente policía*. Tercero, los estudios anglosajones que surgen de la creación de la policía londinense en 1829, que definen policía como un amplio conjunto de prácticas sociales destinadas a ordenar y controlar, organizar y regular las acciones del Estado y la sociedad (Bowling y Sheptycki, 2012).

A partir de lo anterior, se pueden observar dos características en los estudios disponibles sobre policía. Una que apela al derecho, como fuente del análisis, en la medida que si desde una visión histórica cuando el concepto *policía* apelaba al “orden en la ciudad” como señalaban los griegos, o al “buen vivir” o “convivir” por los franceses del siglo XVII (Foucault, 2006), es a través de la ley, la forma por la que se regulan esos comportamientos. Este rasgo prevalece durante las dos últimas centurias al ser incorporado como mecanismo regulador del comportamiento en sociedad, el cual busca el logro de dos conceptos-objeto asociados al derecho y al liberalismo clásico, como son: garantizar derechos y libertades públicas. La segunda característica de estos estudios es la que asocia *lo policial* a la seguridad desde un enfoque historicista. Se puede considerar que ambos conceptos guardan concordancia en la medida que la seguridad es una categoría derivada de la convivencia, bajo la premisa de que no existe seguridad en la ciudad, si primero no hay convivencia. Adicionalmente se agrega su connotación como una de las funciones primordiales del Estado, especialmente en los sistemas democráticos, donde es considerada un bien público.

Parte de estos estudios, mantienen una línea en la que el análisis de profundidad sobre el *ente policía*, se concentra en solo uno de sus elementos, como es el cuerpo-institución de policía. Esta aproximación, tradicionalmente se aborda desde trabajos académicos orientados a la organización, la reforma policial, el análisis de modelos comparados o simplemente para destacar que los sistemas de seguridad, concentran sus atribuciones y posibilidades prácticas de ejecución en la organización policial. Gómez (2010) reitera esta afirmación al señalar que existe a nivel de la región y en Colombia, una tendencia a confundir el alcance de lo policial, exclusivamente con el cuerpo-institución, atribuyendo esa ligereza conceptual al desconocimiento del rol y el fundamento que tiene la ciencia de policía, así como al carácter multívoco y funcional del vocablo. Este comportamiento se corrobora con las investigaciones recientes la relación entre gobernabilidad y seguridad, que corroboran el escaso interés que se le presta a lo policial y su rol en las sociedades latinoamericanas (Solheim, 2016).

Al respecto, la literatura sobre seguridad ciudadana, hace una relación muy estrecha entre este concepto y el de *policía*. Sin embargo, la noción del fin de policía, que como se ha precisado, consiste en garantizar la convivencia, al incluir las categorías: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública, deriva una compleja imbricación que busca un equilibrio, en la medida que involucra funciones y fines constitucionales del Estado, simultáneamente con comportamientos sociales y la participación ciudadana. Lo anterior explica que el vocablo *policía*, no puede ser comprendido exclusivamente como la institución uniformada, sino, para lograr estas categorías, su significado se extiende a una relación entre Estado, poder político, ciudadanía y sociedad (Bordua, 1968).

Las concepciones tradicionales empleadas para *policía* se refieren a la administración del Estado o la ciencia y técnica de brindar a la sociedad condiciones de seguridad. Otras se orientan sólo a la policía, como el cuerpo de agentes uniformados organizados de acuerdo

al sistema político de cada país, sea como policía nacional, federal, estatal, municipal, especializada en determinados campos de la seguridad, o de control del delito gendarméricas, etc., dependiendo de la connotación política y de gobierno de cada Estado. Lo que referencia éste, entre otros estudios, es que el concepto de *policía* no es unívoco, sino que tiene diferentes interpretaciones organizacionales y funcionales.

En lo que coinciden las diferentes investigaciones y enfoques, es que la función de la policía es predominantemente preventiva. Si bien esto no significa que no se pueda actuar en otros ámbitos como el de auxiliar de justicia a través de la investigación criminal, de reacción y disuasión contra el delito, la esencia de lo policial sobre la reflexión de una institución que materializa ese fin del Estado, corresponde al ámbito de la prevención (Greene, 2006). En concordancia con lo anterior, se identifican diferentes enfoques para el abordaje de la ciencia de policía. Se parte de la corriente alemana de siglo XVI y la francesa del XVIII, conocidas una como restrictiva y la otra amplia, y luego otra de mayor cobertura en los asuntos del Estado, que surge en el siglo XIX y que se concentra en la convivencia, extendiéndose a los ámbitos de la seguridad y tranquilidad públicas.

### **1.2.1 Enfoques de estudio del ente policía**

Los estudios sobre *policía* abarcan diversas aproximaciones que dependen de la perspectiva histórica y del sistema político en el que se desarrolla. Así, se parte desde la formación del sistema anglosajón de policía fundamentado en el modelo británico de sir Robert Peel, con la creación de la Policía londinense y sus nueve principios.<sup>3</sup> Estos fundamentaron el modelamiento de lo que hoy se conoce como la policía moderna y el *law enforcement* o cumplimiento de ley, para países de habla inglesa y sus colonias entre los siglos XVII y XIX (Brown, 2013). En este sentido, se puede considerar que, desde este punto de partida histórico, surgen los estudios sobre policía en países de habla inglesa, principalmente en Reino Unido y Estados Unidos. Dichos estudios abrieron un amplio campo que analiza lo *policial* desde el control social, la criminología, la organización y administración policiales, así como la función democrática de la Policía.

Manning (2004), señala cuatro conjuntos de reseñas en cuanto a investigaciones de policía se refiere. La primera que agrupa investigaciones sobre diversos temas sobre *policía*, desde una perspectiva política y sociológica, que analiza la función policial en el conglomerado social principalmente. También su relación con la democracia, en la que se encuentra uno de los más prolíficos estudiosos de lo *policial* como Bayley (1994), junto

---

<sup>3</sup> Los principios formulados por sir Robert Peel se constituyeron en el fundamento axiológico e incluso deontológico para el planteamiento filosófico y misional de los cuerpos de policía de países anglosajones y europeos. Parten de la consideración de que la misión principal de un cuerpo de policía es prevenir el crimen y el desorden; adicionalmente describe los principios alrededor de que la Policía debe gozar de la aprobación de la sociedad, garantizar la cooperación de los gobernados para que voluntariamente obedezcan la ley con objeto de asegurar y mantener el respeto de la misma, evitando proporcionalmente la necesidad del uso de la fuerza, la demostración de un absoluto e imparcial servicio a la sociedad, el mantenimiento una relación con los gobernados, concluyendo que la eficiencia de la policía se representa en la ausencia del crimen o desorden.

con Newburn (2003) y Reiner (2000), entre otros, así como las publicaciones del *Oxford Handbook of Criminology* y el *Handbook of Policing*. El segundo conjunto de estudios desde la perspectiva anglosajona, corresponde a académicos que han profundizado aspectos específicos de la técnica policial, como la psicología organizacional, cultura policial, modelos de control del crimen, violencia, la organización policial y las relaciones con la comunidad, etc. En este grupo se encuentran Goldstein (1987: 236-258; 1990), Kelling (1999; 2001), Kelling y Souza (2001), Greene (2004), Sherman (1987), Sherman, Farrington, Welsh, y Mackenzie (2002), Skogan (1990), entre otros. Desde estos autores, se han propuesto modelos de policiamiento que han derivado conocimiento y un replanteamiento de la relación entre policía y ciudadanía, como *community policing* con Skogan y Hartnett (1997), Greene y Mastrofski (1988), *broken windows policing* (Kelling y Coles, 1996) y *problem-oriented policing* (Braga, 2008).

El tercero corresponde a una red de académicos e institutos estadounidenses y británicos que han salido a relucir a partir de investigaciones criminológicas los años 60 y 70 como Banton (1964), Skolnick (1966), Wilson (1968), Westley (1977) y Goldstein (1977), promovidos junto con el Instituto Nacional de Salud Mental (NIMH), la Fundación Nacional para la Ciencia (NSF) y el Instituto Nacional de Justicia (NIJ) en Estados Unidos, así como el Ministerio del Interior –*Home Office*– en el Reino Unido. El último ubica a los investigadores y profesores que contribuyeron al crecimiento de estos estudios, provenientes principalmente de universidades y centros de estudios de criminología como Cambridge, Oxford, Sheffield, Harvard, Michigan y la Fundación para la Policía de Estados Unidos (Sherman, 1998). Fuera de esta agrupación aparecen un grupo de filósofos franceses, entre los que se ubican Foucault (2006) con sus estudios sociológicos sobre la relación entre el Estado, el monopolio de la fuerza y el control social, así como L’Heulliet (2011) y Brodeur (1998).

### ***1.2.1.1 Primer enfoque o escuela en la aproximación de los estudios en ciencia de policía***

Existen aproximaciones y conformaciones teóricas de mayor anterioridad a la anglosajona, siendo que éstas tuvieron como punto de partida el surgimiento de los *bobbies* ingleses o Scotland Yard –Policía de Londres–, y se sostienen filosóficamente alrededor en los principios peelianos; las anteriores se pueden agrupar en dos grandes escuelas o enfoques. En la primera escuela, la ciencia de policía aparece como una entidad de estudio a partir del empleo del concepto *policía*, en las ordenanzas reales de 1403 en Francia, precisando referencias asociadas al “buen gobierno” o la conducta de la policía en la cosa pública (Malagón, 2007). Este criterio señala su orientación hacia tres aspectos: la administración pública, incluyendo las finanzas, el gobierno del Estado y el buen vivir. Posteriormente, en la Alemania del siglo XVII con el surgimiento del cameralismo, comprendido como la cámara –salón– donde el príncipe guardaba y conservaba las finanzas o ingresos del territorio bajo su gobierno, se gestó una forma de administración que derivó un carácter de ciencia administrativa a partir de la obra de Johann von Justi

*Principios de la ciencia de policía* (Nieto, citado por Suárez, 2009). Este pensador alemán señalaba la importancia de comprender la policía desde un concepto sistemático, y a partir de lo anterior, concebirla como ciencia de Estado, que busca la felicidad y el bienestar de los asociados.

Para Suárez (2009) esta ciencia tiene dos versiones. Una antigua, que parte del cameralismo alemán y de donde emerge su primera definición: *Polizeiwissenschaft* o ciencia de policía en el Estado monárquico-absolutista. Su característica principal era el enfoque de gobierno sobre los asuntos públicos, que gravitó sobre cuatro temas: hacienda, justicia, guerra y policía, este último término, finalmente agrupó todas actividades concernientes a la administración del Estado. La nueva, surge en la segunda mitad del siglo XX en el marco del Estado de derecho o liberal. La transición del tipo de Estado presenta un choque entre el Estado que controla todos los asuntos y el emergente que proclamaba la libertad, derechos y deberes como fundamento de la democracia. Adicionalmente aparece un tercer concepto de la ciencia en el marco de lo que se denomina como *Estado de policía*. Este término surge también de la Alemania de mediados del siglo XIX, con un enfoque histórico-jurídico que parte de los constitucionalistas alemanes quienes pretendían caracterizar el Estado de derecho desde una perspectiva liberal-burguesa (Bobbio *et al.*, 2008: 556).

El *Estado de policía* entonces adquiere madurez como la administración técnica del Estado, desde los Estados renacentistas en Italia y especialmente en Francia en el Ducado de Borgoña. La propuesta se desarrolla desde los principados, basando su forma de gobierno en el orden de los asuntos del Estado desde el elemento soberanía, para reforzar su consolidación y defensa frente a las mismas intenciones de expansión territorial, de los otros gobernantes. Desde allí, comienza a adquirir el enfoque técnico, sentando bases para la extensión multívoca del término, precisamente como una técnica, para la administración de los asuntos públicos y de gobierno. Posteriormente como también se analizará, proyecta un carácter jurídico basado en el derecho administrativo francés.

Londoño (2007) corrobora el carácter de la ciencia de policía y precisa su carácter científico a partir de tres atributos como son: método, sistematización y objeto propio. En cuanto al método explica que obedece a un conocimiento sistemático y ordenado acorde con las disciplinas que lo integran. Lo anterior se explica desde el fin de policía que es la *convivencia democrática* (Londoño, 2007) y ésta, obedece a la concepción acabada del bien común. Este último concepto es de donde surge esta ciencia en el medioevo y a la que se referían los tratadistas del derecho administrativo como la metodología o los modos del ejercicio de gobierno y del Estado. El atributo de sistematización se explica desde el conjunto de reglas y principios que rigen esta ciencia. Finalmente, el objeto corresponde a su universalización como tarea de toda ciencia, obedeciendo al contexto histórico y político-jurídico, rasgo sobre el cual se ha desarrollado la ciencia de policía a lo largo de los últimos seis siglos y que corresponde al *ente policía*, el cual se describirá más adelante.

Sobre estos tres atributos vale la pena resaltar el carácter de universalización que tiene la ciencia de policía sobre la experiencia como parte del método. Lo *policial*, ha formulado conocimiento sobre la base empírica-histórica de su actuar y perfeccionada hasta determinar su vigencia de estudio y contemporaneidad material. Hoy no se duda de la probada necesidad de la *policía* como función, poder, actividad y cuerpo-institución en el Estado social de derecho. Al respecto Popper (2011), reitera la importancia para que un objeto cumpla los criterios del método científico, el cual debe pasar por un examen de experiencia o base empírica, requisito que cumple la ciencia de policía y agrega, que deben, ser comprobables y contrastables.

### **1.2.1.2 Segundo enfoque o escuela de los estudios sobre ciencia de policía**

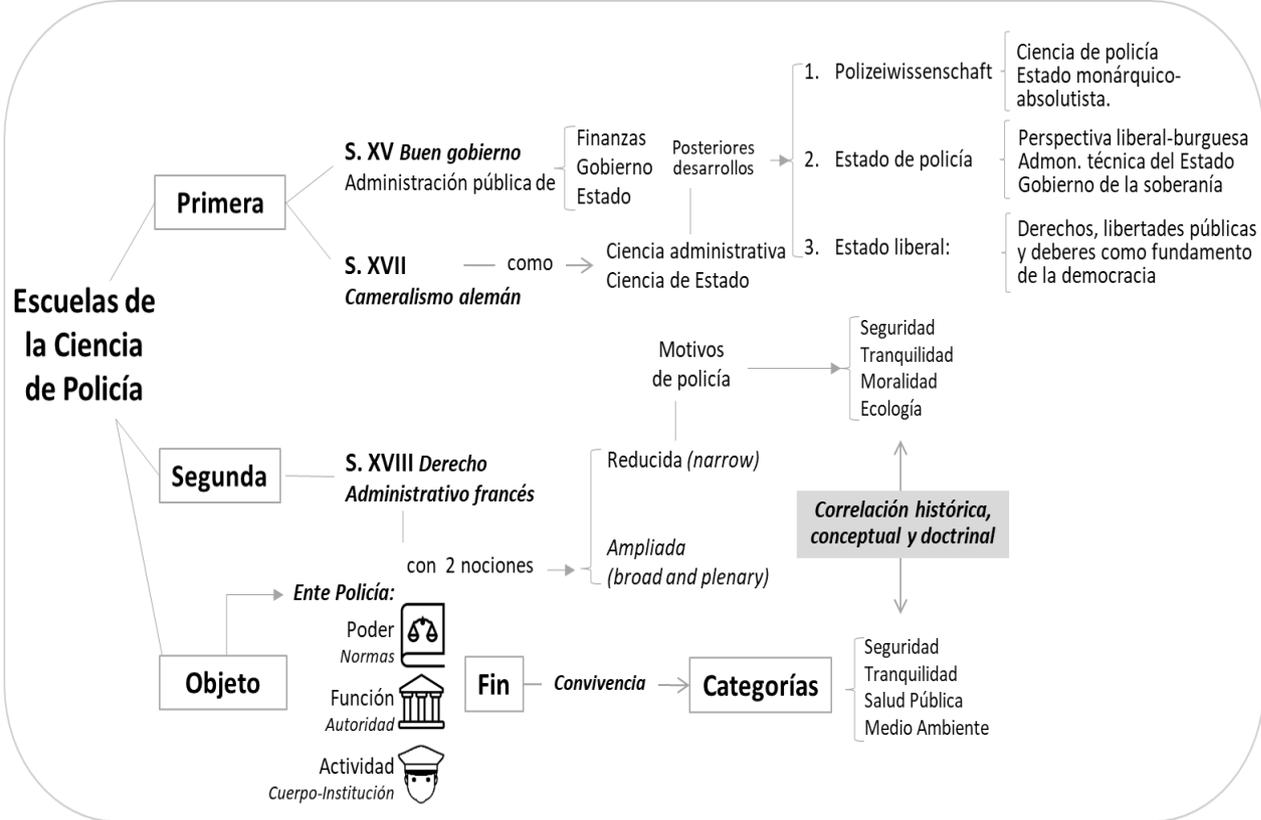
La segunda escuela, tiene su origen en el derecho administrativo francés de finales de siglo XVIII y la primera mitad del XIX. Villegas (citado por Ferro, 2013) indica que predominaban dos nociones. La primera denominada *narrow* –reducida–, de donde nacen lo que se denominan los motivos de policía; es decir, los asuntos de resorte y competencia de lo policial, definidos en el derecho de policía como: seguridad, tranquilidad, moralidad, salubridad, ecología y ornato público. La otra, que surge sobre el decimonónico, con un carácter anglosajón orientado hacia la administración pública, conocida como *broad and plenary* –amplia y plena–, agregando nuevos ámbitos de orden económico y social, relacionados con la armonía en las relaciones económicas y al bienestar comunitario, desde una visión de responsabilidades del Estado (Lleras, 2009).

Un concepto que introducen estas corrientes, en el estudio de su relación con la política, es el ejercicio del *poder de policía*, comprendido como la manifestación del poder público materializada en normas que promueven la tranquilidad y seguridad de la sociedad. *Policía* entonces, desde una perspectiva epistemológica, contiene atribuciones relacionadas con la filosofía sobre la relación entre el Estado y sus asociados para garantizar seguridad, a través de la regulación y garantía de las libertades públicas. Visto el fundamento epistemológico de la ciencia de policía, en el marco de la presente investigación, es indispensable identificar los elementos de la seguridad en relación con los que constituyen el *ente policía*.

Ferro (2013) destaca cuatro características descriptivas de la policía, pertinentes en cuanto al análisis de su nivel de alineación con la política de seguridad. Primero, su naturaleza autónoma: ninguna otra institución está asociada a la protección directa de derechos y libertades, situación que demanda estricta independencia de ideologías políticas. La segunda es la condición cambiante y dinámica, en relación con el grado de riesgo que presentan los valores democráticos que le corresponde promover y preservar; así como la transformación de sus roles para enfrentar nuevas demandas de seguridad. La tercera señala una adaptación al plan de gobierno de la máxima autoridad de policía en un sistema democrático, que corresponde al presidente, definiendo la orientación que otorgará a la política de seguridad. Y la cuarta, señala una condición compleja, donde

refiere lo que desde la filosofía policial ha derivado un concepto múltiple de policía, que corresponde en metafísica al *ente policial*, en cinco nociones: saber, profesión, función, servicio, poder y fuerza.

Gráfica 1.1 Escuelas, objeto y fin de la ciencia de policía



Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de contribuir al marco del presente estudio desde una perspectiva teleológica, la policía tiene una estricta relación con la función del Estado y su devenir político. Semánticamente, ambos vocablos tienen la misma raíz etimológica y se identifican mutuamente con el origen de la *polis* que corresponde a la ciudad u orden en la ciudad (Londoño, 2014). De esta forma se tornan interdependientes, complementarios y fundamentales para la existencia del Estado y de la sociedad. De ahí que la ciencia de policía tenga una alta correspondencia con las ciencias sociales y en consecuencia con el estudio de la ciencia política, pues esta regula los comportamientos de la sociedad en un entorno consecuente y naturalmente político. Como señala Fentanes (1972), existe una idea común de policía como sujeto indispensable para la existencia de la sociedad.

Explicado su origen histórico y definición, se explicarán sus elementos, partiendo de una triada elemental donde la ciencia de policía perfecciona su objeto de estudio y permite cumplir su fin que es la convivencia democrática. Gómez (2010) señala que el fundamento del *ente* se encuentra en los rasgos esenciales de la ciencia de policía, integrado por un cuerpo teórico de tres elementos. Estos, parten del agente/entidad que lo desarrolla, es

decir: quienes regulan derechos y libertades; quienes administran la función policial; y los que formulan normas y políticas que los regulan, guardando concordancia con los tres elementos constitutivos que se describirán a continuación.

El primero de ellos que corresponde al *poder de policía*, se refiere a la facultad del órgano legislativo, Congreso o Parlamento para expedir normas de policía o de convivencia, es decir, aquellas que promueven y regulan derechos y libertades públicas. Este elemento pasa por la esencia misma del Estado, en términos de que uno de los mecanismos operativos de la función normativa para contribuir al desarrollo de la sociedad y a la regulación de comportamientos, se da a través de la ley. Aquí, se materializan reglas de conducta social que no solo protegen, sino promueven la convivencia, fin del *ente*. Al recaer en una de las ramas de poder público, en este caso la legislativa, existe una contribución democrática fundamental que no proviene exclusivamente del Ejecutivo, de manera que permite constituir el bien superior desde el ejercicio del poder público, que corresponde a la convivencia y por su conducto a su primera categoría, la seguridad. Múltiples estudios provenientes del derecho comparado, definen el *poder de policía*. Una de ellas corresponde al reconocido caso norteamericano de sustento del estudio de la ciencia de policía, denominado *Filadelfia vs. Boders*, en la que el Fiscal del caso sostuvo: “El poder policial del Estado comprende todas aquellas leyes generales de reglamentación interna, que son necesarias, para asegurar la paz, la salud, el buen orden y el confort de la sociedad” (Lleras, 2009: 43).

El segundo concepto, la *función de policía*, establece una obligación de accionar esas normas, es decir, las autoridades de policía: presidente, gobernadores, alcaldes, inspectores y los integrantes del cuerpo-institución policial. Señala el cumplimiento y ejecución de las disposiciones legales del *poder de policía*, para asegurar los fines de seguridad y tranquilidad, que como se ha mencionado reiterativamente, son del Estado. La *función de policía* nace de la idea de legitimidad del gobernante en quien se delega esa aplicación, promoción y protección, y además porque es una función general de la administración del Estado. Esta se extiende a sus diferentes ámbitos, no solo el de la seguridad ciudadana, sino todos aquellos que contribuyen a la convivencia en el conglomerado social. Los estudios anglosajones de policía, comprenden la función como: “las prácticas, habilidades y comportamientos de aquellos que integran la policía” (Manning, 2004: 129), entendiendo policía como todos los que tienen competencia en el orden y control social.

Finalmente, la *actividad de policía*, se circunscribe a la acción material que cumple el cuerpo-institución uniformado de la policía, y corresponde en prevención, disuasión y control, en lo relacionado con el cumplimiento de las normas de policía *poder*, y de las políticas de las autoridades político-administrativas *función*. El cuerpo de policía observa diferentes estudios sociológicos desde su comportamiento como organización (Bayley, 1975), que se define dentro de cinco elementos, que considera fundamentales en lo que denomina un sistema de la policía: tareas, estructura, rendición de cuentas, imagen

profesional y roles, y organización interna. La aproximación organizacional prevalece en los estudios anglosajones desde la década de los sesenta, junto con los de carácter criminológico, y los de relación entre la policía y la comunidad, así como el de poder de Estado y de policía, que se describirá más adelante.

Un factor de análisis en cuanto a la relación entre uno de los compuestos del *ente policía* y la política desde las funciones del Estado, es la importancia de la policía en la organización estatal moderna. Si bien el fin de *policía* es la convivencia, consecuentemente de ella deriva, la preservación del antiguo concepto de orden público interno, asociado a la semántica multívoca sobre *policía*. De allí también se deduce la construcción la convivencia democrática, corroborando su objeto predominantemente preventivo. Este concepto está ampliamente asociado al de gobernabilidad, siendo la convivencia uno de sus objetivos, lo que en consecuencia resalta el carácter democrático de la *policía* y permite la extensión de esta perspectiva en niveles macro, meso y micro. Este último es uno de los más relevantes en el rol de las autoridades nacionales y locales para satisfacer las demandas ciudadanas y establecer mejores formas de participación ciudadana (Silva y Rojas, 2013). Es precisamente, la *función de policía* a través de las autoridades y la *actividad de policía*, que detenta el cuerpo-institución, el que otorga vitalidad, dinámica y acción a la convivencia democrática.

Con el propósito de precisar el concepto de *policía* en relación con el *ente*, se deben aclarar acepciones polisémicas que se han adoptado para definirlo o que en otros casos por el devenir histórico, han desorientado su fin y objeto. Una de las más comunes se asocia únicamente, a la acción represiva resultado de la violación a la ley o el control del delito. En este concepto distorsiona completamente el enfoque preventivo de los cuerpos de policía y privilegia exclusivamente la persecución penal, es decir posterior a la comisión de un hecho delictivo. Otras visiones que estudian lo policial en relación con la política pública, incorporan que el sistema penal debe replantearse no en función del castigo y el apartamiento de criminales, sino con énfasis en las políticas de prevención y reinserción como señala Currie citado por Duce y Pérez (2005).

Otra acepción del *ente policía*, es el sentido político que procura el orden y, en consecuencia, incluye categorías como el poder, gobierno y régimen (Suárez, 2009). De una u otra manera e independientemente del sistema de gobierno, lo policial surge como una necesidad intrínseca del Estado para garantizar el orden y ejercer gobierno. Bayley (2001) ofrece una de las afirmaciones más importantes como propuesta los principios de la policía moderna –entendida como fuente de poder político– y es que por sí sola y sin ayuda, no puede lograr la democracia política con sus propios esfuerzos. Agrega que, sin embargo, puede contribuir al desarrollo político democrático actuando a través de cuatro premisas (Bayley, 2001: 13-15):

- a) La policía debe otorgar prioridad operacional al servicio de las necesidades de ciudadanos individuales y grupos privados.

- b) La policía debe ser más responsable ante la ley que ante el gobierno.
- c) La policía debe proteger los derechos humanos, especialmente los que se requieren para el tipo de actividad política sin restricciones, como sello distintivo de la democracia.
- d) La policía debe ser transparente en sus actividades.

Por demás, la convivencia no solo es fin del *ente*, sino también un fin del Estado y un objetivo de la gobernabilidad. Esa polisemia del concepto se observa, al señalar que se debe apuntar a lograr el concepto de “policía democrática”:

Cuyo sello distintivo es el respeto a los derechos humanos del individuo, sean estos del posible delincuente o de la víctima. La policía calificada de democrática solo puede encontrarse en un Estado democrático, así que, de inicio la investigación planteó, indagar sobre la institución del Estado (Orellana, 2010: 12).

Esta definición que aparentemente presenta duplicidad semántica aclara que tanto policía y democracia, son conceptos estrechamente relacionados. Estos marcos teóricos cobran especial vigencia en escenarios posconflicto o de transiciones en países afectados por formas de violencia estructural, que requieren la aplicación del modelo de Nueva Gestión Pública (NPM), en la que valores democráticos como transparencia y responsabilidad ante la ley, resaltan el actuar de la policía (Heyer, 2011) o el de Transformación del Sector Seguridad (TSS). A partir del derecho de policía, comprendido como el régimen jurídico por el cual se desarrolla el poder de policía como uno de los elementos constitutivos del *ente*, se ha concluido que la aspiración de la sociedad y del Estado moderno es el mantenimiento de la convivencia democrática (Londoño, 2007: 231):

La convivencia, filosóficamente, es el “ser con” otros, estar integrado a la comunidad jurídica y delegar en ella su defensa, paz y autopromoción, pero para adquirir, en cambio, el derecho a que se le proteja en su persona total y a que se le faciliten los medios de formación educativa y cultural. Constituye, además, el fin del ente policía.

Es claro que además del sentido que se le ha otorgado a la *policía*, relacionado con los atributos orden y seguridad, el *ente* en toda su dimensión tiene un sentido político, pero, en todo caso no todo asunto político asociado con estos dos atributos puede considerarse objeto de lo policial, desde la ciencia de policía. Tres distinciones diferenciales merecen estos conceptos según Londoño (2007). El primero es el de servicio público, que puede ser atribuido a entes externos no gubernamentales o dependientes del Estado. Lo anterior como consecuencia de la tendencia de los modelos modernos de administración pública en los que este puede ser tercerizado, como el suministro de servicios públicos o la salud. Esta forma se aleja de lo policial por cuanto la convivencia como su fin primordial, no puede ser delegada en su promoción primaria a un ente diferente del Estado. De esta forma, fracturaría el orden constitucional en un asunto relevante política y jurídicamente como es la regulación de derechos fundamentales del ciudadano, por esta razón no puede equivalerse a un servicio público. La seguridad y la convivencia se complementan con otros actores como la comunidad, pasando de ser un sujeto pasivo a activo en la

promoción de la convivencia, e incluso con la emergente modalidad de la seguridad privada. Sin embargo, no puede confundirse que el hecho de que el *poder, función y actividad* como noción básica del *ente policía*, esté dirigido al público, sea considerado un “servicio” en esa categoría, por el contrario, corresponde a una función pública.

El segundo, es el de fuerza pública, pues es una singularización y reducción de la actividad de policía sólo a esta actividad. El uso de la fuerza es la *última ratio* para hacer cumplir la reglamentación de policía, que es la convivencia, cuando el público pone en riesgo por su falta de observancia, como señala Londoño citando a Fentanes (2007: 199), “la fuerza pública es un atributo de la policía-institución”. Vale la pena recordar que cuando el cuerpo uniformado detenta la actividad de policía, esta no puede ser comprendida en su totalidad como la aplicación de la fuerza. Esta facultad, empleada equivocadamente para describir en su conjunto el cuerpo de policía, es peligrosa por cuanto la hace comprender como una entidad que tiene vida legítima en el Estado, sólo para aplicar la fuerza en el concepto weberiano. Este desconocimiento, genera unos impactos negativos en la comprensión social de la policía en su ámbito de prevención, reafirmando un carácter represivo que no le corresponde, indistintamente que haya sido empleado de forma antidemocrática por algunos gobiernos a lo largo de la historia, más no porque corresponda a la esencia de lo *policial*.

El tercero es la policía judicial, vocablo que se remonta al carácter de investigación con el que surgió la policía moderna: “El objeto primario de una policía eficiente es la prevención del crimen, el siguiente es la detección y castigo de los agresores si un crimen es cometido”. (Metropolitan Police, 2008).<sup>4</sup> La prevención como función policial observa una crítica reciente donde señala que el cuerpo de policía no es responsable, ni puede prevenir el crimen, pues éste, depende de condiciones fuera del control de la policía como el del sistema de justicia criminal, entre otros (Bayley, 1994). Esto no significa, que no sean funciones complementarias, de hecho, en el proceso evolutivo que han sufrido los cuerpos de policía en los últimos siglos, se han incorporado técnicas y procedimientos de la ciencia de la investigación criminal y la persecución penal. Ciencias como la criminología y la criminalística, surgen de la necesidad de atender la demanda de una investigación criminal altamente eficiente. En Francia, por ejemplo, se acuñó el término de “policía de investigaciones judiciales” (Londoño, 2007: 201), reafirmando un carácter técnico con el propósito de coadyuvar con esta actividad, desligándola de la ambigua *police judiciaire*.

Si bien la policía cumple funciones de investigación o lo que se denomina como policía de investigación criminal o policía judicial, en condición de auxiliar de la justicia, no puede asociarse exclusivamente a una función jurisdiccional. La explicación radica en que su naturaleza dependiente del ejecutivo y relacionada con los fines del Estado, no puede desorientarse a una función que afecta el principio democrático de la separación de

---

<sup>4</sup> “The primary object of an efficient police is the prevention of crime: the next that of detection and punishment of offenders if crime is committed”.

poderes. Adicionalmente, el fin de la policía no es administrar justicia. Al respecto agrega Pineda citado por Londoño (2007: 202) en relación con la palabra policía Judicial, que: “Se dice que el nombre debido a este conjunto de funcionarios es el de policía de investigación y no el de policía judicial, por cuanto este último calificativo, puede conducir al mal entendido de que la policía administra justicia”.

Lo anterior explica cómo en diferentes países, surgen cuerpos y organismos que sin ser en su esencia policiales –por cuanto no cumplen funciones de prevención–, se dedican a la investigación criminal para auxiliar a la justicia. Organizaciones conocidas globalmente como la Oficina Federal de Investigaciones (Federal Bureau of Investigation, FBI) creada con el modelo de Edgar Hoover como una agencia estatal dedicada a la investigación de crímenes graves, la Agencia Nacional del Crimen (NCA) en el Reino Unido, la Policía de Investigaciones (PDI) en Chile o el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación en Colombia, resaltan la figura del detective o investigador dedicado a la recolección de evidencia y desarrollo de diligencias judiciales.

### **1.2.2 El poder del Estado y el poder de policía**

La policía es una institución que forma parte del sistema de seguridad pública y que tiene su origen en el Estado. Sin embargo, también se observan diferentes aproximaciones teóricas modernas en cuanto a la relación entre policía y seguridad. L’Heulliet (2011) señala que en relación con el ejercicio de la política, la policía no es sólo medio, sino un elemento estructural. La misma autora citando a Cornu (2007), emplea esta afirmación para revertir los conceptos propuestos por este autor quien explica tres sentidos del vocablo policía. Estos son: el tradicional y más antiguo que corresponde al orden y el control social; el de la perspectiva jurídica que interpreta el conjunto de reglas impuestas por la autoridad para preservar el orden, la tranquilidad y la seguridad del Estado; y el que acuña la institución –cuerpo uniformado– que hace cumplir esas normas, guardando relación con los tres elementos del *ente policía*.

Estos autores señalan que una parte importante del poder que detenta el Estado, con asiento en la *policía*, se materializa a través del control social; sin embargo, ese poder encuentra en la policía una división de acuerdo a las esferas de actuación del Estado, en tanto correspondan a la entidad misma, a la sociedad civil, a la familia o al individuo. Surgen entonces los conceptos de *alta y baja policía* propuestos por L’Heulliet (2011), en los que la policía es *baja* en la medida que atiende los asuntos sensibles de la sociedad, como la violencia o los disturbios domésticos, es decir aquellos que corresponden a la esfera familiar y del individuo. Es *alta*, en cuanto responde a los principios que fundamentan la acción de lo *policial*, que son intrínsecos al Estado mismo, aquí la policía también se considera una organización formal para preservar el gobierno. De la misma forma se realiza un parangón entre alta y baja política. La policía es considerada parte de la baja política, no en un sentido peyorativo, sino de acción y responsabilidad política, por cuanto tiene al Estado sobre ella. Precisa que el fin del Estado no es el mismo de la

sociedad civil, por ende, tiene una significación moral diferente en cuanto a su fin. Esta afirmación según L'Heulliet (2011), es reforzada por una perspectiva hegeliana y recientemente en Foucault (2006). En todo caso, se reafirma la condición estructural de la policía asociada a la política y mantiene este rasgo desde el siglo XVII, cuando se tenía claramente definido su sentido en cuanto a la administración del Estado, pensada como regularización de la sociedad. Solo hasta los años noventa, comienza a ser concebida como un servicio a su cargo, propio de la corriente de la Nueva Gestión Pública –*New Public Management* (NPM)–.

Se señala entonces, que desde el concepto de poder, este tiene dos connotaciones: una que se refiere a la ley, es decir, desde el derecho que regulan las normas: *poder de policía*, y otra, que se refiere al control social que ejerce, es decir, una de las formas en la que se expresa el poder del Estado. A la función-institución que le corresponde el control social, es a la Policía. Ese concepto es universal y es una de las manifestaciones más auténticas de la democracia en un Estado moderno. El poder del Estado se materializa y se expresa, entre otras, en la manifestación de acciones que procuran el cumplimiento de sus fines esenciales, en este caso, el de asegurar la paz y la seguridad. Este poder se realiza a través de instituciones, una de ellas, la policía, entendida como función, integral, transversal, continua, permanente al objeto y al fin del Estado. Tratadistas norteamericanos explican este concepto desde la jurisprudencia, planteando la relación entre poder del Estado, policía y poder de policía. Lleras citando al juez Cooley (2009), plantea las primeras aproximaciones a la definición de poder de policía en sentencias ubicadas en la primera mitad del siglo XIX así:

La policía de un Estado, en su sentido amplio, comprende su total sistema de regulación interior por el cual el Estado busca, no solo preservar el orden público y prevenir ofensas contra el mismo, sino también, establecer para la vida de relación de los ciudadanos, aquellas reglas de buenas maneras y de buena vecindad que se suponen suficientes para prevenir un conflicto de derechos y para asegurar a cada uno el goce ininterrumpido de los suyos propios, hasta donde es razonablemente compatible con el goce de los derechos de los demás (Lleras, 2009: 42).

El poder de policía en la edad moderna contemplaba el gobierno de la ciudad, desarrollando los postulados de Platón basados en la *polis* y la *politeia*. Posteriormente se maduró como la administración de la ciudad y de lo público, para asegurar el logro de propósitos y fines comunes, como la salubridad, la educación y el bien común. Sin embargo y como lo denota Foucault (2006), la convivencia era un elemento horizontal, secuencial y que antecedía condicionalmente el logro de estos objetivos: sin convivencia, no era posible el logro de los otros fines del Estado, con fundamento en las condiciones de duración, continuidad y realidad (Londoño, 2007).

La tesis que proponen estos autores corresponde a que la política de seguridad no puede circunscribirse exclusivamente a un tema normativo o, cuando este se vulnera, a una

respuesta exclusiva basada en la fuerza, como expresión del poder del Estado. Si bien como se señaló, el derecho sin fuerza es impotencia, la norma en materia de seguridad no se limita a que sea coactiva. Por el contrario, en tanto sea posible, a que bajo un enfoque cooperativo democrático y preventivo contribuya a garantizar derechos y libertades, los cuales no son garantizados exclusivamente por la seguridad. Este último concepto, como se ha venido señalando, es una de las tantas manifestaciones del poder del Estado y se complementa con la acción política en otros ámbitos como la educación, la salud, el empleo el acceso a servicios públicos entre otros, que completan los fines del Estado.

Los problemas de convivencia e inseguridad que hoy en día se observan, tienen múltiples causas en las que se identifican varios elementos estructurales donde la formulación de la política de seguridad presenta aislamientos, que desconocen la importancia y relevancia del ámbito de prevención. Espín (2010) corrobora esta apreciación al señalar que la expresión de gobernabilidad de un país, es la convivencia democrática. Sin ésta, es imposible el ejercicio de la democracia en una sociedad, pues debe someterse a un alto grado de consenso social, el cual es posible si la seguridad en este caso como condición y construcción, contribuye a la elaboración del tejido social, previendo la criminalidad.

Históricamente, la aplicación de la fuerza, que en exceso tiende a generar rasgos comportamentales de extremos del poder del Estado, ha sido un recurso empleado por parte de diferentes gobiernos cuando las expresiones de violencia son exacerbadas o cuando se presentan elevados índices de criminalidad. Estas, en el contexto moderno, han demostrado no tienen un efecto directo en su reducción (Bove y Gavrilova, 2017). El proceso de democratización de finales de siglo exigió a la policía y otras instituciones con competencia en la seguridad pública, adoptar prácticas que introdujeran una mayor participación y acercamiento ciudadano, responsabilidad ante la ley, respeto por los derechos humanos, modernización y profesionalización. Con esto, se procuraba alejar prácticas de manejo autoritario del poder que desnaturalizan la esencia de la política de seguridad.

Incluso a nivel de la política pública de seguridad, como señala Dammert y Bailey (2007) además del peso del contexto histórico en su evolución, existe la repetida intención de emplear la fuerza máxima –militares– por la percepción de ineficiencia del sistema de justicia penal y de la policía. Bajo este enfoque, el estamento castrense asume más funciones en el mantenimiento del orden, situación que es una tendencia global. Lo que se demostró luego de comprender el control social como un elemento restrictivo para alcanzar un nivel de seguridad, es que se distorsionaron las funciones del Estado y de sus instituciones, que como la policía, fueron adquiriendo prácticas de orden militar, de regímenes especiales o de excepción. Tales prácticas contemplan detenciones sin orden judicial o una mayor actividad coercitiva antes que preventiva, situación ésta que riñe con lo esencialmente policial, ya que estas medidas también fueron esgrimidas hacia esta institución. Además, anuló elementos fundamentales de la política de seguridad pública, como la seguridad ciudadana y la convivencia, como señala Orellana (2010: 42):

A nuestro juicio este dilema es un sofisma, no es a costa de controles sociales que menoscaben garantías individuales y derechos humanos fundamentales como se va a lograr la seguridad pública que anhelamos, sino con un entorno económico de mayor justicia social con una mayor y mejor distribución del producto interno bruto que disminuya sensiblemente el alto porcentaje de la población en estado de pobreza.

La política de seguridad como forma de ejercicio de poder del Estado se circunscribe a la prevalencia que el gobierno de turno le otorgue a determinado enfoque de seguridad, y por ende, a las instituciones encargadas de enfrentar riesgos que la afecten. El análisis comienza a mostrar una lenta transición hacia la seguridad ciudadana como una de las dimensiones para el desarrollo humano y apenas incorporándose el de seguridad pública como bien público. Lo anterior, resultado del trasegar histórico y la evolución de la noción de seguridad, como consecuencia de profundos hechos políticos y económicos de la segunda mitad de siglo. Esta situación generó mixturas en su comprensión como fin o condición, generando confusiones con los conceptos de orden público y policía, acuñándolos en un mismo componente, sin realizar mayores diferenciaciones, etimológicas, funcionales ni institucionales. De esta forma, aspectos transversales a la seguridad ciudadana como la tranquilidad, la salubridad y condiciones urbanas óptimas de convivencia, presentaban dos condiciones: o se encontraban en un segundo plano en las prioridades de la agenda de Gobierno, o simplemente se diluían al interior del tradicional concepto de seguridad nacional.

## Capítulo 2

# La política de seguridad en Colombia: un proceso histórico-constructivista desde un enfoque institucionalista de policía

La formulación de la política de seguridad en Colombia obedece a un contexto político homogéneo en Latinoamérica, subordinado al proceso de maduración y de modernización de los Estados. En este contexto ha prevalecido un enfoque institucionalista, centralizado y altamente dependiente del gobierno en lo que refiere a *policía*. Para adentrarse en su comprensión, el presente capítulo explica también las aproximaciones de los estudios en la región, identificando una clara línea reformista antes que una constructivista de la convivencia. En el caso de Colombia se explican los tres enfoques de estudio sobre el asunto policial: derecho de policía, del conflicto armado, y una línea sociológica-institucionalista, realizando un análisis en su relación con la política desde el inicio del siglo XX.

Se describirá la influencia de por lo menos tres eventos críticos de seguridad en el país que determinaron el modelamiento de la política de seguridad y policía: el periodo de *La Violencia*, el surgimiento de las guerrillas y finalmente, el narcotráfico. Estos incidieron en el proceso de profesionalización y especialización del cuerpo de policía; sin embargo, postergaron el proceso de desmilitarización de la institución y de la política. En cuanto a los elementos constitutivos del *ente policía: poder y función*, así como los componentes asociados a la convivencia correspondientes al proceso de democratización de la política y de participación ciudadana, no presentaron mayores desarrollos. Lo anterior se debió a que el esfuerzo del Gobierno se concentraba en la acción contra los grupos ilegales desde la perspectiva de la seguridad nacional.

### 2.1 Contexto de la política de seguridad en América Latina

Durante las últimas dos décadas, Latinoamérica ha registrado una nueva conceptualización alrededor de la denominada seguridad pública y ciudadana. Esta situación es consecuencia de la compleja evolución de un escenario que tuvo como antecedente, múltiples variaciones a partir de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional impulsada por Estados Unidos. Se generó una concepción donde la seguridad del Estado se articulaba a partir del control militar y la anulación del enemigo interno (Leal, 2006). El ‘enemigo’ estaba definido en la segunda

mitad del siglo XX, para el caso colombiano, como las nacientes guerrillas de corte marxista y comunista. De esta forma, alrededor del concepto de seguridad nacional se derivaron dos consecuencias. La primera es que ésta se equiparó a la seguridad del Estado a partir de los elementos soberanía, independencia e integridad territorial. Por ende, se asimilaron estos criterios como el medio para garantizar seguridad a toda la sociedad, lo que implica una negación de las aspiraciones o expectativas ciudadanas e individuales de seguridad, como se explicó en el capítulo primero, elevándolas a un abstracto que correspondía exclusivamente a la defensa del Estado. La segunda, es que derivó en una progresiva militarización de la seguridad. Con base en esta creencia se legitimó el militarismo surgido en los años sesenta en Latinoamérica con las consecuentes dictaduras, unido a la polarización de que aquello no regulado por criterios de seguridad era considerado una amenaza a la seguridad misma del Estado, dando origen a una respuesta basada en la aplicación de la fuerza.

Con el proceso de democratización luego de las dictaduras, se inició una serie de reformas tanto en la organización de la seguridad pública como en algunas de sus instituciones, ofreciendo un escenario común que se orientaba a la definición de políticas públicas en este ámbito. Se buscaba desarraigar prácticas propias del ejercicio centralizado de gobierno en seguridad nacional, como se explicó con Huntington (1968) y Morgenthau (1986) en el capítulo anterior. Al respecto, el contexto permite mencionar que se presentaron dos tipos de transiciones de política. Una orientada hacia la implementación de instancias de coordinación de seguridad, siendo cuatro principalmente como: consejerías nacionales, ministerios de seguridad pública, leyes nacionales y sistemas de seguridad. La segunda, orientada a la reforma de cuerpos de policía, como ocurrió en Centroamérica y algunos países del Cono Sur. En el primer caso luego de los conflictos armados de la década de los ochenta y noventa, y en el segundo, de afianzamiento democrático, luego de las dictaduras militares.

Dentro del contexto en que se presentó el primer conjunto de transformaciones, se destacan la creación de Consejerías de Seguridad y Convivencia Ciudadana o de Seguridad Pública. Así ocurrió en países donde ya existían Consejos de Seguridad Nacional, como el caso de México, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Argentina y Brasil, avanzando en su mayoría también en la creación de las consejerías. Cada entorno sociopolítico nacional definió las reformas en esta materia, procurando realizar un ejercicio de democratización de las instituciones competentes y responsables en el tema. Se procuraba una mayor transparencia en sus actuaciones, buscando también un alto contenido de respeto a los derechos humanos, pero principalmente, ofrecer una respuesta efectiva a las nuevas dinámicas de seguridad que se empezaban a registrar. Lo anterior, con el fin de determinar la mejor composición de la reforma política de la seguridad, procurando una mejor articulación y coordinación ejecutiva de políticas, estrategias y acciones.

Existe un patrón progresivo que se identifica en este primer grupo de reformas y es la diversidad de sistemas políticos, así como la asimetría en sus realidades sociales, de desarrollo humano y de criminalidad. En este sentido, se identifican los siguientes aspectos desde el análisis de estos mecanismos de política de seguridad, que son el resultado de los enfoques en los estudios de policía en la región (Aparicio, 2016): teoría del Estado de clase, derecho administrativo, estudios en relación con las Fuerzas Militares y neo-institucionalismo, observando que:

- Los Estados-nación han venido complementando y a la vez modificando su estructura institucional y política de seguridad nacional, en contraste con el Estado de clase. A su vez, otorgan mayor acento al proceso de democratización, hacia la creación de órganos ejecutivos de articulación de la seguridad pública y ciudadana.
- Progresivamente se han venido consolidando consejos, una tendencia de amplia normatividad y leyes nacionales de seguridad pública con carácter estratégico. Esto, con el fin de atender los problemas crecientes de seguridad ciudadana en los países latinoamericanos.
- Los países ya no sólo responden a los problemas de seguridad desde la política pública centralizada, altamente burocratizada e institucionalizada; han comprendido que se requieren enfoques multidisciplinarios, de mayor diálogo con la sociedad civil y la ciudadanía, bajo un enfoque constructivista de la seguridad.
- Estados afines a realidades de seguridad como la de Colombia, han transformado sus estructuras, creando políticas marco, bloques normativos e instancias de coordinación interinstitucional para dar respuesta a esta demanda ciudadana. Su objetivo consiste en conectar las instancias creadas o reformadas en un gran sistema de seguridad pública de carácter incluyente e interdisciplinario con otros ministerios, responsables de funciones de gobierno relacionadas con la prevención, la salud pública y la educación, entre otros.

Con el fin de analizar algunos casos en la región, Perú dispuso la creación de dos sistemas, uno denominado Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) (Instituto de Defensa Legal, 2013). Este instrumento de política pública desarrolla un concepto sistémico e integral de la seguridad ciudadana. Se concibe como la acción que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía, destinada a lograr la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la libre utilización de las vías y espacios públicos y la contribución a la prevención de delitos y faltas, con el apoyo de la comunidad organizada. Paralelamente creó el Consejo

Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC),<sup>1</sup> y organizó el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. En concordancia con la doctrina que ha imperado en Latinoamérica, se incluyen aspectos aún definidos como ‘amenaza’, poder nacional y otros asociados al interés nacional, derivados de la comprensión de la seguridad, relacionada con la protección de los elementos constitutivos del Estado.

Por su parte, en Chile prevaleció una intención política orientada hacia la democratización, modernización y desmilitarización de la política, las fuerzas armadas y las instituciones responsables de la seguridad. Esta situación en particular, como señala Isla (2017), era paralela a la renovación de imaginarios, discursos y mecanismos de control social desde el Estado en relación con la seguridad. Como se observará en los diferentes casos comparados, el contexto latinoamericano tiene como denominadores la emergencia de manifestaciones de inseguridad ciudadana y a su vez una mayor demanda de la sociedad para avanzar en la modernización institucional de la seguridad. Esto, con la intención de convertirse en una prioridad en la agenda de gobierno y la clase política, al mismo nivel que el desempleo, la salud o la educación. La arquitectura institucional en Chile sostiene dos instancias asociadas a la seguridad nacional, una es el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, que la define como: “Toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior” (Ministerio de Defensa de Chile, 1987: 3). La otra es el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), que tiene como función principal la asesoría y la generación de acuerdos en diferentes aspectos, como guerra o la atención de graves alteraciones, entre otros (Organización de los Estados Americanos, 2010).

Progresivamente, Chile avanzó en una transición hacia la seguridad pública a partir del desarrollo de cuatro elementos (Dammert, 2003): la legitimización hacia el ciudadano en la posdictadura, la transformación doctrinal de las fuerzas armadas, el rol de la policía hacia la protección del ciudadano y la construcción participativa de la seguridad pública. De esta manera y sucesivamente, se creó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de 1994, la reforma procesal penal orientada al juicio oral implementada entre 2000 y 2005, la creación de la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior en 2000 y la elaboración, entre otros mecanismos, de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en 2004. Con base en estas decisiones, se definieron lineamientos relacionados con el fortalecimiento de las instituciones responsables en la materia, la coordinación y creación de marcos intersectoriales, así como con las entidades territoriales. Igualmente, el fortalecimiento de la colaboración público-privada, la comunicación y la rendición de cuentas, ratificando un

---

<sup>1</sup> El SINASEC se caracteriza por tener una dinámica intersectorial e intergubernamental, cuya presidencia recae, en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), máximo organismo del Sistema, encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas, planes y actividades de alcance nacional vinculados a la seguridad ciudadana, con autonomía funcional y técnica.

enfoque de política pública amplio e interdisciplinario (Escobar, Saín, Sanseviero, Jofré, Rolim y Ensignia, 2007). El interés por avanzar en la institucionalización, la inclusión de nuevos actores en el diseño de la política de seguridad, la democratización y participación de la ciudadanía organizada en la seguridad en Chile, ha sido un patrón de planeación y formulación de política durante las últimas décadas en ese país.

Por su parte, en Argentina existe un Consejo de Seguridad Interior que subsume los asuntos propios de la seguridad ciudadana en cuatro ámbitos: formulación de política pública con un enfoque de investigación científica sobre la delincuencia, coordinación, doctrina y planes de acción, asesoría y producción normativa (República de Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1991). Brasil, por su parte, ofrece una doble modelación por cuenta del gobierno federal. Una que centraliza las disposiciones normativas y de política a través de una instancia de coordinación denominada Consejo Nacional de Seguridad Pública (CONSAP) (Leeds, 2013) y otra, que diseña planes específicos por temáticas, misionalidad y territorialidad. Esta última se desarrolla a través de las cinco instituciones que la integran: policía federal, policía rodoviaria, policía ferroviaria, policía civil y policía militar y cuerpos de bomberos militares. De esta forma se mantiene la subordinación con los gobernadores de los estados, de los distritos federales y los territorios (Cano, 2006).

En los países centroamericanos se observa una tendencia similar. En Honduras, por ejemplo, existen dos instancias de seguridad: el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, pese a que su orientación es de coordinación interinstitucional. Llama la atención que la fuente de estudio para ambas es el Observatorio de Violencia y el Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional, con un enfoque epidemiológico y de análisis de la violencia, para generar recomendaciones de política y líneas de trabajo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). En El Salvador existe un consejo con el mismo nombre, que incluye al sector justicia para la generación de política, comprendida como un sistema. Sin embargo, el contexto de Centroamérica presenta asimetrías en la efectividad de estos mecanismos por la caracterización de la problemática de delincuencia local, asociada en un gran porcentaje a la participación de jóvenes en las denominadas “maras”. Al respecto, apenas a inicio de siglo se exploraron fórmulas alternativas a políticas aplicadas durante varios gobiernos, denominadas de “mano dura” (Aguilar, 2019).

En 2009, México constituye un Sistema de Seguridad Pública en concordancia con su esquema de gobierno federal. Este esquema procura coordinar e integrar capacidades de las instituciones comprometidas como el Ejército y la Marina, particularmente frente al fenómeno del narcotráfico, que por su alcance y gravedad en este país, fue elevado a un

asunto de defensa nacional. Sin embargo, su propósito principal es el diseño de lineamientos de política en esta materia. El Sistema define su objeto en materia de política pública como:

(...) una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo (...) (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009: 1).

### **2.1.1 Enfoques y aproximaciones de los estudios sobre *policía* en América Latina**

En lo que refiere a las investigaciones y trabajos académicos en la región se observan tres enfoques. Uno que corresponde a la desmilitarización y reforma de los cuerpos de policía con una orientación basada en el institucionalismo, en concordancia con las transiciones democráticas del último cuarto de siglo en Latinoamérica. Aquí se destacan Arias (2009), Arias y Zuñiga (2008), Arias, Rosada-Granados y Saín (2012) Saín (2009; 2018), Camacho (1993; 1994) y Frühling y Candina (2001), entre otros. El segundo enfoque, impulsa el debate sobre la seguridad ciudadana en la región, que se vio plasmada en la propuesta política en seguridad pública establecida en el plan de gobierno 2010-2014 de la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla y José Rico (2002; 2006). Ellos realizan una contribución desde la evaluación de la política de seguridad orientada a la perspectiva de seguridad pública y ciudadana, donde se encuentran elementos de análisis sobre la función policial. En este enfoque también se encuentra a Dammert (2006a; 2009; 2010a) Dammert y Bailey (2006), Carrión (2002; 2007), y Arriagada y Godoy (1999). El tercero, analiza el rol de la policía frente a la violencia y la criminalidad, con una importante producción donde destacan Frühling (2004; 2009), Frühling, Tulchin y Golding (2005).

Sin embargo, también se observan varios trabajos académicos producidos por institutos, departamentos de ciencia política y fundaciones, que tratan temas de ciudadanía, seguridad y justicia como el Banco Interamericano de Desarrollo. Muestra de ello, es el estudio *Calles más seguras* (2004) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en sus diferentes capítulos regionales, siendo los más prolíficos Chile, Ecuador y Colombia. El ámbito de estudio se extiende a las reformas planteadas con el proceso de democratización de último cuarto de siglo en Latinoamérica. En este sentido, Dammert (2006b, 2009; 2010b), Frühling (2001) y Tudela (2007), han desarrollado un número importante de investigaciones, en las que resaltan la relación entre sociedad, Estado, policía y seguridad. Bajo este marco, han ofrecido líneas de implementación orientadas a la reforma, la democratización, la profesionalización, el mejoramiento de relaciones entre policía y

comunidad, así como una mayor participación ciudadana en la formulación de la seguridad como política pública.

A partir de lo anterior, se precisa un mayor énfasis en la necesidad de esfuerzos y de democratización, partiendo de la separación de la policía del estamento militar. Esta división se demanda en países que observan dos características: aquellos que han salido de gobiernos autoritarios militares –dictaduras–, y otros, en los que por las características de conflictos internos o graves hechos de violencia, se apeló al estamento militar con el fin de contener esas manifestaciones. Este último es el caso colombiano, donde se dejó a un lado el necesario fortalecimiento de lo *policial*, frente a la transición hacia conflictos de nueva generación. Así, la seguridad ciudadana y la convivencia, las reivindicaciones sociales, territoriales subregionales y locales, así como las de orden cultural, serían los principales desafíos a promover y proteger en las relaciones de la sociedad. Como resultado de lo anterior, se generó que algunos sectores sociales percibieran a la policía como una entidad extraña y distante, precisamente por el comportamiento de contención y corrección ante la perturbación, diametralmente opuesto a la prevención (Frühling, Tulchin y Golding, 2005).

La tradicional respuesta de intervención militar tiene dos interpretaciones en términos de riesgo. La primera corresponde a una menor vinculación de la sociedad en las decisiones que en política pública de seguridad. Lo anterior, en la medida en que imperativos para el desarrollo, la tranquilidad y la convivencia, como corresponde a la seguridad ciudadana, no pueden llegar a propiciar un Estado bajo la autoridad militar, bajo el argumento de inoperatividad o ingobernabilidad de las autoridades civiles. La segunda corresponde al temor de que en la política de seguridad se le otorgue mayor prevalencia a la acción militar, de naturaleza represiva, que a la acción policial, que es preventiva. De esta forma, se retoman temores y riesgos en un sistema democrático, en relación con la posibilidad de que el aparato militar suplante a la autoridad civil, al considerar que sólo el estamento castrense es ‘capaz’ de brindar estabilidad a las instituciones y al Estado. Al respecto, la esencia, razón y fin de los estamentos policiales y militares son diferentes, como anota Carrillo (2004: 91):

El modelo militar es por definición autoritario y jerárquico: la disciplina y la antigüedad valen más que la técnica y la profesionalidad. El Ejército tiene que vencer al enemigo y la policía tiene en cambio que garantizar una buena convivencia y usar la mínima fuerza indispensable. Una de las consecuencias de la militarización estructural y funcional es la equiparación del término prevención con el de disuasión. La disuasión supone generar la sensación de omnipresencia; la prevención policial descansa más en la tecnificación y la eficiencia, así como la corresponsabilidad de la comunidad en el mantenimiento de la calidad de vida.

En relación con el debate de seguridad ciudadana en Latinoamérica, como se explicó con Londoño (2007) en el primer capítulo, prevalece una orientación hacia una línea de

investigación pro reforma de las instituciones policiales. Esta aproximación, limita una respuesta que obedece a la necesidad de una propuesta que gravite alrededor de la relación entre el poder político y la sociedad en cuanto al monopolio de la fuerza legítima. Es decir, no agrupa el amplio espectro de la seguridad ciudadana, en un contexto de construcción democrática e identidad de sus propias realidades, que abarca conflictos sociales y políticos propios de países en vías de desarrollo.

Lo que se demuestra con el análisis del periodo de estudio es que los conflictos sociales, políticos y económicos con impacto en la seguridad en Latinoamérica no han sido resueltos con reformas policiales o con la creación de nuevos cuerpos de policía o unidades especializadas de cumplimiento de ley. Este tipo de reformas, ocurridas en Honduras, El Salvador, Guatemala y Haití, corroboran como señala Bayley (2001), que si bien la *policía* contribuye a la construcción de condiciones de seguridad para lograr la democracia política, ésta no necesariamente depende de la *policía*. Al respecto, también se confirma que la visión sobre la garantía de condiciones de la seguridad y tranquilidad no son un tema o un campo exclusivo del cuerpo-institución de la policía, sino que, por el contrario, involucra otros intervinientes, dinámicas sociales y políticas. El más importante, es que demanda la vinculación de una acción colectiva de la sociedad alrededor de la seguridad como un bien público. De esta forma, se corrobora el carácter de los estudios constructivistas sobre seguridad, especialmente los de origen anglosajón surgidos en los años setenta, señalados en el primer capítulo. Así, al concentrar las decisiones de manera exclusiva alrededor de reformas del cuerpo-institución de la policía, no se asegura un mejoramiento *ipso facto* de las condiciones de seguridad. Bien lo señala L'Heulliet citando a Bailey (2011: 16): "La Policía no siempre mantiene el orden y el orden no siempre es mantenido por la Policía". En consecuencia, la excesiva concentración de atribuciones de seguridad a la policía, basada en la necesidad de responder a esas demandas del Estado y de la misma ciudadanía, puede generar riesgos al interior del cuerpo-institución, desde una distorsión de sus funciones, cayendo en transgresiones a la norma que desdibujan la función de prevención. Finalmente, ponen en riesgo al mismo cuerpo de policía, pues al dejárseles exclusivamente con la responsabilidad de solucionar problemas estructurales de seguridad, éste se ve superado y comienzan a estudiarse otras figuras. Generalmente esas aproximaciones aparentemente novedosas, están basadas en la introducción del estamento castrense en la seguridad ciudadana, como señala Dammert y Bailey (2007), que son abiertamente contrarias al tipo de función y fin que les corresponde dentro del Estado, situación que ocurre con frecuencia en Latinoamérica.

Este reduccionismo de la política de seguridad también se presenta como parte de la creencia generalizada de que con un aumento progresivo en las penas se logrará mejorar la seguridad, a partir de un efecto disuasivo que favorezca la prevención, lo que se denomina

mediáticamente como *populismo punitivo*. Este tipo de decisiones ha demostrado que no tiene un impacto directo en la contención y neutralización de las amenazas o causas que afectan la seguridad. Por el contrario, comprueba que como estrategia mediática no deja de ser un simple anuncio de contención de opinión, una vez se extiendan los tiempos en la aplicación de la pena, luego de una larga investigación judicial. Además, no logra su efecto disuasivo y, por el contrario, alienta al delincuente a seguir cometiendo los delitos que se pretendían proscribir. Dammert y Salazar (2009) lo definen como *populismo penal*, explicado como una alternativa de control y sanción a quienes infringen la ley, pero desconoce que el fenómeno es más complejo y se extiende al ámbito de la seguridad pública. Este tipo de decisiones, que demuestran la deformada noción de lo *policial* en la política pública, señala una medida que finalmente no impacta la causa basal del problema, que ni siquiera son las penas, sino un sistema de justicia que no es próximo ni efectivo. Las características son homogéneas en la región y demuestran la ausencia de herramientas disuasivas y sancionatorias inmediatas, sin cumplir el carácter ejemplarizante que debe tener la justicia.

Igualmente, persiste en Latinoamérica la insistencia de propuestas políticas carentes de rigor conceptual y técnico en seguridad y *policía*, por limitarse a la lectura estadística de criminalidad. Al estar desligadas de una política de seguridad profunda e integral, conectada con la política criminal de cada nación, se reclama una actuación limitada a la actividad de policía, que corresponde solo al cuerpo-institución de la policía. Adicionalmente, se extiende a medidas muy inmediatas, coyunturales, accidentadas en muchos casos, como el incremento de los efectivos policiales, toques de queda, retenes e incremento en las penas. Incluso llegan hasta el límite de proponer una desmedida restricción de derechos y libertades, presentándose mediáticamente como única solución para conjurar graves situaciones de inseguridad, pero que en todo caso no ataca las causas originadoras ni las facilitadoras. En este sentido, carece de una acción desde la prevención, en la que se identifiquen causas y factores de riesgo, donde deban estar presentes todos los grupos sociales: autoridades, comunidad y policía. Frente a lo anterior, lo que ha concluido la revisión de la literatura es que estas medidas, extraordinarias pero frecuentes y corrientes en la región, no plantean una solución de fondo, generando que, como señala Orellana (2010), persistan situaciones de inseguridad, en tanto las políticas sociales no contribuyan a la construcción de justicia social. En el actual contexto, se ha incorporado la inseguridad y el temor al delito como oferta política de campañas electorales y su empleo mediático, para medir la efectividad de la política pública, limitándose a una respuesta coyuntural sobre la noticia, el miedo y la opinión.

Esta evaluación preliminar permite concluir la escasez de estudios sobre *policía* en su conjunto, comprendida desde la ciencia de policía. Adicionalmente se observa que las investigaciones realizadas en la región emergen de eventos críticos de seguridad de carácter

coyuntural y estructural como la existencia de un conflicto armado –en el caso colombiano–. Igualmente, frente al surgimiento de fenómenos de crimen organizado transnacional como el narcotráfico o el desbordamiento de la capacidad estatal de controlar el crimen, así como la delincuencia urbana. En todo caso, no se presentan como una línea continua de investigación donde lo *policial* sea objeto principal de análisis, donde se incluyan elementos estructurales necesarios de desarrollo social en el que prevalezca el individuo y el ciudadano, para prevenir la criminalidad (Ayres, 1998).

### **2.1.2 Las investigaciones sobre policía y seguridad en Colombia y sus tres perspectivas: derecho de policía, conflicto armado y sociológica-institucionalista**

En Colombia las investigaciones sobre policía se operacionalizaron a partir de 1970 con los estudios sobre ciencia de policía (Suárez, 2009),<sup>2</sup> con base en el positivismo jurídico que se materializó con la formulación del primer Código Nacional de Policía ese mismo año. Desde este punto de partida se identifican tres perspectivas posteriores; la primera desde el derecho de policía, que desarrolla el *poder, función y actividad de policía*, guardando estricta relación con la filosofía contenida en la ciencia de policía, que lo define como “el conjunto de normas establecidas por el Estado para la reglamentación de las libertades públicas, con el fin de garantizar la tranquilidad, la seguridad, la moralidad y la salubridad públicas” (Olivar, 1995: 13). Londoño, explica el fin del estudio así (2007: 205-206):

En ese proceso, igualmente, se vio la necesidad de una disciplina sistemática y metódica, que se encargase de lo policial, de suyo importante desde los inicios de las sociedades y con mayor razón en los progresos comunitarios de sus libertades, de sus garantías, y la aparición de los hechos que controvierten cada día más esa disciplina social necesaria a la experiencia convivencia de toda nación organizada. (...) Se plantea, así, un derecho de policía, que aunque desde hacía siglos se había conocido con tal denominación, ahora debía contar con una plena autonomía y debería servir de fundamento al desenvolvimiento jurídico del ente policía, como totalidad, universalidad y unidad que es.

---

<sup>2</sup> La introducción de la ciencia de policía en Colombia, surge como iniciativa del abogado y policólogo, brigadier general Fabio Arturo Londoño Cárdenas. Sus estudios emplean los elementos jurídicos del derecho de policía condensados en los documentos: *Derecho de Policía: ensayo de una teoría general* (1943), del doctor Miguel Lleras Pizarro y *La Policía: doctrina, historia y legislación* (1950) del Roberto Pineda Castillo, ambos reconocidos profesores de la Universidad Nacional de Colombia y de la entonces naciente universidad policial: la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, sustentando el desarrollo que desde este claustro, tendría la ciencia y la estructura funcional de lo *policial* en el país, que desde mitad de siglo se extendía a las autoridades político-administrativas y al Congreso. Desde aquí surge una serie de trabajos investigativos que tendrían impacto en el surgimiento de mecanismos de política para cumplir la *función de policía*, como la creación del Comité de normas de policía en 1968, que daría impulso al primer Código Nacional de Policía, mediante el decreto 1.355 de 1970 y que sentaría las bases legales para la regulación de la convivencia en Colombia durante los siguientes cuarenta y seis años, hasta la promulgación del nuevo Código Nacional en 2016, ahora denominado “de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (Congreso de la República, 2019d), aspecto que hace parte del *poder de policía* y que se analizará en el capítulo 4 del presente estudio.

Esta aproximación, que en su momento realizó una importante contribución, mediante un compendio normativo de comportamientos cívicos, se vio superada por los estudios y análisis de seguridad en los años ochenta que ubicaron a la Policía como un agente accidental en la época de emergencia del conflicto armado interno. Recientemente, se identifica el reforzamiento del derecho de policía,<sup>3</sup> como marco de comprensión y regulación de los elementos constitutivos del *ente policía*. Esto, en consecuencia con la irrupción de la seguridad ciudadana en el debate, del aumento y visibilidad de los problemas de delincuencia urbana y de las políticas públicas en la materia. Suárez (2009: 63), concluye cómo el carácter historicista de estas investigaciones se vio reflejado en el devenir social y político de la segunda mitad de siglo en Colombia y Latinoamérica,<sup>4</sup> precisando: “Si se observan los años de publicación, no es casualidad, sino causalidad, porque en aquellas décadas, en el país se fraguaban los odios partidistas (...) que a lo largo de sesenta años perfilaron una policía única en el mundo”.

La segunda perspectiva se ubica alrededor del conflicto armado interno. Desde aquí surgen análisis con un enfoque de revisión del rol de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional frente al terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, así como de la respuesta integral del Estado. Este último se extiende a la estrategia de política, de seguridad, gobernabilidad y de la institucionalidad, donde se identifica un punto de inflexión que determinó la progresiva transición de la visión de seguridad desde los años noventa, resultado del escalamiento del conflicto a niveles críticos de violencia. Desde esta perspectiva, la línea de estudio liderada por la Universidad Nacional y la Universidad de Los Andes observa dos momentos. Uno reformista de la Policía (Camacho, 1994), que contribuyó a la gran reforma de 1993 denominada *La transformación cultural*, que en concordancia con su línea de estudio, adaptó la institución policial en el marco de las transformaciones de la política del país. Bajo este cambio, se afianzó el carácter civil de la policía, delimitando los roles de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y adoptando un modelo gerencial, como ocurrió con los estudios de Vargas (2002; 2006) y Leal (2002), principalmente. La otra se fundamentó en los estudios sobre política de seguridad, violencia y conflicto, a partir de temáticas específicas como el narcotráfico, las guerrillas y los grupos de autodefensa. Esta línea de estudio contribuyó a sentar bases para que lo consagrado en la Constitución de 1991 observara un despliegue

---

<sup>3</sup> La cátedra de derecho de policía se mantiene en universidades reconocidas en formación jurídica como El Rosario o Externado. Paralelamente, la Escuela de Posgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” de la Policía Nacional de Colombia, en la Especialización en Seguridad, observa una transición de los estudios jurídicos a unos basados en la gestión territorial de la seguridad, de política pública y liderazgo público policial, por parte de oficiales de la Policía que adelantan la Academia Superior de Policía, instancia de formación en altos estudios policiales, para asumir cargos de dirección territorial y de unidades especializadas en todo el país.

<sup>4</sup> También se sumaron otros reputados abogados como Álvaro Castaño Castillo con *La Policía: su origen y su destino* en 1947 y Julio Acosta Amador con *Régimen jurídico de la Policía* en 1941, estudio que parte del derecho administrativo como fuente de las relaciones jurídico-administrativas entre Estado y ciudadanía.

desde la generación de las primeras políticas de seguridad desmarcadas de la DSN, que des-securitarizan la agenda y se adentraran en la solución del conflicto social, donde se encuentra a Pizarro (1996), Rangel (2001) y Tokatlián (2010). Tres académicos extranjeros denominados 'colombianistas' contribuyeron desde sus investigaciones sobre violencia y poder político, a un enfoque de política que pretendía reducir la brecha entre el campo y la ciudad, como generadora del conflicto y la violencia. Me refiero a Bushnell (2009), Pecaut (2012; 2013; 2017) y Deas (2015; 2017).

La tercera perspectiva, que surge sobre finales de los años noventa e inicio del milenio, permitió también una visión sociológica-institucionalista en las políticas de seguridad. Esta situación se vio reflejada en el gobierno del expresidente César Gaviria, donde se creó el primer esfuerzo de política pública denominado *Una política de seguridad para la convivencia*. El anterior enfoque, incorpora elementos de la seguridad humana y pública, así como la necesaria modernización y proyección de la Policía frente a estos retos, a partir de los estudios de Ruiz, Illera y Manrique (2006) y Vargas (2006). La aplicación de esta perspectiva se desarrolla a través de la institución policial colombiana. Su incorporación se evidenció con el desarrollo de los planes, programas y proyectos que adaptan esta perspectiva a las estrategias de la Policía en el inicio del milenio, la introducción del sistema de gestión integral en la organización, la reestructura orgánica por especialidades y la implementación de la policía comunitaria. Este enfoque práctico de las investigaciones se desarrolló por conducto de la Escuela de Posgrados de Policía, la Dirección de Inteligencia Policial (2012a), y la Oficina de Planeación (Centro de Pensamiento y Doctrina Policial - Policía Nacional, 2015), así como destacados oficiales de la institución que han ampliado el estudio de la ciencia de policía (Rodríguez, 2009; 2017; Aparicio, 2016).

En conclusión y revisada la aplicación de estudios en Colombia y en la región desde una perspectiva histórica, como señala Aparicio (2016) citando a Bailey, existe ausencia sistemática de estudios sobre la policía, referencia que coincide con otros autores como Ruíz (2006) y Saín (2009). En este sentido, se encuentra como rasgo predominante, las delimitaciones en relación con los eventos más relevantes del conflicto armado, identificando dos momentos fundamentales para el análisis. Uno, corresponde al periodo de vigencia de la violencia política en Colombia desde 1948 hasta 1974 con el fin del Frente Nacional, y un segundo que se acentuó en la década de los ochenta con el auge del narcotráfico y los movimientos guerrilleros, hasta la implementación de la Política de Seguridad Democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez en 2002. Esta última resulta trascendental para el estudio de la política de seguridad en Colombia y se analizará en detalle en el capítulo 3 del presente estudio.

Como se ha señalado, la falta de claridad en la comprensión epistemológica y también práctica de la *policía* como ciencia de Estado, ha generado en los legisladores y gobernantes, como señala Ferro (2013:96): “desafortunados bandazos que revierten en la desvirtualización de las naturalezas de lo policial y lo criminal”. Así, se han generado cambios de competencia en aspectos disímiles como la prevención y la represión. Obsérvese que este contraste, a partir de la comparación de funciones desde los estamentos policial o militar, permite diferenciar también las funciones que desde el Estado se deben brindar en relación con la seguridad. Igualmente, en lo que refiere a la correcta diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana, así como su trascendencia en múltiples conceptos funcionales de estas instituciones:

Hoy resulta concebible que algunos países carezcan de Ejército, pero absurdo que no tengan policía. En países subdesarrollados, como el nuestro, la única explicación de la existencia de muchos ejércitos, está en la suplantación de la policía para la realización de labores que pertenecen de forma obvia a esta y no a conjuntos castrenses (Ferro, 2013: 103).

Lo que permite avizorar la ejecución de los estudios de policía en Colombia y Latinoamérica en cuanto a una política de seguridad, es un filtro que por defecto, remite la respuesta a las esferas propias de la *actividad de policía*. Incluso, a nivel de las investigaciones que tienen que ver con el *ente policía*, realizadas al interior del cuerpo-institución, se evidencia ese sesgo. Sin embargo, esto se debe a que las políticas públicas de seguridad en Colombia se analizaron desde el incremento de las magnitudes críticas del conflicto armado. Estas nuevas inquietudes para los investigadores, corroboran al agotamiento de esta aproximación, por la concentración excesiva en su estudio, que ante la entrada del posconflicto, determina la relevancia que adquiere el análisis de la seguridad ciudadana y la convivencia (Oficina de Planeación - Policía Nacional de Colombia, 2016).

## **2.2 La política de seguridad en Colombia: antecedentes y evolución**

Durante el siglo XX, a diferencia de otros países latinoamericanos, Colombia vio representadas sus amenazas a la seguridad alrededor de factores de origen interno y no de carácter exógeno que afectaran la soberanía, la independencia o la integridad territorial. Desde el análisis de fenómenos y actores internos se pueden identificar por los menos cuatro periodos que caracterizaron el devenir de la seguridad durante el siglo XX. Primero, el bandolerismo asociado a las luchas partidistas; segundo, el surgimiento de las guerrillas marxistas-comunistas durante los años sesenta; tercero, el narcotráfico con grupos de crimen organizado transnacional denominados *carteles*; y, finalmente, el recrudecimiento del conflicto con el surgimiento de las llamadas *autodefensas* confrontadas entonces con las

guerrillas. Estas últimas estaban categorizadas como organizaciones terroristas,<sup>5</sup> resultado de la transición a la fase de guerra de movimientos en las tesis de la guerra popular prolongada, así como por la naturaleza de los actos que cometían y su financiamiento desde el narcotráfico.

De esta forma el abordaje de la política de seguridad en el país necesariamente observa un desarrollo historicista fuertemente influenciado por actores y fenómenos. Su volatilidad y mutación no permitieron formular una política de Estado sólida, sostenible en el tiempo y que articulara todo el aparato estatal y la sociedad en una respuesta diferente a la de carácter predominantemente militar. Adicionalmente, otros hechos de trascendencia social y política para el país también influenciaron esta condición, particularmente los conflictos con países vecinos en el primer cuarto de siglo. Esta situación fue el resultado de las diferencias limítrofes propias de la consolidación de los proyectos nacionales de formación de las repúblicas en Latinoamérica. También lo fue, por la transformación política que sufrió el país como resultado de la violencia partidista que se prorrogó hasta el Frente Nacional (1958-1974) y culminó con el proceso de reforma política en los noventa con la formulación de una nueva Constitución Política.

Partiendo del primer hecho, el periodo de formación de la República, que comprende finales del siglo XIX hasta su consolidación como un Estado moderno con la Constitución de 1991, Colombia ha registrado cuatro guerras de carácter internacional. Dos tuvieron lugar con Perú, relacionadas con diferendos limítrofes; una con Ecuador y la última corresponde a la participación de Colombia con tropas del Ejército en la guerra de Corea en 1951 y 1952. Esta última y el conflicto con Perú en 1932,<sup>6</sup> fueron las de mayor relevancia por cuanto ocurrieron en el momento de formación doctrinal y profesionalización del Ejército, institución fundamental en el análisis de la política de seguridad durante el último siglo.

---

<sup>5</sup> La Organización de las Naciones Unidas calificó a las FARC y el ELN como organizaciones terroristas a partir de las acciones cometidas a la luz de la resolución No. 1373 sobre terrorismo, del 28 de septiembre de 2001, particularmente el atentado con un carro-bomba cometido contra civiles en el Club El Nogal en un sector exclusivo financiero de Bogotá que dejó 36 muertos, donde el Consejo de Seguridad de ese organismo aprobó por unanimidad la resolución 1465, calificando este ataque como un acto terrorista que constituye una amenaza para la paz y la seguridad. De igual forma la Unión Europea y países como Japón y Nueva Zelanda, le otorgaron este calificativo de forma unilateral. Incluso en el Foro de Terrorismo de MERCOSUR de 2009, se consideró la condición como organización terrorista de las FARC, por la naturaleza de sus actos, pese a que no se emitió una declaración formal que la calificara como tal.

<sup>6</sup> La guerra con Perú generaría un efecto de unidad nacional, posterior a la pérdida y separación de Panamá en 1903 con la injerencia de Estados Unidos, por cuanto el conflicto se inició con una agresión a la soberanía en el municipio de Leticia, limítrofe con Perú, al ser invadida por civiles armados del vecino país, deponiendo las autoridades y proclamando esa zona del trapecio amazónico como peruana, generando un sentimiento nacional de apoyo a las Fuerzas Armadas que paralelamente recibieron un impulso en términos de equipo, flota, organización y equipamiento, sin precedentes, situación que les permitió obtener una posición de ventaja estratégica y presionar una negociación a instancia de la Sociedad de las Naciones que devolvería la población a Colombia y presionaría para el cese de las hostilidades.

De lo anterior, si bien no se generaría una política de seguridad, por cuanto la respuesta de Estado consistió en la declaratoria de guerra, la respuesta militar y diplomática crearían un ambiente favorable para la unidad nacional y de desarrollo de la institución castrense (Pardo, 2004). Este último fue el mismo efecto derivado de la guerra de Corea, pues el aprendizaje de la técnica contrainsurgente frente a la guerra de guerrillas, la referencia de la doctrina militar estadounidense y de equipo pesado de guerra en un conflicto internacional servirían para fundamentar la denominada *línea desarrollista*. Esta línea fue apropiada por oficiales militares que veinticinco años después, en su condición de generales, intentarían incorporarla a la lucha contra las emergentes guerrillas marxistas.

Luego de estos acontecimientos durante los años treinta, el país concentró su atención y conflictos en episodios de carácter interno, caracterizados principalmente por las disputas entre los dos principales partidos políticos del país: el Liberal y el Conservador. Se entró en un periodo conocido como *La Violencia*, donde se trasladó el enfrentamiento ideológico al armado, que se extendió durante dos décadas. Esta época tuvo su origen en el asesinato del dirigente liberal presidenciable Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, fecha trascendental para la historia del país conocida como *El Bogotazo*.<sup>7</sup> Los antecedentes recientes en materia de política de seguridad en Colombia se remiten a la segunda mitad del siglo XX, a partir de los eventos que marcaron la orientación ideológica de estos dos partidos en el poder, su política y esfuerzos administrativos en materia de seguridad, los cuales se pueden dividir en dos grandes periodos. Uno desde *La Violencia*, como se señaló, que abarca desde los años treinta hasta la creación del Frente Nacional en 1958, y el segundo, a partir de la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) por parte de Estados Unidos hasta los años ochenta, con la entrada del narcotráfico.

Este último contexto, que obedece a la influencia externa, modelaría la política de seguridad en Colombia, al encontrar en la DSN gran parte de la línea de formación de la doctrina militar para la región. Leal (2002) la describe como: “una macro-teoría militar del Estado y de funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la ocupación de las instituciones estatales por parte de los militares”, enfoque que surge en la posguerra mundial y la emergencia de las corrientes ideológicas este-oeste. Para el caso de Occidente, esta doctrina fundamentó y justificó una nueva visión y enfoque del pensamiento militar en América Latina, el cual se vio seriamente influenciado por los Estados Unidos. Su propósito era contrarrestar cualquier manifestación del comunismo en la sociedad y en el contexto político

---

<sup>7</sup> Los hechos desencadenantes del periodo de “La Violencia” se remontan a la expulsión y persecución de campesinos afiliados al partido conservador por una “policía política” al servicio del partido liberal en 1930, en los departamentos de Boyacá y Santander, ubicados en el centro del país, de ahí en adelante, la respuesta entre seguidores de uno y otro partido, sería de múltiples homicidios de parte y parte, un recrudecimiento de la violencia partidista y persecución política en diferentes regiones del país.

a través de la presencia de militares formados con una línea de pensamiento de carácter democrático-institucionalista y capitalista en todos los espacios posibles de la nación.

La DSN facilitó su penetración en la región a partir de, por lo menos, tres factores. El primero, la creciente influencia económica y político-militar de Estados Unidos en la región con la construcción del concepto de “defensa colectiva del continente”,<sup>8</sup> como una expresión de dinámica centrípeta –de la periferia al centro–. El segundo factor se presenta con la irrupción de la Revolución Cubana en 1959, que acentuó las prevenciones frente al crecimiento del comunismo y la influencia soviética en Latinoamérica. Esto obligó a que Estados Unidos fortaleciera esta doctrina con el entrenamiento de militares de la región en sus bases,<sup>9</sup> actuando como una plataforma de afianzamiento y unificación no solo del carácter táctico de las operaciones, sino de la relación política a través de los ejércitos de Latinoamérica. Al ser los militares y no la clase política la instancia que definió y dio forma a los movimientos independentistas en la región, se formaría en este estamento un rol fundamental de poder político desde la época republicana. Esta concepción que los ejércitos introdujeron luego del periodo de independencia, contribuyó a afianzar un sentido de “salvadores” de los valores y principios de cada nación frente a cualquier tipo de amenaza, instalándose como parte del poder político para garantizar el desarrollo y afianzamiento de esa identidad nacional. Este rasgo del pensamiento militar latinoamericano se reproduciría en el siglo XX con la DSN, contra la amenaza considerada más grave a enfrentar, expresada entonces, en las guerrillas marxistas-comunistas. Adicionalmente, en mecanismos político-jurídicos como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en Río de Janeiro en 1947, que contribuyó a la difusión y legitimación de la DSN.

En Latinoamérica las instituciones castrenses asociadas a las guerras de independencia y la formación de los Estados modernos han asumido una posición de poder político al interior de los gobiernos y en la sociedad. Esta situación se debe, como señalaba Leal (2002), a la postura de creación de una identidad nacional basada en los valores que promovieron la

---

<sup>8</sup> En tres instancias internacionales Estados Unidos afianzó la DSN, formalizando esta doctrina a través de actos jurídicos formales. El *Acta de Chapultepec* de 1945, en su resolución octava, contemplaba la defensa colectiva del continente frente a una agresión de escala mundial. Luego el *Plan Truman* en 1946, pretendía generar un respaldo económico y militar, claramente intervencionista contra el comunismo en Europa, partiendo de la instalación de bases en Turquía y Grecia para hacer frente a las guerrillas, inspirando la expansión de esta doctrina a Latinoamérica. Finalmente, con la creación de la Organización de Estados Americanos, como instancia internacional en 1948, que con instituciones como la Junta Interamericana de Defensa, facilitarían su despliegue e implementación en la región.

<sup>9</sup> Uno de los hechos que facilitó este objetivo fue la creación del Instituto del hemisferio occidental para la Cooperación en Seguridad conocido también como la *Escuela de Las Américas*, ubicada en la zona del Canal de Panamá y que serviría de plataforma de entrenamiento en operaciones militares a los ejércitos del continente. Esta unidad de adoctrinamiento en la DSN, capacitó a diferentes comandantes militares que posteriormente protagonizarían golpes de Estado o asumirían como presidentes por largos periodos y en algunos casos, instaurando un régimen dictatorial, como Leopoldo Galtieri con la Junta Militar de 1981 en Argentina, Hugo Banzer en 1997 en Bolivia y Ollanta Humala en Perú en 2011, entre muchos otros.

soberanía y la emergencia de las nuevas repúblicas, supeditada a la actuación de la organización militar en momentos de crisis nacional. Así, para el caso de Colombia, como en la región, se empezarían a configurar sus instituciones, leyes y políticas desde una visión capitalista y liberal de desarrollo, así como conservadora de la defensa y seguridad nacional, siendo los primeros referentes de formulación de una política de seguridad.

Aunado a esta evolución de los Estados en la región, surgió la necesidad de regular la sociedad en conformación. Primero mediante un ordenamiento legal que normalizara los comportamientos de sus habitantes, y segundo, mediante el desarrollo de instituciones democráticas que definieran acciones de política diferentes a las de coerción y violencia, como recurso de estabilización, ya lograda con la independencia. De esta forma la violencia legítima en el contexto interno, bajo la referencia de los modelos democráticos europeos del siglo XIX –el francés para Colombia–, adquirió significado desde la necesidad de articular el ordenamiento legal y la definición de la responsabilidad institucional en la seguridad interna.

### **2.2.1 El periodo de *La Violencia* en la modelación de la seguridad en Colombia (1930-1958)**

En cuanto a la política de seguridad, en este periodo Colombia no presentó una creación de normas, mecanismos o instancias de gobierno que coordinaran la seguridad, como rasgo principal se identifica el marcado institucionalismo de la seguridad delegado en las Fuerzas Militares. Incluso en los dos principales conflictos señalados: 1932 en Perú y 1951 en Corea, el estamento castrense gozó de autonomía en el mando y dirección de las decisiones relacionadas con la guerra –rasgo que prevalecería hasta finales del siglo XX–. El poder civil era percibido como un recurso prácticamente paralelo en el que sólo reconocían la figura del presidente de la república. En este sentido, en el país ha ejercido notable influencia una tradición legislativa en la producción de política, denominada ‘santanderista’,<sup>10</sup> entendida como la exégesis y rigurosidad en la interpretación de la ley, con un fuerte carácter centralizado. Así, al subordinar la acción política a la norma, es que se reprodujeron las tareas de seguridad y se vieron influenciadas por el contexto de polarización política entre los partidos Liberal y Conservador. De esta forma, se emplean mecanismos legales, así como el Ejército o la Policía para materializar la violencia legítima, pero con fines políticos, contribuyendo a desinstitucionalizar su función democrática al excluir a la sociedad y otros estamentos oficiales. De esta forma el Gobierno limita la respuesta a los problemas de seguridad, con la expedición de normas y el despliegue militar y/o policial en el territorio.

---

<sup>10</sup> Esta inclinación en el ejercicio de la cultura política en Colombia, proviene del interés de enmarcar la acción política en un ordenamiento legal amplio propio de la formación de la República, inspirado en Francisco de Paula Santander, uno de los integrantes del movimiento independentista y denominado ‘Padre de las leyes’, de esta forma, prevalece una dinámica centralista, donde ese centro, representado por el Presidente y el Congreso, son quienes despliegan la decisión política hacia el territorio, a través de leyes y decretos principalmente.

Sobre la explicación del periodo de *La Violencia* en Colombia y la acción política de Gobierno, Sánchez (1986), citado por Palacio, Valencia y y Sánchez (2002), precisa dos enfoques de estudio: uno explicado desde el enfrentamiento bipartidista, y el otro, relacionado con los factores socioeconómicos y de lucha de clases. Este aspecto cobra especial importancia desde la perspectiva de que el medio para combatir estas causas fue el ejercicio de más violencia. Lo anterior se explica en dos tipos de violencia: legítima en cabeza del Estado o ilegítima a través de organizaciones de campesinos, que en el caso colombiano marcó un proceso histórico de discontinuidades en los procesos de consolidación política y social desde el inicio de la república. Ambos enfoques de estudio, pertinentes para el análisis de la política de seguridad en Colombia, perdurarán como agregados al estudio, a través de factores comunes como la debilidad estatal en las regiones y de la clase política en términos de consolidar un proyecto nacional, identitario y común para el desarrollo, empleando la seguridad como un vector de impulso. De esta forma, la seguridad contribuiría a estimular rápidamente la modernización económica y el desarrollo industrial y capitalista en el campo principalmente, espacio que constituye el principal generador de la violencia y los conflictos de Colombia durante todo el siglo XX.

La modelación de la política en materia de seguridad estaba concentrada exclusivamente en el empleo político de la fuerza armada. Igualmente, en evitar –desde una perspectiva exclusivamente teórica, mas no práctica–, su adscripción partidista, desbalanceando la relación de poder basado en la fuerza, en los territorios. Así, para evitar que la Fuerza Pública adquiriera ese carácter partidista, con la consecuente gravedad de usar la fuerza o el empleo de las armas para favorecer un partido, surge el primer antecedente de reglamentación de su carácter no deliberante con la Ley 72 de 1930. Esta norma señala: “La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente, departamentales y municipales, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo” (Valencia, 1993: 148).

La anterior decisión tendría un impacto trascendental frente a la política de seguridad, por cuanto procuraba aislar a las Fuerzas Militares y la Policía de la influencia en los asuntos de decisión política del país. También procuraba limitarlos, en el caso de los primeros, a la defensa de la soberanía y la independencia; y a los segundos, al orden, la seguridad y la convivencia, carácter que fue ratificado en la Constitución Política de 1991 y que se preserva hasta nuestros días. En relación con la Policía, en el periodo de exacerbación de *La Violencia*, el Gobierno produjo una serie de disposiciones con el fin de conjurar estas expresiones,

creando las denominaciones orgánicas regionales de la policía.<sup>11</sup> Se buscaba garantizar, una mayor capacidad en hombres que permitiera controlar los brotes y hechos de violencia sectaria, y adicionalmente, asegurar el orden económico y social en esos lugares. Posteriormente, en 1935, se promulga la ley 15, que con el decreto 1.715 de 1936, sientan las bases de la nacionalización de la policía, con el propósito de evitar la parcialización hacia el mandato del partido de gobierno o el de mayor influencia regional. Esta ley procuraba mitigar el efecto de adscripción partidista regional, por la dispersión de cuerpos de policía departamentales y municipales que podían actuar como aparato represor de los partidos liberales o conservadores. Como se observa, las tres normas expedidas durante los años treinta mantuvieron ese enfoque jurídico ‘santanderista’ en la disposición de las medidas para regular la violencia legítima e ilegítima, y también, un claro propósito de limitar al Ejército y la Policía.<sup>12</sup> De esta forma, la política restringía su actuación a las instituciones de defensa y seguridad, y no a sus causas sociales, en contraste con las necesidades de desarrollo que requería el país, resultado del proceso de modernización, así como el de industrialización y democratización al que se enfrentaba.

Durante la República conservadora (gobiernos presidencialistas del partido conservador) entre 1918-1930, hubo intentos de organización y profesionalización de la Policía Nacional. Sin embargo, el fin no era la institucionalización democrática de la seguridad, sino garantizar el control de los movimientos y la violencia sectaria que empezaba a generar serias manifestaciones de inseguridad en las regiones. Por este motivo, se continuaría acudiendo al Ejército para el control de la protesta y los movimientos sociales o de disenso partidista. Adicionalmente, el proceso de profesionalización del estamento castrense se vio beneficiado en este periodo por su carácter conservador, que de la mano del gobierno también conservador conllevó necesariamente a su partidización.

Lo anterior, sumado a la evolución social y política del país, generó dificultades en cuanto a la definición de los roles misionales de las instituciones responsables de la seguridad y la necesidad de preservar el denominado ‘orden público interno’, con los recursos disponibles para el gobernante, que para inicios del siglo XX, eran los militares. La Policía, por su parte, que existía sólo en algunos departamentos y ciudades, no tenía una connotación nacional. El sostenimiento y los salarios de los policías eran pagados por gobernadores y alcaldes;

---

<sup>11</sup> El decreto 1.735 del 15 de octubre de 1930 otorgaba una mayor capacidad de respuesta al organizar el cuerpo de policía de acuerdo a divisiones territoriales, incrementando sus capacidades de contención de expresiones de violencia partidista durante el gobierno de Enrique Olaya Herrera (1930-1934).

<sup>12</sup> Muchas de las decisiones relacionadas con la Fuerza Pública para esa época, se han heredado como consecuencia del marcado impacto que “La Violencia” tuvo en la historia y construcción política de Colombia. Hoy en día prevalecen con rango constitucional, decisiones como la prohibición del ejercicio del voto para sus miembros en servicio activo, o la de participar en partidos y deliberaciones políticas.

además, su vinculación, correspondía a un carácter clientelista basado en la adscripción al partido político del gobernante regional, sin un criterio democrático y profesional.

El 9 de abril de 1948 fue el detonante del álgido ambiente político y de inseguridad que caracterizaba el país. Este panorama mezclaba, por una parte, la expectativa del cambio a un gobierno liberal en 1950, presionado por amplias movilizaciones sociales en las regiones contra el conservadurismo en el poder,<sup>13</sup> creando un ambiente de desgobierno en contra del presidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950). Por otra, las complejas expresiones de violencia política en las que participaba a favor de ambos partidos, tanto el Ejército como la Policía. Se menciona, por el valor histórico que explica las circunstancias institucionales en las que se presentó y que sustentan el análisis de esta investigación, la descripción del general Bernardo Camacho Leyva, quien en el rango de teniente, conociera de primera mano los hechos ocurridos durante esa jornada (Rincón, 2003: 159):

Así estaban las cosas cuando el 9 de abril de 1948, a la una de la tarde, fue asesinado el doctor Jorge Eliécer Gaitán, jefe indiscutible del Partido Liberal, tribuno popular y poderoso jefe a quien seguían fervorosamente las masas y con ellas un altísimo porcentaje de miembros de la Policía. El caos se apoderó del país, muchas emisoras de radio en manos de los dirigentes revoltosos difundían consignas al pueblo con el fin de revocar al gobierno (...) Bogotá, la ciudad más afectada por la revuelta que se atribuía a la influencia comunista, fue por pocas horas sede de una junta revolucionaria que se instaló en la quinta división de la Policía, junta que integraron, entre otros, el propio comandante, el capitán Tito Orozco Castro y el dictador de Cuba Fidel Castro, que por esos días se encontraba haciendo proselitismo en el país (...). La Policía Nacional no tenía ni mucho menos el poder que hoy ostenta, las policías de los departamentos, aunque se denominaban nacionales, eran simples organizaciones desarrolladas por los gobernadores y alcaldes y todas de sabor estrictamente político.

Debido al caos y al grado de desinstitucionalización al que llegó el país, se produjeron dos hechos de análisis que incidieron en el proceso de profesionalización de la Policía y de su rol en adelante frente a la política de seguridad en Colombia. El primero corresponde a la liquidación de la Policía a nivel nacional mediante el decreto 1.403 del 30 de abril de 1948. La misma norma dispuso la “reorganización de la Policía Nacional como institución eminentemente técnica, ajena por entero a toda actividad de carácter político” (Valencia, 1993: 211). Adicionalmente, se dictó el decreto 2.244 del 4 de julio de 1948, el cual tan solo dos meses después de *El Bogotazo*, dispuso la liquidación de la totalidad del personal uniformado y su consecuente reorganización. El segundo, en concordancia con la anterior,

---

<sup>13</sup> En regiones del país donde se registraba un mayor asentamiento de las ideas liberales y conservadoras, especialmente en Boyacá, Santander, Tolima y Antioquia, se registraban permanentes saqueos, muertes selectivas y colectivas contra la población, buscando generar una mayor presión desde sectores liberales para generar una mayor agitación social, obligando una respuesta del gobierno en las que, donde intervenía la policía para contener los desmanes, eran acusados como sectarios en favor del gobernante de turno, replicando cíclicamente la violencia.

generó que el Gobierno contratase una misión del Reino Unido, integrada por catorce funcionarios, con el fin de asesorar una comisión de juristas del Gobierno para elaborar un estatuto que definiera las funciones y organización de la nueva Policía Nacional. Se pretendía entonces, otorgar un enfoque exclusivamente civil a la Policía Nacional, además de los atributos propios que caracterizan el *ente policía*, como resultado de las corrientes francesas institucionalistas y las *peelianas* de la policía londinense de 1829, como se mencionó en el capítulo anterior. Este propósito de la misión se refrenda claramente en el informe final de gestión del jefe de la misión, Douglas Gordon, presentado al presidente de la época, el Dr. Laureano Gómez, el 20 de diciembre de 1952 (Rodríguez, 1971).

Este informe es fundamental para el análisis, por cuanto señala por lo menos ocho rasgos esenciales que debería tener el cuerpo de la policía colombiana. Estas características se podrían agrupar en tres ámbitos por sus atributos. El primero corresponde al que identifica la policía con un carácter investigativo, proyectándola como el único cuerpo ante el cual se denuncien delitos, se adelante y consolide la información criminal y se encargue de la investigación preliminar. Dispone que la prevención será efectiva si está asociada con la investigación, a partir de la generación de conocimiento de los crímenes, adicional a una justicia expedita, para contener el auge de la criminalidad, comportamiento ya identificado desde la misión. Un segundo conjunto de atributos es la condición de carrera, como preludeo del carácter profesional que debe tener el cuerpo de policía. Adicionalmente, señala la estabilidad y permanencia del personal, la selección y la disciplina, explicando un enfoque de profesionalización propio de la inspiración británica basada en los principios de sir Robert Peel. En el tercero, y tal vez el más importante desde el análisis de la política de seguridad, marca una notable delimitación con las Fuerzas Armadas, a punto de no considerar la Policía como una fuerza secundaria de las militares, sino como la principal fuerza civil del Gobierno, pretendiendo con esto resaltar su carácter democrático y civil.

Sin embargo, pese a la recomendación de hacer prevalecer esta visión, propia de la naturaleza de los cuerpos policiales en el mundo, se vio interrumpida por las circunstancias del país alrededor de *La Violencia* y por el golpe de Estado,<sup>14</sup> que ubicó al general del ejército Gustavo Rojas Pinilla, como presidente de la república en 1953. Esta acción fue el resultado de un sectarismo político exacerbado en diferentes regiones del país y las persecuciones entre seguidores de los diferentes partidos. El hecho resulta trascendental frente al rol de las Fuerzas Militares y la Policía, por cuando se dispuso que esta última se incorporase al Ministerio de Guerra, modificando el Comando General de las Fuerzas Militares por el de las Fuerzas Armadas, incluyéndola como la ‘cuarta fuerza’. Así, la Policía fue sustraída del

---

<sup>14</sup> Como señala Pecaute (2001), el golpe se produce como una consecuencia luego de más de cinco años de guerra cuasivil y de una expectativa de la sociedad y también de los políticos de una especie de ‘salvamento’ nacional a través del estamento militar.

Ministerio de Gobierno, de donde dependía desde su creación en 1891. De esta forma, el propósito de la misión inglesa de marcar política y jurídicamente el carácter democrático y civil de la Policía se vería depuesto y postergado.

Los militares adoptaron entonces un rol frente a la clase política que comenzó a parecer más de arbitraje que de apaciguamiento, dado el escalonamiento de la violencia. Este papel se unió a una considerable posición de poder frente al Gobierno, dado que el ámbito principal era la 'gestión' de la violencia legítima e ilegítima, más que de la seguridad, pues como se ha señalado, no existía antecedente de una ley o política nacional que regulara esta materia. De esta forma, la seguridad se dirigía desde el desempeño militar y policial, llegando incluso a la designación de militares como alcaldes en los municipios más afectados por la violencia y la Policía a ser denominada como fuerzas de policía y no como Policía Nacional. Adicionalmente, con la Asamblea Nacional Constituyente en el mismo año, se reafirmaría la visión estado-céntrica de la seguridad del estamento militar, como principio conservador del carácter otorgado a las Fuerzas Militares en el periodo de la hegemonía conservadora en 1886. Esta visión, se vería reforzada por el encargo de la preservación del orden público nacional o seguridad interna, que doctrinalmente no corresponde al estamento militar, pero que fue otorgada so pretexto de lograr la estabilidad nacional.

Esta visión se reforzaría desde la perspectiva de las medidas de gobierno adoptadas para la seguridad, más que una política en sí misma. Decisiones como la búsqueda de la paz con diferentes grupos de pequeñas guerrillas conformadas por campesinos descritos como 'bandoleros', demostraban cómo, a pesar de que estas acciones políticas eran lideradas exclusivamente por los militares, existía la consciencia de la necesidad de apaciguar las regiones para esa estabilidad y unidad nacional.<sup>15</sup> Uno de los relatos más completos del proceso de negociación con el bandolerismo lo señala el reconocido historiador colombiano Antonio Cacia Prada, describiendo la biografía del general Juan Bautista Córdoba, miembro de la Junta Militar de Gobierno de 1958. Éste, siendo coronel y en cumplimiento de las políticas del presidente Rojas Pinilla, citaba, coordinaba y comandaban complejas situaciones de seguridad en los departamentos de Caquetá, Huila, Norte de Santander, Atlántico, Cundinamarca, Meta y Casanare. Su propósito era lograr el diálogo con estos grupos y avanzar en la pacificación de esos territorios, afectados, además, por el primer ciclo de violencia, la de carácter partidista (Cacia, 2018: 270-271):

---

<sup>15</sup> Rojas Pinilla no renunció a la posibilidad de establecer un diálogo con estos grupos, que permitiera frenar la violencia en zonas donde el sectarismo político estaba arraigado como Caldas, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá, Santander y Valle. Incluso, este propósito perduró en el mando militar que lo sucedió en la Junta Militar de 1958, a través del decreto 328 del 28 de noviembre de ese año, conocido como el decreto de amnistía, que dispuso la suspensión del proceso penal a los responsables de delitos políticos en las regiones donde surgieron estos grupos.

Distribuía volantes de paz desde los vuelos en helicóptero, citaba a los jefes más difíciles y violentos del momento, ofreciéndoles garantías para encontrarse, dialogar y buscar caminos justos y equitativos de solución para el bien de todos (...). Una vez citó a Sangre Negra, un hombre muy duro y difícil de someter en el concierto de la violencia en Colombia. Cuando llegó a su oficina de comandante en Florencia (Caquetá), le dijo (refiriéndose al coronel), de la terrible realidad que estaban viviendo todos, de las consecuencias de continuar en esta nefasta guerra.

Estas decisiones políticas buscaban impulsar el apaciguamiento del sectarismo en el campo y propiciar las condiciones para implementar los proyectos de desarrollo económico que requería el país y la consecuente modernización que demandaba el Estado. En términos de gobernabilidad, se podría señalar que pese a que los medios empleados por los militares para llegar al poder, tenían claros rasgos de autoritarismo, comprendieron la urgente necesidad de un consenso nacional necesario y ‘clamado’ por todos los sectores del país,<sup>16</sup> con el fin de cerrar el ciclo de violencia partidista. De esta forma, también se puede evidenciar un pensamiento colectivo del cuerpo castrense sobre una visión de desarrollo nacional, donde para lograr los objetivos de infraestructura y crecimiento económico, era indispensable finalizar la violencia, más como una condición que por una política que buscara lograr un *statu quo* de seguridad. Luego del periodo de regularización –no de finalización de *La Violencia*– y de cierre del proceso de bandolerismo, con el inicio del periodo del Frente Nacional, se daría lugar al surgimiento del siguiente actor en el esquema de análisis del presente capítulo, que corresponde al de las guerrillas marxistas-leninistas.

### **2.2.2 La Policía: nacionalización, centralización y profesionalización en el Frente Nacional (1958-1974)**

La nacionalización de la Policía fue un acto trascendental en términos de zanjar la posibilidad de politización por la pluralidad de cuerpos territoriales y los antecedentes desde los años treinta, cuando policías municipales y departamentales tomaban partido de acuerdo a la filiación política del gobernante y perseguían al opositor. Este hecho fue un propósito del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y se registró como una decisión que reforzaba la institucionalidad y el carácter profesional que debía tener un cuerpo de policía:

Desde hace años viene interesando a la opinión pública la nacionalización de la Policía. Primero se anunció como punto de programa de determinado gobierno. Luego se expuso como tesis de un partido político. Hoy, cuando lo doctrinario cuenta cada vez menos ante el empuje de los hechos políticos sin ton ni son, la nacionalización de la Policía se ofrece como

---

<sup>16</sup> El editorial del periódico *Jornada* del 4 de noviembre de 1949 describió esta circunstancia política como: “El pueblo pide al Ejército Nacional que esté a la altura de su deber histórico; que salve al país de la destrucción; que salve la democracia; que devuelva a la República la paz y la justicia” (Pecaut, 2001: 584).

un claro anhelo de la mayoría de los colombianos y como una panacea insustituible de los muchos males que nos afligen y nos mantienen en estado de latente conmoción interior (Pineda, 1950: 93).

La política pública de seguridad no se vería alterada por la nacionalización de la Policía, pero en definitiva, lograría la materialización de un cuerpo que, desde el derecho administrativo y el institucionalismo, sería decisivo en el devenir de la seguridad del país en los años siguientes. El modelo que pretendía el presidente Lleras Camargo partía del atributo de la centralización y el reforzamiento de la naturaleza civil de la Policía, como lo expresó:

El Presidente quiere recordar que desde que desempeñó el Ministerio de Gobierno en la administración del doctor Alfonso López y obtuvo del Congreso autorización para iniciar la unificación y nacionalización de la policía, y declara que en su opinión un cuerpo técnico, nacional unificado que preste a las secciones un servicio eficiente y que esté constitucionalmente a órdenes de las autoridades civiles, es más conveniente para la Nación que una desmembración de éste (Policía Nacional de Colombia, 1958: 3).

Posteriormente el carácter profesional se introducía en la Policía al pretender un cuerpo con carácter técnico y nacional, lo que implicaba unos criterios unificados de formación que se vieron materializados con la creación de la Escuela de Policía General Santander, como instituto de formación del personal que integraría la Policía Nacional. Es pertinente relacionar que el proceso de nacionalización surgió desde el inicio de siglo; sin embargo, sólo fue posible materializarlo en 1962.<sup>17</sup> Los esfuerzos de organización y nacionalización preceden desde 1888 con la intención de crear una gendarmería nacional que prestara servicios de seguridad en la capital y pudiera enviar comisiones a diferentes partes del país, manteniendo su denominación como Policía. Así, la producción de política en relación con la seguridad se restringía a la descripción de la fuerza armada, sin ningún otro lineamiento legal diferente a las funciones de cada institución. Hasta el siglo XIX, incluso las tareas de seguridad urbanas eran atribuidas al Ejército,<sup>18</sup> única fuerza armada que tenía rango constitucional

---

<sup>17</sup> La centralización y nacionalización de los órganos de gobierno fue una de las visiones del sistema político del presidente Rafael Reyes con que redactó la Constitución de 1886, con el firme propósito de brindar una organización institucional y legal para un país que venía de esquemas federalistas en la apenas reciente formación de la república. Estos elementos se vieron reflejados en la Policía, creada como cuerpo nacional mediante el decreto 1.000 de 1891, sólo cinco años después de redactada esta carta política. Sin embargo, sólo hasta Lleras Camargo fue posible materializar su funcionamiento como cuerpo nacional mediante la ley 193 del 30 de diciembre de 1959 y brindó además el atributo de la profesionalización con la creación del primer centro de formación policial, la Escuela General Santander. Los esfuerzos están precedidos por la creación de una gendarmería en Bogotá mediante la Ley 90 del 7 de noviembre de 1888, que luego en 1906 con la expedición del decreto legislativo 035 de 1906 creaba una gendarmería nacional, señalando en su artículo primero que en este cuerpo harían parte los integrantes de la Policía y la gendarmería de los departamentos de la República.

<sup>18</sup> Pese a que su carácter institucional se asocia a la independencia del país en 1819, el Ejército sólo inició su proceso de profesionalización en 1907 con la creación de la Escuela de Cadetes General José María Córdova, lo que le permitió

(Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019b). Lo anterior corrobora, que la política de seguridad se restringía a la descripción normativa de las funciones de la fuerza y la declaratoria de guerra en caso de violación de la soberanía o agresión por parte de un Estado extranjero. Entre tanto, para la Policía este proceso sería más complejo y pese a la visión no federal, de república unitaria centralizada que tenía el presidente Reyes desde 1886, la nacionalización sólo empezaría a justificar su verdadera necesidad con la aparición de la violencia y el sectarismo en los años treinta del siglo XX. Este escenario, presionaría la elaboración de nuevas normas para definir el régimen, funciones y organización de una policía con carácter verdaderamente nacional.

La dificultad en este proceso que debió consolidarse luego de la Constitución de 1886 se debió –como señala Atehortúa y Vélez (1994), citado por Aparicio (2018)–, por lo menos por cuatro factores. La primera era la intención y generación de legislación dispersa, permanente y contradictoria en relación con el cuerpo de policía. Al respecto, pese a que la concepción centralista del sistema político como una Policía Nacional, parte de la iniciativa de crear un órgano de gendarmería que agrupe todos los cuerpos departamentales y municipales. La segunda se describe en los problemas del fisco, en relación con la capacidad del gobierno nacional de financiar y garantizar los pagos de los policías de todo el país, que se consideró una responsabilidad de los departamentos y municipios, dificultando el proceso de unificación. Una tercera razón fueron las contradicciones de organización de los cuerpos de seguridad entre el gobierno local y central. Finalmente, dado el carácter rural del país, las presiones de gamonales y dueños de tierras para ‘disponer’ de una policía más maleable en relación con sus intereses de posesión de tierra y aspiraciones políticas.

Estos factores no permitieron avanzar en una adecuada nacionalización durante el primer cuarto del siglo XX. Sólo hasta 1926, el presidente Miguel Abadía Méndez (1926-1930) autorizaría a los gobernadores de los departamentos a solicitar servicios del personal de la Policía Nacional contando con el pago de las partidas de su manutención, uno de los puntos que complejizaba la nacionalización desde su financiamiento como cuerpo único nacional. Luego, en 1935, el presidente Alfonso López Pumarejo reorganizó la Policía Nacional, disponiendo la nacionalización de las policías departamentales y seccionales mediante contrato, en un solo escalafón para oficiales, suboficiales y agentes. De esta forma se concluye un proceso que si bien es interno, fue fundamental para lograr la centralización del cuerpo de policía, en su momento impulsado por el ministro de gobierno Alberto Lleras Camargo, quien posteriormente lo consolidaría como presidente entre 1958 y 1962.<sup>19</sup> Como se

---

avanzar en su régimen de carrera y organización en el territorio nacional, con una doctrina claramente prusiana desde sus inicios.

<sup>19</sup> Este proceso es precedido por esfuerzos normativos que pretendían resolver el marco fiscal en el que se pagarían los miembros de la Policía, como requisito indispensable para pensar en una nacionalización, situación resuelta con

observa, la materialización de los tres elementos: *nacionalización, centralización de los recursos y unificación de las policías regionales, y profesionalización*, fueron los aspectos fundamentales que permitieron el proceso evolutivo del cuerpo-institución. Estas condiciones, en el periodo del Frente Nacional y de los ochentas con el surgimiento del narcotráfico como fenómeno desestabilizador del país, serían decisivas en la materialización de disposiciones políticas de seguridad para el país. Así lo señalaría en su discurso con motivo del 68º aniversario de la Policía Nacional el 5 de noviembre de 1959:

Pretender, como se ha ensayado otras veces en Colombia, que se puede ser miembro de la Policía por reclutamientos apresurados y parciales, sin escuela alguna, sin conocimientos y simplemente con un rápido entrenamiento en el uso de las armas, es una inversión total de criterio sobre la misión que debe desempeñar la Policía como brazo inmediato del gobierno, para la ejecución de las leyes.

Yo estoy seguro de que en ese error no volveremos a incurrir los colombianos y que, al contrario de pretender que la Institución se disgregue, se disperse y su origen y autoridad se descentralicen, aspiremos cada día más y con mejores razones a fortalecer un gran cuerpo de la Policía Nacional, que bajo la inmediata dirección y responsabilidad del gobierno sea una garantía de buen servicio, de disciplina, de imparcialidad, de respeto a los derechos de los habitantes de la República. Para ello es preciso que ese cuerpo se especialice cada día más en las diversas funciones y ramas de sus extensísimas obligaciones (Revista de la Policía Nacional, 1959: 3).

Este proceso, en todo caso, sufrió múltiples distorsiones propias de la evolución y devenir de esa organización y modernización del Estado colombiano. Ello explica que durante la segunda mitad del siglo XX la Policía tuvo por lo menos seis estatutos o normas de reorganización, marcadas principalmente por el enfoque militar que imprimió el gobierno del general Rojas Pinilla. Lo anterior derivó, en consecuencia, en su adscripción al régimen de justicia penal militar y un carácter organizacional y de carrera similar al castrense.<sup>20</sup> Estos cambios, bajo la dependencia del Ministerio de Guerra y del Comando General de las Fuerzas Armadas, marcarían significativamente el proceso de nacionalización de la Policía, tanto en términos organizacionales, de carrera e incluso de doctrina, pese al enfoque claramente civil que requería. Sin embargo, más allá de una definición normativa de su naturaleza y función, situaciones sobrevinientes como el bandolerismo y las guerrillas marxistas-comunistas,

---

el decreto 1.775 de octubre 25 de 1926, con la Ley 15 de 1935 y finalmente con la ley 193 de 1959, centralizaron los aspectos administrativos relacionados como el pago y manutención del personal.

<sup>20</sup> Estas condiciones se produjeron luego de la adscripción de la Policía, al Ministerio de Guerra y su consideración como cuarta fuerza armada, mediante el decreto 1.814 de 1953. Posteriormente, con el decreto 1.705 del 18 de julio de 1960, se le devolvió a la institución el nombre de Policía Nacional que había cambiado con su entrada a este ministerio en el gobierno de Rojas Pinilla (Valencia, 1993) y se reiteró su naturaleza definiéndola como una “institución de carácter civil, con régimen y disciplina especiales” (ibíd., 1993: 242).

vincularon progresivamente a la Policía en tareas militares e, incluso, de carácter contrainsurgente.

El interés de los gobiernos de nacionalizar y organizar la Policía condujo también a un crecimiento importante en cuadros de mando formados en la Escuela de Policía, reduciendo la comisión de oficiales militares. Esta decisión sería fundamental para contribuir a su proceso de profesionalización y otorgarle un enfoque más especializado y técnico. Para 1944 (Ministerio de Gobierno Policía Nacional, 1944), el mando de la institución seguía estando encabezado por un militar y sólo desde 1962 tuvo un director formado en la Escuela de Policía (Ministerio de Guerra Policía Nacional, 1962). Este tiempo coincide con el gobierno del presidente Alberto Lleras y la definitiva nacionalización, con la exclusión del comando de las Fuerzas Armadas, para pasar a depender directamente del ahora Ministerio de Defensa y trasladar su denominación de fuerzas de Policía a Policía Nacional.

**Tabla 2.1 Planta de oficiales de la Policía Nacional entre 1944 y 1962**

<i>Grado / rangos para 1944</i>	<i>1944</i>	<i>1957</i>	<i>1962</i>
<i>Brigadier general</i>	-	-	1
<i>Coronel</i>	-	-	3
<i>Teniente coronel</i>	-	7	22
<i>Mayor/comandante</i>	14	15	63
<i>Capitán/Subcomandante</i>	24	92	215
<i>Teniente/TE. Primero</i>	43	211	172
<i>Subteniente/TE. Segundo</i>	82	155	257
<b>Total Oficiales</b>	<b>163</b>	<b>480</b>	<b>733</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en informes de escalafón de oficiales de la Policía Nacional.<sup>21</sup>

Como se observa en la gráfica (tabla 2.1 *supra*), el incremento de oficiales de policía con carácter profesional se había incrementado seis veces en casi veinte años. Esta situación corroboraba la importancia que para el país representaba en términos de seguridad y consolidar definitivamente el proceso de organización y nacionalización de su Policía. Cuatro atributos determinaron su caracterización desde los años sesenta: *cuerpo único, centralizado, profesionalizado y con una organización-estructura definida*.<sup>22</sup> Así precisaba el presidente

<sup>21</sup> Los grados de subteniente, teniente, capitán y mayor, surgen a partir de 1957 cuando la institución se adscribe al Ministerio de Guerra y se homologan por grados militares. Se excluyen oficiales del Ejército en 1944 en condición de interinidad o comisión.

<sup>22</sup> El presidente Lleras Camargo denominó este proceso como *Plan de Nacionalización*, reiterando mediante una nota oficial al entonces comandante de las fuerzas de policía, los rasgos fundamentales que se otorgarían a este cuerpo: su naturaleza civil, el carácter técnico, nacional, unificado y orientado a la prestación de un servicio eficiente a las autoridades civiles.

Lleras Camargo (1959), los términos democráticos e institucionales sobre el futuro y doctrina de la Policía:

Para pertenecer a la fuerza policial y ser digno de la confianza que depositan los ciudadanos en ella, hay que tener condiciones excepcionales de carácter refinadas por una educación especializada, que sólo puede ser el producto de las escuelas de servicio y de una rígida disciplina.

Por eso en el todo el mundo la Policía se organiza bajo un régimen militar sui generis, que tiene mucho de la inflexibilidad indispensable de la milicia para el cumplimiento de las órdenes y para la acción colectiva, pero que al mismo tiempo debe crear en cada uno de los miembros de la Institución, un altísimo sentido de responsabilidad para tomar decisiones justas en situaciones complejas y en la mayor parte de los casos sin órdenes inmediatas de los superiores (Revista de la Policía Nacional, 1959: 4).

El impulso que se presentó en los años sesenta fue fundamental, pues pese a que la Policía no tenía rango constitucional para esa fecha, la ley empezaba a definir su naturaleza y carácter,<sup>23</sup> como: “un cuerpo armado, eminentemente técnico, de personal jerarquizado que hace parte de la Fuerza Pública, con régimen y disciplina especiales y tiene por objeto la función de prevenir la perturbación del orden y de tutelar los derechos ciudadanos” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019a, A.1). Este proceso se mantendría en los años setenta, continuando el enfoque de profesionalización, haciendo énfasis en la planeación de los servicios de policía y otorgando a la estructura un carácter más funcional. Paralelamente, incorporó principios de administración con roles de dirección, planeamiento, operación y control, creando un Estado Mayor de planeación y agrupando aspectos fiscales, logísticos y administrativos.

### ***2.2.2.1 El ente policía en el Frente Nacional***

Con el inicio del Frente Nacional en 1958, se acentúa el centralismo del Estado y por ende, un efecto contraproducente en el ejercicio de la política, como fue el distanciamiento con las regiones. Esta concepción orgánica territorial de centralización ha marcado hasta nuestros días una percepción de dependencia política y presupuestaria de la seguridad en los cuerpos

---

<sup>23</sup> El Estatuto orgánico de la Policía de 1966, implementado mediante decreto 1.667 del 30 de junio, afianzaba la doctrina y el carácter civil, absolutamente necesario para evitar cualquier carácter partidista o político durante este proceso, en el que fungía la alternancia de partidos propia del Frente Nacional. Sin embargo, esta tendencia se mantuvo hasta el último gobierno del frente, con el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) que expide la ley 7 de 1970 en la que se reorganiza el ministerio de defensa nacional y crea un nuevo estatuto reorgánico de la Policía Nacional a través del decreto 2.347 del 3 de diciembre de 1971, proceso que continuó con un nuevo estatuto reorgánico de la Policía Nacional a través del decreto 2.347 del 3 de diciembre de 1971.

que guardaban características de cobertura nacional: la Policía y el Ejército.<sup>24</sup> Otras estrategias de la política de seguridad que estaban orientadas a la pacificación de las zonas rurales, mediante acuerdos con el gobierno, excluyeron la participación de sectores políticos y sociales, especialmente regionales, restringiendo su acción política a la de una persecución armada contra estas organizaciones (Policía Nacional de Colombia, 2018d). El experimento político que representaba el Frente Nacional debía garantizar que ni las Fuerzas Militares ni la Policía fueran objeto de su manipulación con fines políticos. Su fracaso, luego de *La Violencia*, significaría el estancamiento por más de tres décadas de un necesario desarrollo económico e institucional que demandaba el país, más aún si esta nueva forma de gobernar era el resultado de una decisión colectiva que guardaba una amplia expectativa en la sociedad, alternándose el poder cada cuatro años.

Así, se puede inferir que la nacionalización de la Policía fue paralela al proceso de organización y estructura en relación con los actores que surgían y se transformaban en el país. Luego de *La Violencia* y en los primeros años del Frente Nacional, la Policía enfrentaría los problemas de orden público interno enfocado en tres frentes: el bandolerismo como rezago de la violencia partidista, las nuevas guerrillas y, finalmente, el narcotráfico. Como señala Guerrero, citado por Vargas (2006: 208): “el proceso de nacionalización de la Policía condujo a una formación de un cuerpo de oficiales profesional, estrechamente ligada a la agenda de seguridad militar”. En todo caso, el elemento profesionalización, indispensable en la consolidación de los cuerpos de policía modernos, marcaría las permanentes normas expedidas en ciclos de entre seis y diez años hasta 1993.

La nacionalización de la Policía, desde una perspectiva institucionalista, haría parte de la tendencia latinoamericana que surgió en los años sesenta, orientada a la modernización de los Estados a partir de la organización de sus instituciones bajo el modelo liberal. En todo caso, redujo la expresión política de la seguridad a las instituciones militares y de la Policía, siendo en este último, desde el estudio del *ente policía*, una reducción muy temprana a la actividad de policía o del cuerpo-institución. Esta situación se vio acentuada por el distanciamiento administrativo con las autoridades territoriales, en atención a que en Colombia, como en varios países de la región, la Policía se vio presionada a dar una respuesta estatal frente a los diferentes grupos insurgentes, resultado de la influencia del comunismo. De esta manera, además de distorsionar su naturaleza, adicionalmente se afectaba el proceso de afianzamiento del carácter civil que se pretendía desde la organización de la arquitectura

---

<sup>24</sup> Con la transición de gobierno a través de una Junta Militar en 1958, se inicia el periodo del Frente Nacional, que desde la perspectiva de seguridad, se caracterizó por la persecución a grupos denominados como ‘bandoleros’, los cuales consistían en grupos de campesinos que reclamaban acceso a la tierra, atizados por el sectarismo político, que los impulsó a armarse. El ciclo de negociación y amnistía con estos grupos no se cerró en todas las regiones y con la influencia del movimiento comunista, hizo tránsito a los primeros grupos de guerrillas que surgieron en los primeros años de la década de los sesenta.

estatal. Adicionalmente, las expresiones de violencia obligaron un enfoque de política de orden militar y estado-céntrico, que luego se vería seriamente influenciado con la llegada de la DSN. Mientras que en Colombia el proceso pretendía evitar el empleo de los estamentos armados del Estado por los partidos políticos, en Latinoamérica el proceso de modernización, profesionalización y democratización policial se vio interrumpido por el nuevo escenario político-ideológico.

Durante este periodo y transcurridos los dieciséis años del Frente Nacional en cuatro periodos presidenciales de cuatro años cada uno, donde los partidos Liberal y Conservador se alternaron en el poder, se dio el primer paso para desarrollar el primer elemento constitutivo del *ente*, que corresponde al *poder de policía*. Con la dictación del primer Código Nacional de Policía en 1970, se evolucionó en una conceptualización amplia alrededor del concepto *policía*. Se comprendió como aquel que incluía en toda su dimensión el sentido múltiple del vocablo y que se extendía no solo a la regulación de comportamientos para la convivencia, sino a las funciones de las autoridades de policía, como expresan Gómez (2010) y Londoño (2014) en el capítulo 1. Se puede afirmar que este es un efecto del proceso de profesionalización iniciado en los años cuarenta y cincuenta, por cuanto el desarrollo de la ciencia de policía propendería armonizar estos conceptos en el ejercicio de la política y de la realidad nacional. Así, se logró promulgar una norma de carácter nacional que resaltaba la convivencia como fin. Sin embargo, este proceso se vería afectado y suspendido por el contexto histórico de los grupos insurgentes que ya enfrentaba el país en la década de los setenta.

### **2.3 Las guerrillas y el narcotráfico como epicentro de acción y decisión en la política de seguridad (1960-1980)**

Con el surgimiento de las guerrillas de corte marxista-leninista como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el auge de movimientos insurgentes y la influencia comunista en la región, Colombia presenta nuevamente un recrudecimiento de la violencia en su área rural. Las FARC surgen como un grupo de campesinos de filiación liberal, quienes se armaron contra las autoridades locales de corte conservador (Pardo, 2004). De la misma forma, el ELN fue la primera guerrilla inspirada en la revolución cubana y en el proceso urbano y político iniciado con el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL).<sup>25</sup> Durante este periodo, además del surgimiento

---

<sup>25</sup> La aparición de las dos guerrillas más antiguas del continente también tiene origen en las diferencias partidistas acentuadas en el campo. Esta situación prolongó enfrentamientos entre partidos en diferentes regiones del sur del país y resultado de la influencia del Partido Comunista, generó una escisión entre una guerrilla de corte comunista denominada los *comunes*, y la otra, con su origen liberal, llamada *los limpios*. En esa división prevalecieron los

de estas guerrillas, en el Frente Nacional se promovieron algunas políticas, que si bien en esencia no pueden considerarse propiamente de seguridad, procuraban mitigar las expresiones de violencia en las regiones, como consecuencia del surgimiento de estos grupos. La Revolución Cubana jugó un papel importante en términos de lograr un efecto espejo o imitativo. De hecho, diferentes líderes y células guerrilleras de la región tuvieron asiento y entrenamiento político militar en la Cuba revolucionaria. Los grupos guerrilleros de Colombia no fueron la excepción, así lo señala Nicolás Rodríguez Bautista, máximo cabecilla del ELN, citado por Pardo (2004: 452):

El aporte cubano fue muy importante (...) los procesos cubanos contribuyeron bastante al desarrollo de la lucha armada latinoamericana, capacitando hombres, prestando su territorio para la formación y manteniendo relaciones con todos los movimientos que se estaban creando, en Colombia concretamente con el MOEC, el FUAR,<sup>26</sup> las FARC y el ELN, entre otros.

En este contexto y frente a la necesidad de una respuesta estatal, apareció el primer antecedente nacional de una política de seguridad, que correspondía a un marco jurídico denominado Ley de Seguridad Nacional en 1960.<sup>27</sup> Según Leal (2002), esta instancia se constituyó en el principal vínculo entre militares y civiles en la materia. Sin embargo, en la práctica no presentó una mayor efectividad, dado que no era empleado frente al principal problema de seguridad que tenía el país en esas décadas, como era el bandolerismo y las nacientes guerrillas comunistas. Como resultado de lo anterior, se observa una discontinuidad práctica de la política de seguridad, dejando el tratamiento del problema de seguridad exclusivamente al estamento militar y a su doctrina. Este enfoque estaba inspirado en la experiencia de la participación de Colombia en la guerra de Corea y de la emergente influencia estadounidense en la táctica y estrategia militar. Como señala el general Álvaro Valencia Tovar (1993), quien fuera comandante del Ejército Nacional entre 1974 y 1975, citado por Leal (2002: 42):

Este es un país de cuatrienios: cada presidente rompe con el pasado y entra a revolcar el país con su esquema de salvación; diseña nuevas políticas, si es que se pueden llamar así a las

---

esquemas y normas comunistas, que con base en el concepto de guerra de guerrillas, organizó el grupo e inició acciones contra puestos pequeños del Ejército y la Policía, para adquirir armas y avituallamiento, aprovisionando y haciendo crecer esta nueva agrupación armada: las FARC. Por su parte, el ELN surge de un movimiento estudiantil que integraban algunos de quienes luego serían sus fundadores y comandantes, quienes viajarían a Cuba a recibir instrucción político-militar, y finalmente conformarían una guerrilla fundamentalmente rural en el departamento de Santander al norte de Colombia (Pardo, 2004).

<sup>26</sup> MOEC: Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino; FUAR: Frente Unido de Acción Revolucionaria.

<sup>27</sup> Esta ley permitió un marco, para expedir normas que desarrollarían esta ley, como el decreto 256 de 1960 que reorganizó el Consejo Superior de la Defensa Nacional, creado en 1943 y que adquirió un carácter asesor de política en materia de seguridad para el gobierno nacional, incluyendo titulares de las carteras de Gobierno, Hacienda y Relaciones Exteriores, la de Guerra y lógicamente la presencia de los comandantes militares, entre otras disposiciones relacionadas con la materia.

improvisaciones. Esas improvisaciones han caracterizado también los frentes externo e interno. Sólo en parte la ausencia de políticas ha sido reemplazada por el estamento militar.

En este contexto, se le sumaba con mayor fuerza una narrativa de ‘necesidad’ de enfrentar la pobreza, implementando la Alianza para el Progreso por parte de la administración de John F. Kennedy. Uno de sus propósitos, desde la reforma agraria y la industrialización, consistía en evitar el fortalecimiento de las guerrillas en el campo, quienes justificaban la concentración de la mitad de las tierras del país por 1% de los terratenientes (Kowalski, 2017). Adicionalmente, existía un escenario propicio para el desarrollo de la DSN, como el resultado de la aparición de guerrillas y la inestabilidad regional, como efecto de múltiples violencias asociadas al proceso de modernización e industrialización, de tenencia y explotación de la tierra. De esta forma los Estados Unidos encontrarían una justificación desde el desarrollo económico para garantizar el despliegue de la DSN, de su política anticomunista y de acción contrainsurgente. En Colombia, el presidente Lleras fue uno de los principales impulsores de esta doctrina a través de la Alianza para el Progreso, que simultáneamente se extendió con una visión continental a partir del apoyo que diera desde la Organización de los Estados Americanos, de la cual fuera su primer secretario general en 1949.

Esta posición, que continuaron los presidentes León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras (1966-1970) y Misael Pastrana (1970-1974), es decir, los gobiernos frente-nacionalistas, contribuyeron en gran medida al afianzamiento de la seguridad nacional como política de gobierno. El bloque regional encontraba una perspectiva de internacionalización, al vincularse a los mecanismos de cooperación regional con este enfoque, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el modelo de acción denominado *Latin America's Security Operation*. Este último consistía en una estrategia de actuación contrainsurgente con componentes tácticos militares, así como de acción cívico-militar con la población, para contrarrestar la influencia del comunismo.<sup>28</sup> Durante el Frente Nacional y como consecuencia del fin de la violencia partidista, se abrió un panorama de profesionalización de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que les permitieron realizar una propuesta independiente de la clase política en términos de la estrategia frente a las amenazas emergentes. Lo anterior tendría dos consecuencias; en primer lugar, una separación y exclusión en la estructuración de una política de Estado en materia de seguridad, limitada al plan de cada gobierno y orientada a la acción militar, denominada como ‘pacificación’ en zonas tradicionales de violencia. En segundo lugar, como resultado de esa

---

<sup>28</sup> Paralelamente, en Colombia se implementó el Plan Lazo, liderado por el entonces ministro de Guerra, general Alberto Ruíz Novoa, entre 1962 y 1965, durante el gobierno de Guillermo León Valencia, concebido como una estrategia de pacificación en áreas críticas afectadas por el bandolerismo y las guerrillas, a partir de la combinación de acciones militares y civiles que vinculaban otros ministerios, para restar apoyo del campesinado a estos grupos (*El Espectador*, 14-01-2017).

decisión de los militares, se evidenció una mayor presencia e influencia en la vida política, institucionalizando aún más el uso legítimo de la fuerza (Policía Nacional de Colombia, 2018d).

Posterior al Frente Nacional, el país registró un proceso de reorganización administrativa que pretendía introducir reformas en el campo, siendo el asunto de la tenencia, distribución y explotación de la tierra la causa basal de la violencia como del surgimiento de las guerrillas. Sin embargo, en este periodo no se logró definir una reforma agraria sólida, pese al esfuerzo del presidente Lleras,<sup>29</sup> unido a la introducción de las líneas que en política económica sugería la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Lo anterior traería, en consecuencia, la reforma administrativa y constitucional de 1968, orientada ahora a una descentralización y modernización del Estado, con un claro enfoque institucionalista. Luego, durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), el último del Frente Nacional, se reglamentó el Consejo Nacional de Seguridad como instancia de coordinación entre los ministerios de gobierno, defensa, relaciones exteriores y justicia, los comandantes de las Fuerzas Militares y el director de la Policía. Como señala Leal (2002) los únicos escenarios de discusión sobre los asuntos de orden público entre 1958 y 1990 fueron el Consejo Nacional de Seguridad y los consejos regionales.

En el periodo posterior al Frente Nacional los militares adquirieron una mayor independencia en el manejo del orden público. Como señala Aparicio (2018), si bien la Policía surgió del detonante del pacto de las élites representadas en los dos principales partidos políticos para dividirse el aparato burocrático, las Fuerzas Militares transitaron de la subordinación de los partidos a la del Estado, impulsando autónomamente el concepto de defensa nacional al de seguridad. Esto, junto a la DSN y al posicionamiento como instancia de poder político luego del gobierno de Rojas Pinilla, determinaron la *securitización* de la agenda política del país y la autonomía de los militares en el manejo del orden público interno.

Como consecuencia de lo anterior la acción militar, además de contrarrestar las nacientes guerrillas, también desplegaba acciones de control en eventos de alta agitación social.

---

<sup>29</sup> Durante su gobierno se expidió la Ley 135 de 1961 creando institutos y entidades técnicas para lograr este objetivo, sin lograr producir un efecto de apaciguamiento de la violencia. Pese a la visión institucionalista y democrática del presidente Lleras, el Frente Nacional gravitaría ahora, a normas de corte estado-céntrica en la gestión de la seguridad, hasta que en 1972 se expide el decreto 2.046 de 1972 que crea el Consejo de Seguridad Nacional y en 1974, se inicia un proceso de introducción de conceptos y doctrina militar en la política de seguridad, con el decreto 1.573 de 1974, que estableció la clasificación y planeación de los documentos relacionados con seguridad nacional, siendo la primera norma en señalar el concepto de seguridad nacional y describiendo cinco frentes de poder nacional, en el que no se menciona la seguridad, sino el poder militar. Durante ese periodo también fueron elaborados otros documentos que fortalecerían la DSN en el contexto de lucha contra las guerrillas, como el Manual provisional para el planeamiento de la seguridad nacional por las Fuerzas Militares en 1975 y los primeros manuales de lucha y táctica contrainsurgente.

Algunos de ellos fueron el Paro Cívico Nacional de 1977 o la solicitud del comandante general de las Fuerzas Militares, Luis Carlos Camacho Leyva, al presidente Alfonso López Michelsen, de expedir un Estatuto de Seguridad para actuar con mayores herramientas jurídicas contra estos actores emergentes. Así, se buscaba otorgar, como señalan Leal, Archila, Bonilla, Camacho y otros (2006), una mayor autonomía al estamento castrense para actuar y prácticamente liderar la política de seguridad en Colombia. La rigidez del Frente Nacional, comprendido como un sistema de alternancia bipartidista en el poder, generó una exclusión de otras expresiones políticas.<sup>30</sup> Adicionalmente el clima de agitación promovido por las centrales obreras en respuesta a las deficiencias del proceso de industrialización y formalización laboral, así como la radicalización de algunos sectores del campesinado y otros, encontrarían en la lucha armada una forma de expresión política.

Sólo hasta 1982, durante el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), se presentaría una política nacional que, desde el enfoque de lucha contra todas las manifestaciones de seguridad, sumaría un esfuerzo también de orden militar para contrarrestar todas estas expresiones. Esta decisión se registraba en medio de un nuevo incremento de la violencia, consolidación y proliferación de grupos guerrilleros, sumado a la aparición del narcotráfico como fenómeno que transformaría la realidad política y social del país. Como señaló el presidente Turbay en su discurso de posesión el 7 de agosto de 1978 (Vásquez, 1979: 350): “Mi gobierno se propone estudiar un Estatuto que les permita a las instituciones defenderse de los peligros que las amenazan, sin tener que acudir al estado de sitio”. El espíritu de su discurso se vio reflejado finalmente, con la expedición de un Estatuto de Seguridad,<sup>31</sup> que amplió facultades restrictivas de derechos al estamento militar, como una característica uniforme en Latinoamérica, indistintamente de si existiese o no un gobierno militar.

En todo caso el Estatuto de Seguridad como política de seguridad, acentuó la autonomía de la acción militar. Paralelamente, reforzó la DSN bajo un enfoque exclusivo de aplicación de la fuerza y excluyó otras ramas del poder público y la sociedad de una solución a los problemas de seguridad del país. Adicionalmente, no demostró una efectividad contra los grupos

---

<sup>30</sup> El detonante de los efectos de ese sistema bipartidista de excluyente participación fue el episodio de presunto fraude en las elecciones de 1970, en el que presuntamente fueron alterados los resultados de la votación presidencial que proclamaba como vencedor a la Alianza Nacional Popular (ANAPO), que le sirvió de justificación para tomar la vía de las armas y conformar la guerrilla del M-19. Estos comportamientos sectarios en la política también servirían de justificación para el surgimiento de otros grupos insurgentes, alineados a la realidad latinoamericana del momento que presentaba un incremento de los movimientos sociales inspirados en las expresiones de protesta surgidas en mayo del 68 en París.

<sup>31</sup> Esta norma formalizada mediante el decreto 1923 de 1978, consistía en un grupo de atribuciones especiales otorgadas a las Fuerzas Militares para actuar contra los grupos guerrilleros, particularmente dentro de la facultad de investigar y juzgar civiles en el marco de la justicia penal militar, tratándose de delitos que afectaran la seguridad del Estado, adicional a la creación de nuevos tipos penales y el agravamiento de otros, en cuanto a la extensión de las penas y acciones de control y supresión de expresiones alusivas a organizaciones subversivas. Paralelamente se les otorgaron atribuciones judiciales y competencias propias de legislaciones de emergencia como los estados de sitio.

generadores de violencia; por el contrario, durante la década de los ochenta mostraron un crecimiento exponencial, a partir de dos eventos: el narcotráfico y la evolución pseudopolítica de la guerrilla.<sup>32</sup> El primer evento, en sus fases de cultivo y producción en zonas selváticas y rurales, donde se ubicaban estas guerrillas, el cual mostraba una fuente de ingresos importante para sostener estos grupos; y el segundo, en el diseño de planes políticos que incluían la expansión territorial y un mayor perfil estratégico, buscando una mejor organización y crecimiento en el territorio. Ante este panorama, la dirigencia liberal instó el inicio de diálogos de paz, espacio que también fue aprovechado por las guerrillas, para hacerse visibles como organización política.

De esta forma, la DSN cobra autonomía en su interpretación y aplicación diferenciada en cada país. En Colombia, elementos como las diferentes manifestaciones subversivas, la emancipación del movimiento obrero, el conflicto de la industrialización y la urbanización permitieron justificar medidas desde el estamento militar. Así, la respuesta al fenómeno fue simétrica a la de otros países de la región, con gobiernos de corte autoritario. En términos políticos, esta forma de gobierno era considerada para Estados Unidos una forma de contención del comunismo. Por otra parte, reforzó la centralización del poder político y militar en las naciones latinoamericanas, incluso en aquellas que tenían un sistema federal, por cuanto si bien los ejércitos, concebidos para contener amenazas externas a la luz de esta doctrina, fueron desplazados a la acción interna. En la región, la figura presidencial se reforzó y adquirió un carácter más independiente de las otras ramas del poder público en cuanto a la seguridad. Paralelamente, se elaboraron programas de desarrollo económico en el que los militares ejercían amplia influencia como la industria aeronáutica, química, portuaria e incluso agrícola y empresarial. Este proceso se define por Keagan (1993: 189) como: “militarización de la sociedad (...) que presupone la existencia de un ejército como institución dominante, pero separada de otras instituciones sociales”; sin embargo, este proceso, a diferencia de la región, no se presentó en Colombia.

Se puede concluir que la política de seguridad durante este periodo tuvo, por lo menos, tres características principales. La primera fue la reafirmación de la independencia de los militares en la estrategia de seguridad, como consecuencia de la permanencia de factores transaccionales con el poder político. Lo anterior, como consecuencia del traslado progresivo de problemas estructurales rurales como la débil industrialización, desarrollo del campo, institucionalización y representación política en esas áreas. Estos aspectos seguían sin

---

<sup>32</sup> Las amenazas a la seguridad que se pregonaban controlar desde la DSN, no se presentaron como un bloque comunista de carácter hemisférico. De hecho, la inspiración ideológica de estos grupos era diversa, si bien era homogénea en cuanto a sus rasgos contestatarios y de enfrentamiento contra el Estado, estos grupos buscaron bases desde el pensamiento marxista, leninista, maoísta, trotskista, guevarista, incluso en las tácticas de los denominados juicios revolucionarios, hasta estalinista.

resolverse, estimando una respuesta tradicional o convencional de seguridad por parte del Ejército en la medida en que se expresaban mediante diferentes violencias.<sup>33</sup>

La segunda fue que la única instancia articuladora de seguridad se expresó a través de medidas *de facto*, recurriendo frecuentemente a la declaratoria de estados de sitio. Desde el inicio del Frente Nacional hasta el Estatuto de Seguridad de 1978 del gobierno del presidente Turbay, se decretó esta medida de carácter constitucional frente a graves alteraciones del orden público en más de doce oportunidades. Desde un análisis pragmático, la medida se justificaba en relación con las situaciones críticas de seguridad que registró el país durante ese periodo; sin embargo, desde una perspectiva de formulación de política, evidencia claramente su ausencia por cuanto la *última ratio* o medida empleada en este sentido era recurrentemente el estado de sitio. La falta de una política de seguridad se evidenciaba con la posibilidad de coordinar una acción gubernamental e interinstitucional frente a factores, causas generadoras o reproductoras de inseguridad, apelando a esta figura como un recurso recurrente u ordinario de política gubernamental. El rango constitucional de un estado de sitio agotaba la competencia ministerial y obligaba una acción en cabeza del jefe de Estado y su autorización por el Congreso, acompañada de disposiciones jurídicas restrictivas de derechos y libertades que se delegaban en la Fuerza Pública.

La tercera, fue la marginalidad del Ministerio de Gobierno y otras instituciones en los asuntos de seguridad. Desde la concepción democrática, esta cartera era la responsable de coordinar las diferentes instancias institucionales de un gobierno para cumplir los fines constitucionales. En este sentido, normas como el señalado decreto 2.046 de 1972, que reiteraba este ministerio como instancia articuladora para la seguridad, procuraba este propósito; sin embargo, el músculo operativo y subordinado para el mantenimiento del orden público residía en el Ministerio de Defensa, relegando la primera cartera de los asuntos de seguridad.

---

<sup>33</sup> Esta respuesta generó encuentros y desavenencias entre el gobierno y el estamento castrense, principalmente por una línea denominada “desarrollista” que provenía de los oficiales que estuvieron en la guerra de Corea bajo una comprensión integral y social de los problemas de seguridad, impidiendo un adecuado empleo del Ejército en la política de seguridad. Lo anterior traería como consecuencia que esa nueva línea se acogiera internamente para la modernización de algunos sectores o ramas de esa fuerza, así como del sector defensa, pero no en una política de seguridad estatal. Estas tensiones, se presentaron incluso al interior del mando militar, como señala Leal (1994), entre los ministros de defensa, que eran los generales de mayor rango y los comandantes del Ejército. Precisamente uno de los motivos de retiro de oficiales que impulsaban la línea desarrollista o también llamada ‘sociológica’, consideraban que a la subversión debía contenerse exclusivamente con las armas y agregaban, que cualquier otra consideración comprometía a los militares en asuntos de la política nacional. Esto, con el propósito de evitar la alteración de su proceso de profesionalización, ciertamente amenazado por el sectarismo político de la primera mitad de siglo, así como su rol y posición de poder al interior del Estado en relación con los temas de seguridad.

## 2.4 La relación entre narcotráfico y conflicto armado interno en la política de seguridad (1980-2002)

A finales de la década de los ochenta se observaban dos enfoques en la política de seguridad en Colombia. Uno, orientado a la consecución de la paz y la apertura a un diálogo nacional, con ocasión de la dimensión y crecimiento de los grupos guerrilleros. Este enfoque también era resultado del agotamiento del enfoque militarista para enfrentar estas organizaciones en las que, paralelamente, sectores del Congreso proponían fórmulas que incluían el reconocimiento político de las guerrillas, alcanzando un nivel de debate nacional.<sup>34</sup> El otro enfoque estaba orientado a la lucha contra el narcotráfico. Este fenómeno tuvo su auge de manera silenciosa en la década de los setenta con la denominada “bonanza marimbera”,<sup>35</sup> donde la marihuana, que empezaba a tener una demanda importante en los Estados Unidos asociado al movimiento hippie de los sesentas. El tráfico de drogas vio impulsada su comercialización a través del asentamiento de clanes familiares dedicados al contrabando en el norte del país, los cuales conocían y controlaban rutas de entrada de artículos ilegales para ser empleadas en la exportación de esta sustancia estupefaciente. Con el fin de controlar los cultivos y rutas, evitar las confiscaciones y el hurto de cargamentos por parte de otras organizaciones, introdujeron acciones violentas, como mecanismo de coacción para mantener vigencia territorial, así como para distraer las operaciones de control fronterizo y aduanero (Policía Nacional de Colombia, Dirección de Antinarcóticos, 2012b). Posteriormente, con la introducción de los cultivos de hoja de coca, con base en el modelo de producción de Bolivia y Perú, estos clanes familiares harían tránsito a grupos de crimen organizado, apareciendo la “bonanza cocalera” y el inicio a la segunda generación del narcotráfico.

En relación con la consecución de la paz, el gobierno del presidente Belisario Betancourt (1982-1986), inclinó la balanza política hacia este propósito. Más allá de elaborar una política de seguridad, el gobierno quiso desmarcarse de los efectos del Estatuto de seguridad de su antecesor, situación que se vio materializada en el *Acuerdo de la Uribe*, a través del apoyo que le dio a la Comisión de Paz, para lograr concretar un acuerdo de tregua con las FARC. El enfoque de la política, que seguía concentrado en acciones de carácter militar, se limitó al cumplimiento de este acuerdo bilateral, pero en esencia no introdujo cambios o

---

<sup>34</sup> En 1977 se delegó en el expresidente Carlos Lleras la conformación de una comisión asesora para explorar alternativas de paz, sin embargo, la intensidad alcanzada en la confrontación, la desconfianza hacia el Ejecutivo a raíz de los excesos en la aplicación del Estatuto de Seguridad y la ilegitimidad propia del desgaste del enfoque autoritario y militar de la política, de ya casi cuatro años de gobierno, no permitieron que estas iniciativas tuvieran éxito.

<sup>35</sup> La boyante oportunidad de mercado que ofrecía la marihuana, incluso atrajo pilotos y veteranos de la guerra de Vietnam para servir como enlaces de tráfico hacia los Estados Unidos, generando un vínculo mafioso.

transformaciones de fondo.<sup>36</sup> Esta situación derivaría en la continuidad del conflicto, prosiguiendo los años más críticos que en materia de seguridad hubiese registrado el país desde la época de *La Violencia* en 1930, iniciando el periodo conocido como el “narcoterrorismo”.<sup>37</sup>

Estos años demostraron la complejidad en el margen de gobernabilidad del Gobierno para superponer una política de seguridad sobre los intereses de sectores como el militar, el cual, pretendía la derrota física y táctica del ‘enemigo’, en su lógica concepción de guerra. También se evidenció esta dificultad en los sectores políticos, que por vanidades ideológicas y de participación se sintieron excluidos de este proceso; del Congreso que no acompañó con sus bancadas un esfuerzo de paz y, finalmente, de la sociedad sustraída por el terror, pues cualquier expresión a favor del diálogo era interpretada como socialista y comunista y, por ende, podría ser objeto de persecución. Además, se observó este efecto en la guerrilla, que pese a la ventana de oportunidad política que tenía con los diálogos, para tener una mayor visibilidad y una posibilidad de discusión en el escenario de decisión nacional, así como lograr plantear los problemas sociales de su agenda, se inclinó por una descomposición criminal. La posibilidad de interlocución directa con el gobierno del presidente Betancourt se vio opacada por la ambición de poder mediante la prevalencia de la lucha armada con tintes delictivos, la descomposición de su plataforma al incluir el secuestro, la extorsión y el narcotráfico como formas de lucha y de financiamiento. Finalmente, la falta de una propuesta política clara impidió una contribución con alto sentido democrático para construir soluciones frente a los problemas estructurales del país.

Hasta 1990, la política de gobierno se concentraría en la paz, la cual subordinaría la de seguridad.<sup>38</sup> Con el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990), las comisiones de

---

<sup>36</sup> Múltiples hechos rodearon este periodo de tregua que se extendió a otras guerrillas como el M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL), pero en todo caso se carecía de una unidad nacional y política suficiente que apoyara estos acercamientos al diálogo, por las desconfianzas de los militares y de sectores del liberalismo y congresistas que se sentían excluidos de la comisión y los esfuerzos de paz. El propósito de fondo de la guerrilla era pasar de la lucha armada a la movilización popular y política, paralelamente a un fortalecimiento armado y financiero basado en el secuestro, y en lo rural, en su vinculación y participación en el narcotráfico.

<sup>37</sup> El país registró los hechos de mayor gravedad en la historia reciente, que socavaron su sistema democrático. La toma del Palacio de Justicia, sede del máximo tribunal jurisdiccional: la Corte Suprema de Justicia, por un comando armado de la guerrilla M-19 el 6 de noviembre de 1985, es un ícono tristemente recordado en la historia de Colombia por el impacto que representó atacar la sede principal de la rama judicial y de los expedientes investigativos que se adelantaban contra los principales narcotraficantes que estarían sujetos a la extradición, tema de debate nacional. En el hecho fueron incinerados altos magistrados de la Corte, policías del Comando de Operaciones Especiales (COPEs) que intentaron ingresar al Palacio, personal auxiliar de servicios de la Corte y guerrilleros que participaron en la acción. Medicina Legal reportó las necropsias de 94 personas, sin embargo, la Comisión de la Verdad señaló el fallecimiento de 95, de las cuales sólo se lograron identificar 76 (Rodríguez, 2010).

<sup>38</sup> Las decisiones de seguridad quedaban subordinadas a la política de paz, de hecho, se mantenía el despeje durante dos años, de un área de 2.000 kilómetros en la región del Duda y Sumapaz (departamentos de Meta y Cundinamarca), en el centro-sur del país, para sostener diálogos con las FARC, en una zona conocida como Casa Verde, en un

diálogo se habían eliminado y el manejo de la paz había sido asumido directamente por el presidente y un consejero para la paz. De esta forma, la emergencia del narcotráfico como un problema crítico, ahora de seguridad nacional, obligaba a la *securitización* de la agenda política, al ubicarse en el primer renglón en el interés nacional y en la formulación de política de seguridad en Colombia.

Según la descripción del general Óscar Naranjo Trujillo, exdirector de la Policía y vicepresidente de la república entre 2017 y 2018, la evolución del narcotráfico en Colombia tiene cuatro etapas o generaciones (Naranjo, 2012). La primera está relacionada con el surgimiento del fenómeno a partir de grupos de contrabandistas, que con el ánimo de ampliar otro renglón económico ilegal, empezaron a promover la siembra de marihuana en el norte del país. Así, conformaron clanes familiares que trascendieron a organizaciones primarias del crimen, instalándose en el mercado de consumo de esta sustancia en Estados Unidos. La segunda generación, con la introducción de organizaciones colombianas en el mercado de la cocaína, se inició con la exportación de base de coca desde Ecuador, proveniente de los cultivos de hoja de coca en Perú y Bolivia.<sup>39</sup> Bajo esta modalidad, el negocio ilícito se replicó en diferentes regiones del país y surgieron los primeros narcotraficantes a escala internacional. Carlos Lehder Rivas en el departamento de Quindío (centro-occidente del país), fue el primer cabecilla del narcotráfico extraditado a Estados Unidos el 4 de febrero de 1987. Él, junto con Pablo Escobar, crearían el denominado Cartel de Medellín, una de las organizaciones más tenebrosas y violentas de la historia de Colombia, llevando este delito a dimensiones internacionales, implementando una industrial criminal que controlaría toda la cadena del ilícito y modificando drásticamente la política de seguridad durante dos décadas.

La tercera generación corresponde a la evolución que tuvo el narcotráfico con el Cartel de Cali, encabezado por los hermanos Rodríguez Orejuela, los cuales, a diferencia del Cartel de Medellín, limitaron el uso de la violencia y basaron su accionar delictivo en un fuerte aparato corruptor en el sector político y de justicia, de legalización de patrimonios y de amplia actividad económica ilegal en sectores legales. Eran organizaciones que ejercían amplia influencia en la sociedad colombiana, poseían empresas y cadenas comerciales reconocidas, que les permitían desviar las investigaciones contra sus recursos ilícitos. La cuarta

---

escenario de plena confrontación entre las Fuerzas Militares y las guerrillas. Durante este periodo, el país gravitaba entre la consolidación de la denominada Iniciativa Política para la Paz y la emergencia crítica del narcotráfico y de los carteles. El M-19 se acogió a un proceso de paz, situación que terminó con su desmovilización y su conversión como partido político, logrando la tercera votación más alta para la presidencia en 1990 con más de 739.000 votos, posteriormente se apertura otro frente de diálogo con la denominada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar que incluía a las FARC, el Ejército Popular de Liberación (EPL), al Partido Revolucionario de Trabajadores de Colombia (PRT) y el grupo Quintín Lame.

<sup>39</sup> Ramón Aristizábal, alias Ramón Cachaco, quien era un reconocido contrabandista de la región, implementó esta modalidad, para luego afianzar la producción y distribución, vinculándose al tráfico de esta sustancia en aeronaves hacia Norteamérica.

corresponde al surgimiento de nuevas expresiones criminales en pequeños grupos, sin la característica verticalidad de las organizaciones tradicionales, sino más horizontales, que trabajan asociados en redes tipo *outsourcing* y *holding*, con menor visibilidad del negocio y optimización de los recursos.

De esta forma, el narcotráfico inicial con la producción y expansión de cultivos, primero de la planta de marihuana en los años 70 y luego con la hoja de coca en los años 80, daría lugar a la consolidación de grupos inicialmente regionales para el control del narcotráfico y su introducción posterior en el mercado internacional de narcóticos. Como señala el general Rosso José Serrano, director general de la Policía entre 1995 y 2000, con el fin de comprender la evolución de la seguridad en Colombia, es necesario precisar la incidencia que tuvo el narcotráfico en el país. En este análisis, señala un antes y un después del fenómeno:

Los motivos de policía en 1970 eran relacionados con la convivencia, como la atención de riñas o de personas en estado de embriaguez, etcétera. Aparece la marihuana en la costa atlántica, nadie sabía que la marihuana tenía unos efectos en la salud, como analgésico; sin embargo, se observan unas organizaciones que empiezan a ostentar lujos, como vehículos importados, relojes de marca. La mejor siembra de esta planta se ubica en la Sierra Nevada de Santa Marta y aparecen cabecillas con aparatos armados locales y regionales para controlar este ilícito (Serrano, entrevista con el autor, 2019).

El primer antecedente de una política de seguridad en materia de narcotráfico fue el Estatuto Nacional de Estupefacientes, conocido como la ley 30 de 1986. Hasta el momento y pese a que el fenómeno del narcotráfico se había iniciado desde los años 70 con la bonanza marimbera, no existía en Colombia una norma nacional que incorporara un marco para establecer las sustancias consideradas como drogas ilícitas. Tampoco existía un órgano que con un enfoque institucional y desde el Gobierno, regulara y estableciera disposiciones frente al cultivo, producción y consumo de estupefacientes (Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 1986). Este marco, unido a la necesidad de que la fuerza pública se vinculara a la lucha contra el narcotráfico, dio un viraje en el tratamiento que el Gobierno daría a la política de seguridad. Inicialmente la lucha contra este fenómeno fue delegada a la Procuraduría General de la Nación, órgano del Ministerio Público, al considerarse un asunto de control administrativo de una actividad considerada, en principio, limitada al cultivo de sustancias ilícitas; sin embargo, cuando se percibió que alrededor de esta actividad funcionaban organizaciones criminales armadas que ejercían un control de las plantaciones y rutas, se vio la necesidad de incorporar a la Policía Nacional en este propósito. Como lo expresa Serrano en entrevista con el autor (2019):

Empieza un fenómeno, un cambio que se percibió en la Policía. Antes se había asignado al Ejército la misión de enfrentar la problemática, pero militares de alto rango estuvieron involucrados en nexos con el narcotráfico, después a la Procuraduría. Luego la Policía con 60

hombres y se crea la Ley 30 de 1986. Cuando soy nombrado como Director Antinarcóticos en los noventa, ya eran 900 hombres, habiendo empezado con sesenta y se conoce a profundidad el problema.

Esto demandó una respuesta aún más represiva en términos de acción-respuesta del Estado contra las organizaciones, situación que evidentemente en este plano corresponde a la Fuerza Pública. Sin embargo, en la narrativa política fácilmente se encuadraba como un asunto de seguridad nacional, retomando la concepción del enemigo interno, que junto a la guerrilla, justificaba la apelación de este enfoque de seguridad. De hecho, ya para los años 80, tanto guerrilla como carteles del narcotráfico estaban asociados en un esquema de beneficio mutuo. Por una parte, los carteles se veían beneficiados por la ‘protección’ de las áreas de cultivo, producción y rutas de exportación, generalmente en zonas rurales de difícil acceso. En estas áreas, la guerrilla ejercía una fuerte presencia e influencia sobre campesinos que participaban en el proceso de cultivo. Por otra parte, la guerrilla empezaba a recibir amplios dividendos al cobrar el denominado ‘impuesto al gramaje’, es decir, el pago por cada gramo o kilo de droga producida por estos narcotraficantes en sus áreas de influencia. Ante el tamaño del problema, se extendió la acción del control del cultivo y producción de sustancias al enfrentamiento de unas organizaciones con capacidad financiera e influencia territorial en áreas rurales de escasa presencia estatal, reafirmando un enfoque de seguridad nacional.

El escenario internacional de lucha contra las drogas soportaba y se alineaba con este enfoque a partir de la línea de política liderada por el presidente estadounidense Ronald Reagan. En febrero de 1982, Reagan declaró la guerra contra las drogas y lo ubicó como un objetivo de seguridad nacional, incrementando el presupuesto para los programas de control de narcóticos, alcanzando 3.8 billones de euros sólo en 1988 (Bagley, 1988). Tokatlián, citado por Lizarazo (2008), señala que el narcotráfico fue considerado una amenaza real a la seguridad nacional y en diferentes contextos apelaba a que se ponían en riesgo los elementos constitutivos de este tipo de seguridad, como el Estado y el orden jurídico. Con la implementación de la Estrategia Andina,<sup>40</sup> se reforzó el enfoque de seguridad nacional derivado de la presión de los partidos políticos estadounidenses, que promovieron que el presidente Reagan expidiera la *National Security Decision Directive 221* del 8 de abril de 1986, titulada *Seguridad Nacional y Narcóticos* (Digital National Security Archive, 1986). El propósito de esta decisión era la descripción y ejecución de acciones para los diferentes secretaríos y agencias de seguridad, orientadas a controlar el cultivo, producción y actuación de narcotraficantes que afectaban los intereses norteamericanos. De esta forma, la lucha contra las drogas adquirió una connotación de amenaza a la seguridad nacional. En consecuencia, se abriría un espectro de oportunidad que otorgaría a las Fuerzas Militares su

---

<sup>40</sup> Consistía en recursos de cooperación antidrogas de los Estados Unidos en Latinoamérica con énfasis en los países productores de cocaína: Colombia, Bolivia y Perú, a través de la asignación de recursos, equipo y entrenamiento a las Fuerzas Armadas para el desarrollo de actividades de interdicción e incautación de drogas ilícitas.

participación en la lucha antidrogas. Bien lo describe Bagley (1993: 190): “la primera fase de esta iniciativa contenía, ante todo, armas militares clásicas, aun cuando el gobierno Barco había solicitado equipo policiaco, aparatos electrónicos para recabar información y ayuda técnica para el abrumado sistema judicial de Colombia”.

El general Rosso José Serrano describe esa evolución del narcotráfico, que se instalaba como un tema prioritario en la agenda de seguridad colombiana (Serrano, entrevista con el autor, 2019):

La Policía descubre el laboratorio de Tranquilandia el 7 de marzo de 1984, el complejo de producción industrial más grande del mundo, ubicado entre los departamentos de Meta y Guaviare, que fue detectado por el coronel Ramírez de la policía antinarcóticos, el cual era propiedad de Pablo Escobar, quien luego, en retaliación, ordenaría el asesinato del oficial. Empieza ahí el problema por detectar ese laboratorio y haber neutralizado unos primos de Escobar que estaban en el ilícito, ahí comenzó la guerra contra la Policía.

Por otra parte, las FARC cobraban impuestos por los precursores químicos, por cada caneca, luego por cada hectárea de hoja de coca y luego por cada kilo de cocaína producida. Luego aprenden el proceso y se separan de los carteles. La preocupación de Estados Unidos, antes era la expansión del comunismo, no el narcotráfico. El Comando Sur existía en Panamá y preparaban a los oficiales para evitar la expansión del comunismo. Después conocí la dificultad para combatir el narcotráfico tanto en la siembra como en las organizaciones criminales, por la cantidad de dinero, de dólares en *cash* que movían y manipulaban la gente para que participara en ese fenómeno. Comenzaron a aparecer los actos más inusitados de corrupción a todo nivel.

Las acciones derivadas de este enfoque de política se verían expresadas en facultades y atribuciones especiales que fueron otorgadas a la Fuerza Pública.<sup>41</sup> En términos de medidas de la política antidrogas, se pasó de la comprensión de un fenómeno que requería el control administrativo del Estado a uno claramente criminal. La política de seguridad modifica sus prioridades por los efectos producidos por el actor criminal y no por la comprensión contextual que facilitaba el desarrollo del narcotráfico. De esta forma, se explica como un fenómeno asociado a la débil presencia del Estado en las zonas de producción; la falta de inclusión de comunidades campesinas en la modernización del campo; también a la necesidad de una reforma agraria que brindara desarrollo económico, contribuyera a la

---

<sup>41</sup> Se otorgaron amplias facultades administrativas como la destrucción de pistas de aterrizaje o de insumos químicos para la elaboración de narcóticos, incluso se constituyó un grupo élite policial para perseguir a los principales narcotraficantes, denominado Cuerpo Especial Armado (CEA), todo en el marco de una Comisión Asesora y Coordinadora de acciones contra las bandas de sicarios y los paramilitares, en todo caso, en un marco exclusivo de seguridad. La participación de las Fuerzas Militares era cada vez más incisiva y se autorizó incluso, que las actuaciones de este estamento se constituyeran en prueba judicial, a través de los decretos 180 y 181 de 1988 (Lizarazo, 2008).

tecnificación y, por ende, a una mejora de las condiciones rurales. Si bien este problema es común en Latinoamérica, la reproducción del narcotráfico en Colombia no hubiera sido posible sin el impulso de grupos como las guerrillas, que tenían dos ventajas estratégicas: la presencia en esos territorios con el alto margen de rentabilidad que les otorgaba vincularse al mercado y la posibilidad de financiamiento de su proyecto ideológico-criminal.

Con la Constitución de 1991, el rol de las Fuerzas Militares no se ve modificado, teniendo en cuenta que esta institución es el resultado, entre otros, de un proceso histórico influenciado por el conflicto armado interno, el narcotráfico, el antimilitarismo de las élites civiles, las tensiones entre modelos tradicionalistas y progresistas (Rivera-Páez, 2019); sin embargo, se produce un giro en cuanto a la comprensión estatal de los problemas de seguridad y la necesidad de un carácter integral en la formulación y alcance de la política. Así, el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) implementó la *Estrategia Nacional contra la Violencia*, que incorporó elementos de política de seguridad. Si bien estos elementos estaban orientados a la lucha contra las drogas, por primera vez abría un espectro diferente a la respuesta tradicional reactiva o de fuerza que recaía en el sector defensa y seguridad. La estrategia incorporaba una mayor participación de las autoridades y la gestión territorial con el diseño de planes regionales. Gaviria pretendía alinear esta respuesta para favorecer el desarrollo de las regiones, que concentró en el denominado *Plan Nacional de Rehabilitación* y que consistía en una acción de inversión y desarrollo en las regiones más deprimidas del país (Presidencia de la República. Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, 1990). La *Estrategia* también incluía unos componentes de apertura al diálogo con la guerrilla, denominada *Iniciativa para la paz*, a partir de su desmovilización y reincorporación a la vida civil y relacionaba un espectro más amplio que el de responsabilidad única de las Fuerzas Armadas frente a los problemas de violencia del país, partiendo de un enfoque regional.

Esta estrategia se vio acompañada de un cambio en la relación funcional de la política de seguridad. Por primera vez durante ese gobierno se nombraría un ministro de defensa civil y no un militar, institucionalizando las relaciones civiles con los militares y subordinando el manejo de la defensa y seguridad a un asunto político y no militar, como venía ocurriendo desde el Frente Nacional.<sup>42</sup> La complementariedad e incorporación del principio de

---

<sup>42</sup> Pese a un enfoque más desarrollista de la política de seguridad, las condiciones del país, a dos años de haber iniciado el gobierno, seguían siendo críticas, obligando medidas para dar respuesta a la violencia radicada a través de organizaciones narcotraficantes y de guerrilla, en este caso, la declaratoria del estado de conmoción interior el 9 de julio de 1992. En esta medida, empleada por primera vez durante este gobierno, se justificaba en la eventual excarcelación de varios cabecillas del narcoterrorismo a raíz de la interpretación jurídica a varias normas penales, que como señalaba el presidente Gaviria en la alocución presidencial que comunicaba esta medida, podría excarcelar en 3 días, más de 200 personas sólo en Medellín, uno de los epicentros del narcotráfico y del cartel que llevaba el nombre de esta ciudad (Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional,

corresponsabilidad en el diseño de la política relacionada con crimen y justicia (Rabe-Hemp, Mulvey y Foster, 2017), se vería reflejada en la inclusión de los siguientes objetivos de la estrategia: a) fortalecimiento de la justicia, b) política de paz, c) política para enfrentar los diversos agentes de violencia, d) delincuencia y terrorismo, e) servicios al menor infractor y contraventor y política de juventud, f) defensa y protección de los derechos humanos. Paralelamente, se creó la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad y se impulsaron políticas orientadas a la reducción de la violencia con una visión amplia que incluía la prevención de la delincuencia juvenil. Por primera vez se formularon *planes de seguridad ciudadana*, que pretendían incluir la prevención desde dos líneas: una con medidas disuasivas contra quienes cometieran delitos a través de una mayor presencia de la Fuerza Pública, y la otra, relacionada con la atención de poblaciones de alto riesgo o vulnerables.

Progresivamente, esta política, concebida con un enfoque integral, gravitó nuevamente alrededor de medidas propias de seguridad nacional. La fuerza de los hechos que presentaba el país motivaba en el Gobierno, acciones rápidas que desde las Fuerzas Militares y la Policía, bajo su control y dirección, tendrían una respuesta más ágil que las de otras instituciones, especialmente en el orden regional.<sup>43</sup> La consecuencia de estas medidas reforzaría la respuesta desde este enfoque de seguridad. Una de las más críticas por el impacto de la función constitucional que le corresponde y que diferencia el ámbito de actuación entre Fuerzas Militares y la Policía Nacional, es el otorgamiento de funciones de policía judicial o investigación criminal al estamento castrense. En los Estados sociales de derecho esta función tiene una competencia civil, con carácter institucional y auxiliar de la rama judicial. Los organismos que contribuyen a la investigación, si bien dependen del ejecutivo, en algunos tienen naturaleza policial. Con las declaratorias de conmoción interior se otorgaron esas funciones, so pretexto de preservar elementos materiales de prueba frente a la comisión de delitos en aquellos lugares donde no hay presencia de funcionarios de policía judicial. Esta decisión demostraría, primero, una contradicción de carácter constitucional por cuanto la dirección y control de la investigación le corresponde a la Fiscalía General de la Nación y, en segundo, una alteración del orden de las funciones de las ramas del poder público.

Como se observa, la respuesta contenía la visión tradicional de seguridad, incluso acompañada de otras medidas que se encuadran en las dimensiones propias de la seguridad nacional. Estas medidas fueron la ampliación de los servicios de inteligencia con enfoque tradicional, una mayor capacidad de operación contraguerrilla, protección de infraestructura

---

1990: 152). Sin embargo, la gravedad de los hechos que afectaban la seguridad en el país, motivó una segunda declaratoria el 8 de noviembre del mismo año, mediante el decreto 1.793.

<sup>43</sup> Dos días antes de esta declaratoria, la guerrilla de las FARC asesinó a veintiséis policías en el municipio de Orito (Putumayo) al sur del país, así como la múltiple voladura de minas de carbón y oleoductos, más de 30 bombas en municipios y ciudades principales, y el asesinato sistemático de policías por parte del cartel de Medellín, en retaliación por la captura y neutralización de importantes cabecillas de esa organización.

estratégica de la nación y la reestructuración del Ministerio de Defensa. Si bien durante ese gobierno se adoptaron otras medidas en relación con el fortalecimiento de la justicia como la creación de la Fiscalía General de la Nación y la incorporación de instituciones procesales del sistema acusatorio, suprimiendo y simplificando el procedimiento penal tradicional inquisitorio que aún se mantenía, en términos de política, no se observaba una integralidad de acciones sobre las causas generadoras de inseguridad.

Uno de los aspectos más representativos en la política de seguridad para la década de los noventa fue la incorporación de la extradición como herramienta de acción política y judicial contra narcotraficantes,<sup>44</sup> hasta el punto de generar un debate de reforma constitucional, que restringía esta medida. Este fue uno de los principales puntos de tensión entre el Gobierno y los capos del narcotráfico, pues la violencia generalizada tenía dos objetivos: uno contra la población a través de la activación de carros-bomba en lugares públicos, que procuraba mostrar la capacidad de los carteles de ejercer presión contra el Gobierno; por otra parte, de asesinar a magistrados, jueces y policías como representantes de la justicia y del Estado, responsables de aprobar las extradiciones hacia Estados Unidos,<sup>45</sup> y de capturar a estos delincuentes, buscando finalmente que el Gobierno removiera esta medida.

Como herramienta de política de seguridad, se puede señalar, que pese a su exégesis normativa, esta ha marcado un punto de inflexión importante. Primero, porque combina un fin estratégico que es generar presión sobre las organizaciones narcotraficantes y sus cabecillas. Luego, uno penal, por cuanto procura que se cumpla una pena física en cárcel, bajo la rigurosidad del sistema estadounidense y se eviten beneficios jurídicos que pueden facilitar la dilación de la justicia o la continuación de las actividades delictivas. Finalmente, busca un fin político, por cuanto procura enviar un mensaje de cooperación efectiva entre Estados para combatir el crimen. Según cifras de la Policía Nacional (Dirección de Antinarcóticos Policía Nacional, 2012a), sólo desde la década de los noventa hasta el 2011,

---

<sup>44</sup> Si bien la extradición fue introducida en la normatividad colombiana mediante la ley 27 de 1980, posterior al tratado con Estados Unidos de 1979, durante el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), el siguiente gobierno, el de Belisario Betancourt (1982-1986), se mostró en desacuerdo con esta medida e incluso negó su aplicación a dos colombianos requeridos alegando el principio de territorialidad absoluta; sin embargo, a partir del asesinato del entonces ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, ordenado por Pablo Escobar el 30 de abril de 1984, el gobierno cambió su postura e impulsó esta figura (*El Espectador*, 04-05-2019), como herramienta de acción y presión política -más que penal-, contra los carteles del narcotráfico.

<sup>45</sup> Pablo Escobar, el reconocido líder del cartel de Medellín, identificó su actividad criminal con una frase célebre que interpretaba su propósito, señalando que: “prefería una tumba en Colombia que una cárcel en Estados Unidos” (*Revista Semana*, 10-01-2016). Como resultado de lo anterior se expedieron los decretos 2.047 y 3.030 de 1990, siendo finalmente, el decreto 303 de 1991 el que “convenció” a Pablo Escobar de entregarse a las autoridades y ser recluido en la cárcel de La Catedral, en el municipio de Envigado, contiguo a Medellín, mismo día en el que la Asamblea Constituyente abolió la extradición de nacionales colombianos a los Estados Unidos. Sin embargo, estos beneficios fueron burlados por el capo, fugándose de la cárcel en 1992, siendo finalmente neutralizado por la Policía Nacional el 2 de diciembre de 1993.

año en que se cierra la tercera generación del narcotráfico, se habían extraditado más de 1.300 personas.

De esta forma, durante las últimas dos décadas del siglo XX la política de seguridad en Colombia tiene, por lo menos, cuatro rasgos fundamentales. El primero es su definición como un Plan de Gobierno, alineado a los recursos del *Plan Nacional de Desarrollo*, el cual marca las principales líneas de política y de recursos para cada cuatrienio presidencial. Lo anterior es el resultado de la nueva Constitución Política de 1991, lo que es un hecho trascendental en la historia de Colombia puesto que la última carta, que data de 1886, establecería también la estructura del Estado en relación con la seguridad. En relación con el *ente policía*, fortalecería la naturaleza civil de la institución y la *función de policía*, como uno de los elementos del *ente*, donde la Policía Nacional adquiriría rango constitucional. Este alcance, impulsado por el entonces director general de la institución entre 1989 y 1993, el general Miguel Antonio Gómez Padilla, fue un ejercicio académico de alto nivel y de gestión democrática,<sup>46</sup> que a la luz de las teorías contemporáneas sobre *policía*, se puede considerar un ejercicio de alta policía (L'Heulliet, 2011). La alta policía consiste en un ejercicio de construcción política que en su visión filosófica de gobierno abarca una amplia extensión del ejercicio de la política. De esta forma, la policía se perfecciona jurídica y constitucionalmente en el artículo 218, a través de un ejercicio de organización y clasificación de su objeto y fin a la luz de las nueve categorías aristotélicas. Se destacan cuatro que contienen su definición (Gómez, 2010): a) *su esencia*: en la naturaleza civil, b) *cualidad*: el cuerpo armado permanente a cargo de la nación, c) *acción*: asegurar el ejercicio de derechos y libertades públicas, d) *pasión*: lograr la convivencia, como reza:

La ley organizará el cuerpo de policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario (Congreso de la República de Colombia, 2019j: §7).

La arquitectura conceptual propuesta para la Policía Nacional al elevarla a rango constitucional guarda estrecha similitud con los elementos del *ente policía* y los sentidos históricos del vocablo para el cuerpo de policía. Estos sentidos, según Cornu, citado por L'Heulliet (2011), son: orden y control, reglas para conservar el orden, oposición de delitos y crímenes, y el de fuerza que hace respetar esas reglas. Así lo describe el general Gómez Padilla, quien realizó una propuesta a nivel presidencial y jurisprudencial en un momento

---

<sup>46</sup> Fue a través de los presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente: Álvaro Gómez Hurtado, de filiación conservadora, Antonio Navarro Wolf, exguerrillero del M-19 y representante del partido político Alianza Democrática, y Horacio Serpa del Partido Liberal Colombiano, lo que demostraba la pluralidad de cosmovisiones políticas sobre lo policial y la policía.

histórico, político e institucional que requería que el cuerpo de policía adquiriera ese fuero constitucional (Gómez, entrevista con el autor, 2019):

El señor presidente Gaviria llama al Director General de la Policía (refiriéndose al entrevistado en tercera persona) en una hora inusual, cuatro o cinco de la mañana y le dice: lo espero ya en Palacio. Al llegar a Palacio y entrar a la oficina del presidente, se encuentra presente el Ministro de Gobierno Humberto De la Calle, el secretario del presidente y el asesor constituyente de apellido Cepeda, el hijo del Magistrado Manuel José Cepeda. El presidente dice, general recibí el mensaje que la Policía no está satisfecha con el proyecto que el gobierno pasó a la Asamblea Nacional Constituyente. El general le dice: no es que no estemos de acuerdo con la Constitución, la consideramos moderna, actualizada y además es garantista y la Policía es una garante de las libertades y derechos de los colombianos. No estamos de acuerdo con el título que habla de la Fuerza Pública, porque consideramos que hay un acápite incluso confuso para la Policía Nacional. La Policía requiere unos regímenes prestacionales, disciplinarios y penales de carácter constitucional. El Estado y la Nación necesitan tener una Policía Nacional y esa institución necesita tener un fuero constitucional. Lo que la Policía desea es que usted señor presidente, nos permita presentárselo a la Asamblea Nacional Constituyente; a lo que el presidente responde positivamente.

Este hecho excluye a la Policía –entendida como el conjunto del *ente policía*, no sólo la institución– como un simple medio de la política, sino como un elemento de estructura que simultáneamente la ubica, en concordancia con Joseph Fouché, citado por la L’Heulliet (2011: 19), en lo que denomina baja política. Este concepto corresponde a la decisión y al orden, generalizando esta expresión con la función de instruir al poder político. Esta división del marco en el que se moviliza la Policía corrobora su aleatoriedad en el ejercicio de la alta y baja política, lo que se corrobora en un orden constitucional, que la Policía participa en la definición de sus fines y no está desprovista de sentido. Agrega el general Gómez Padilla en entrevista con el autor (2019):

Para ser sincero el artículo 218 se desmenuzó partecita por partecita. Bueno, todos los aspectos de ese artículo fueron analizados uno por uno, con todos los presidentes de la Asamblea Constituyente y resolviendo situaciones con ellos, cuestiones ideológicas, porque los partidos políticos tienen ideología incluso en relación con la Policía, incluso con el M-19, porque cuando ellos decidieron abandonar las armas y entrar a la vida civil, es decir a la vida civilizada, lo que acordaron es que quien debía darles la protección era la Policía Nacional.

El segundo rasgo de la política de seguridad para final de siglo es la organización de las atribuciones en materia de seguridad por parte de las autoridades político-administrativas. Esta tendencia empieza con el gobierno de César Gaviria (1990-1994), con una formulación conceptual alrededor de la seguridad en el momento más crítico como consecuencia del narcotráfico, mostrando el inicio del desarrollo de políticas públicas relacionadas con

seguridad, justicia y gobernabilidad. Este enfoque tendría una visión de coordinación e integralidad de que se carecía en décadas anteriores, dada la excesiva concentración de la respuesta de gobierno en un carácter militar o represivo. Con la nueva Constitución se jerarquizaron las atribuciones y responsabilidades en materia de orden público. Desde el presidente, como señala sus funciones en el artículo 189 en su numeral 4 (Congreso de la República de Colombia, 2019f: §XI): “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”, pasando por el gobernador, como precisa en el artículo 303 de la misma carta: “el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público”; y finalmente el alcalde, sobre quien recae la condición de jefe de policía, exaltando y precisando un atributo del *ente policía*, artículo 315:

Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador, El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (§XI).

De lo anterior se generan dos efectos importantes en términos de la implementación y aplicación de la política de seguridad: se afianza la competencia territorial y se jerarquizan y organizan las atribuciones en materia de orden público. En este sentido, de acuerdo a las tesis recientes sobre orden y seguridad, los gobiernos inciden en la Policía por medio de las estructuras organizativas de la política. Aspectos como el mantenimiento del orden público y la gestión territorial de la seguridad son movilizados desde un marco institucional que nace de la autoridad y la legitimidad del gobernante (Cortés, García y Gómez, 2018). La Policía Nacional como cuerpo-institución, en el marco teórico del *ente policía*, adquiriría rango constitucional –que no tenía anteriormente–, pues estaba creada mediante una ley, haciéndola susceptible en eventuales momentos de crisis institucional o política a que fuera disuelta.

Una tercera característica de la política de seguridad en ese periodo fue la organización del presupuesto para el sector defensa y seguridad, alineado con el plan de gobierno. Evidencia de lo anterior, es la elaboración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), denominado *Plan Quinquenal de inversión para la Fuerza Pública 1992-1996*, que definía un presupuesto de 557 millones de euros con destinación principal en equipamiento y movilidad, incluyendo el pago de nómina, salud y sostenimiento para cinco años. En adelante, los CONPES y los planes cuatrienales de desarrollo incluirían un capítulo exclusivo de seguridad, que desglosaba las estrategias, planes y programas en esta materia.

En lo que refiere a los lineamientos de política para la Policía Nacional, estos se verían reflejados en el documento CONPES 2771 *Modernización de la Policía Nacional en el marco del plan de seguridad ciudadana* (Ministerio de Defensa - Departamento Nacional de

Planeación, 1995). El documento de política agrupó las acciones en cuatro planes orientados al: acercamiento a la comunidad, fortalecimiento institucional, profesionalización y bienestar. Estas acciones de política de seguridad refrendaban la necesidad de reforzar la capacidad táctica y operativa de la Policía, pero por su misma orientación, limitaba su respuesta a un ámbito único de la Fuerza Pública. El análisis de esa tendencia durante los gobiernos de la década de los ochenta y noventa se expresa en el gasto total de la Policía Nacional entre 1980 y 1994, que pasó de \$187.500 millones de pesos a \$530.100 millones,<sup>47</sup> (0.58% y el 0.98% del PIB), reflejando un crecimiento del 183%. Lógicamente, esta inversión, si bien necesaria por la situación que vivía el país, se correspondía con el aumento de los integrantes de la institución en ese periodo, proporcional al crecimiento de la población colombiana en el último tercio de siglo.

La cuarta característica es la influencia de Estados Unidos en la orientación política de la estrategia, a partir de enmarcar el narcotráfico como un problema global. Como quiera que esta era la prioridad para el Gobierno norteamericano, ejerció presión para lograr la aplicación de la extradición en concordancia con el presupuesto otorgado por concepto de cooperación internacional, justificando la posición de influencia de ese país sobre la política de seguridad. La asistencia en materia de cooperación económica presentó un incremento exponencial al pasar de 7 millones y medio de euros en la década de los ochenta, a 86 millones y medio de euros en los noventa, alcanzando los 280 millones de euros en 1999 (Guáqueta, 2006). De esta forma, no sólo el equipo y el entrenamiento como parte de la asistencia técnica de cooperación formaban parte de un paquete de ayuda, sino que se complementaba con tres elementos: una acción política con declaraciones de lucha conjunta entre gobiernos, la firma de nuevos mecanismos y la implementación de herramientas jurídicas que como la extradición, necesariamente determinaban el predominio de este país en la modelación de la política de seguridad colombiana.

#### **2.4.1 La Policía Nacional en la década de los noventa: democratización y participación ciudadana *versus* desmilitarización**

Para este periodo la Policía Nacional se encontraba en un momento histórico de convergencia de múltiples frentes de acción que la llevaron a atender factores propios de la esfera de la seguridad nacional, sin descuidar sus ámbitos misionales en materia de seguridad ciudadana. Paralelamente, se encontraba en un proceso *revisionista* de su organización, fuertemente influenciada por los desafíos que el narcotráfico le obligaba en cuanto a su estructura y funciones. Se podría afirmar que los procesos de organización interna, de crecimiento y proyección estratégica se supeditaron a combatir este fenómeno. De lo anterior, en el marco del proceso de profesionalización de la Policía, prevalecería el carácter de *especialista* antes

---

<sup>47</sup> De 45,5 a 128,5 millones de euros.

que el de *generalista*, privilegiando a las unidades especializadas antinarcóticos, de investigación criminal e inteligencia. Estas especialidades alcanzaron un desarrollo excepcional expresado en sus capacidades y resultados contra el principal desafío de seguridad que enfrentaba el país: el narcotráfico. Sin embargo, el desarrollo de la seguridad ciudadana, y especialmente la convivencia como fin de *policía*, que se vería reforzado desde la Constitución, buscando un carácter más democrático de lo policial, no presentaría mayores desarrollos. En contraste, se presentaría una mayor evolución de la institución de la Policía. Esta situación tuvo un impacto histórico importante, pues pese a este desbalance, fue precisamente en esta década en la que la Policía alcanzó sus mayores desarrollos en términos de profesionalización, modernización y especialización.

Dentro de los estudios sobre Policía se pueden encontrar cuatro elementos comunes en relación con su modernización: a) *democratización*, que para el caso de la Policía alcanzaba un desarrollo jurídico importante que se extendía a las autoridades del orden central y descentralizado territorial; b) *desmilitarización*, que, por el contrario, por causa de la lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento de las guerrillas, acentuaron su participación en ámbitos estrictamente militares, sin llegar a modificar su doctrina; c) *transparencia y derechos humanos*, y d) *participación ciudadana*; ámbitos en los que inició un proceso de desarrollo, resultado de una crisis institucional derivada de hechos que afectaban la imagen e integridad de sus miembros. Bajo estos criterios la Policía inició un proceso de reestructuración y funciones, que le permitiera incorporar criterios de gestión pública y mayor efectividad.<sup>48</sup>

De esta forma en 1993, con la Ley 62, se dio un impulso normativo necesario para continuar con su proceso de modernización. Se definieron principios, límites y marco de actuación, estructura y funciones, la creación de mecanismos de control externo y un mayor empoderamiento administrativo con gobernadores y alcaldes, en lo referido al desarrollo de la *función de policía*. El marco legal propuesto permitió introducir cambios sustanciales en tres grandes aspectos de la administración del cuerpo de policía: el régimen disciplinario, el régimen prestacional y las normas de carrera, incluyendo la evaluación y clasificación del personal. Esta norma adicionó otras relacionadas con el régimen de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con el fin de madurar un marco normativo hasta entonces inexplorado en el país en términos de política de seguridad, cual fue el de seguridad pública.

---

<sup>48</sup> Desde 1983 se implementó el decreto 2.137 que fijó el proceso de actualización del estatuto orgánico para la Policía, que finalmente, con la Ley 62 de 1993 le permitió a la institución retomar este proceso de profesionalización 'distraído' en cierta forma por la concentración de sus acciones, de hecho, necesaria frente al problema del narcotráfico. Esta ley se encuentra vigente hasta el desarrollo de este estudio y fue considerada en su momento, el proceso de reforma más importante impulsada por el gobierno nacional. Con este estatuto también se reforzó el proceso de especialización pues se crearon las especialidades a nivel de direcciones y no de grupos, con la implicación que significa la dependencia directa de la dirección y subdirección general de la Policía.

Esta dimensión permitiría agregar otras instituciones diferentes a la fuerza pública, en un concepto no restringido al construido sobre seguridad nacional.

En palabras de Leal (2002), se buscaba delimitar la militarización de la policía y la *policivización* o *policiamiento* de los militares; sin embargo, agrega que esa diferenciación de roles difícilmente puede ser solucionada hasta tanto no terminen las condiciones de enfrentamiento entre grupos ilegales y la fuerza pública. Este proceso se vio acentuado por la larga influencia de ministros militares y esquemas de organización fuertemente arraigados en el Ministerio de Defensa. El mismo estatuto señala que la dirección y mando sobre la Policía recae en este ministerio y luego en el presidente de la república. Otro factor que dificultó el proceso de desmilitarización fue el fuero militar para miembros de la Policía, que siguió asemejando los hechos punibles cometidos por integrantes de la institución a los delitos de guerra o militares. Sin embargo, este punto ofrece amplia discusión, pues el servicio de policía se traslada obligatoriamente al campo de actuación del Derecho Internacional Humanitario, escenario donde enfrenta formas de agresión en el marco de un conflicto armado interno.

El análisis señala que esa tendencia no recae exclusivamente en el país, como consecuencia de la generalización de la delincuencia transnacional o de la mutación al crimen organizado. Este implica modelos de respuesta jerarquizados, cerrados y de choque, basados en la aplicación de la fuerza y la contundencia en la acción, como ocurre frente a fenómenos graves como el narcotráfico y el terrorismo. La reforma orgánica y funcional de la Policía para los noventa, muestra cómo los policías buscaban marcar distancia misional y funcional con los militares, desvirtuando un interés de asemejarse o copar campos de actuación de estas fuerzas. Se buscó, incluso, definir estas relaciones desde una perspectiva constitucional, dirimiendo aspectos como la subordinación o el control operacional, que se presentan como una zona gris de coordinación y competencia entre lo militar y lo policial. Reiterando el ámbito de *democratización*, la reforma incluyó al gobernador como autoridad de *policía*, extendiendo la competencia de la *función de policía* del ámbito local al regional. Se señala en ambos casos que frente al alcalde y gobernador, la Policía deberá cumplir con prontitud y diligencia las órdenes que impartan por conducto de cada comandante, situación que afianza el fin del *ente policía* y fortalece el carácter civil y de control civil hacia la institución.

En términos de política pública, el narcotráfico generó la obligación de una mejor coordinación estatal y comenzó a modificar la característica actuación unilateral de respuesta con un enfoque exclusivo de fuerza por uno de articulación integral de la acción del Estado. Un ejemplo fue la creación del primer Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, como instancia de recomendación de políticas en la materia. También se otorgó relevancia a los procesos de fiscalización y auditoría a la Policía en dos instancias: una

interna, que creó la figura del Comisionado Nacional para la Policía, que consistía en una persona no uniformada, ajena a la institución y encargada de revisar las situaciones de violación a derechos humanos, de corrupción y vigilancia disciplinaria, así como de supervisión a las quejas de la ciudadanía. Sin embargo, y pese a la relevancia otorgada a esta figura, que por designación presidencial y nivel debía ser similar al de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en la práctica se limitó a realizar unas recomendaciones dentro del proceso de reforma que sufría la Policía en los noventa. La externa fue la Procuraduría para la Policía Nacional, en relación con el control disciplinario a las investigaciones por faltas de esta naturaleza a miembros de la Policía. La figura se extendió a las violaciones por derechos humanos, donde aplica la figura del poder preferente, asumiendo directamente cualquier investigación que lleve otra autoridad disciplinaria contra el uniformado.

La incorporación de un *Sistema de participación ciudadana* fue una de las decisiones más importantes y novedosas. En alineación con el debate de reforma de las policías en Latinoamérica para los años noventa y se alineó con la tendencia mundial de la policía de proximidad propuesto por Goldstein en los años 70. El modelo analizado por Skolnick (1966) y Wilson (1968), entre otros criminólogos estadounidenses, se explicó en el anterior capítulo, a partir de la teoría de la eficacia policial y el modelo de policías orientada a problemas: *Police Oriented Problems* (POP) (Delgado, 1999). Goldstein señalaba los requisitos para establecer un cambio del modelo tradicional de policía, denominado burocrático, por uno dirigido al POP (Greene, 2006), destacando, primero, que haga parte de una filosofía organizacional integrada en la Policía de forma general y no solamente como un proyecto nuevo o una estrategia que cubría algunos departamentos o divisiones de la institución. Esta situación se vio reflejada en la ley 62 de 1993 al agrupar no sólo la visión de un modelo de proximidad, sino de gerencia basada en estos conceptos hacia toda la organización. Adicionalmente, en adición a la reforma de su arquitectura, se incorporó en la estructura orgánica y todos sus componentes, para que estuvieran alineados con esta visión organizacional con un carácter de obligatoria observancia por su condición jerarquizada. Lo segundo que resaltaba era la necesidad de crear un ambiente de trabajo novedoso que permitiera introducir nuevos valores en la gestión; y lo tercero, superar la resistencia de la subcultura policial, basada en el peligro, la autoridad y la eficiencia, que como señala Skolnick, citado por Greene (2006), corresponden a los valores conservadores del cuerpo-institución de la Policía.

El modelo de policía de proximidad apareció en Colombia como policía comunitaria y fue implementado por el director de la época, el general Rosso José Serrano, quien precisaba los tres elementos de Goldstein (1977) en una de sus cartas dirigidas a todo el personal de la institución (Serrano, 2014: 66): “la policía del siglo XXI será la policía comunitaria, esa es la que estamos proyectando: nuestra actividad se la ofrecemos al cliente, cimentada en un excelente servicio. Otro aspecto importante es el mantenimiento de un ambiente

organizacional óptimo". La reforma policial en Colombia reflejaba los elementos centrales y comunes a los programas de policía de proximidad como son: la redefinición del papel de la policía con el fin de incrementar las actividades de prevención del crimen, una mayor reciprocidad en las relaciones entre la comunidad y la policía, y la descentralización de los servicios policiales y de los mandos. La policía de proximidad busca que los cuerpos de policía sean menos burocráticos, 'especialistas' y jerárquicos. Como señala Greene (2006), en la calle los policías son vistos en un espectro que responde a una amplia gama general de problemas o en teorías policiales como *generalistas* y no como *especialistas*. La descentralización y el servicio basado de modelos de gestión son las piedras angulares de este modelo.

La década de los noventa presenta dos momentos de análisis para la política de seguridad en Colombia. El primer momento desde el inicio de la década hasta 1994, el cual concluye el periodo del narcoterrorismo producido por los carteles y que como se señaló, concentró las principales decisiones y acciones de política contra estas organizaciones criminales, particularmente contra el cartel de Medellín, donde se presentó la muerte de Pablo Escobar en 1993. Luego, con la infraestructura empresarial heredada de los carteles y el espacio dejado por su consecuente desmantelamiento, las guerrillas de las FARC y el ELN principalmente, encontrarían en este modelo su principal fuente de financiamiento. El segundo momento corresponde a la llegada al gobierno del presidente Samper en 1994, el cual, desde su inicio, tuvo serias dificultades en la conducción del Gobierno, por cuanto fueron revelados unos audiocasetes que señalaban el financiamiento de su campaña política con dineros del narcotráfico provenientes del cartel de Cali. Esta situación conllevó a una crisis de legitimidad y al distanciamiento en la relación con Estados Unidos. Así, la relación diplomática se limitaría a la cooperación antidrogas con un enfoque fuertemente coercitivo y condicionado hacia el presidente, de desconfianza hacia la clase política y de una relación bilateral exclusiva con la Policía Nacional, que gozaba de la confianza del gobierno de Estados Unidos para implementar la estrategia antidrogas en Colombia.

Este distanciamiento también recayó en las Fuerzas Militares, acrecentando la autonomía con la que estas responderían al asunto de seguridad. Ausente entonces una política de seguridad, por cuanto las prioridades en este sentido se seguían concentrando en la lucha contra el narcotráfico, sumado a que se había erradicado la principal amenaza que era el cartel de Medellín con Pablo Escobar a la cabeza, aparecería el ascenso armado, territorial y criminal de las guerrillas. Su asociación con el narcotráfico les permitiría el financiamiento para un crecimiento sostenido e iniciar una serie de acciones violentas en el marco de su estrategia criminal contra unidades militares y de policía en todo el país. En relación con el primer actor, el narcotráfico de los carteles, se estima que entre 1980 y 2013 murieron más de 5.200 policías en la lucha contra el narcotráfico y los que lograron sobrevivir, quienes terminaron con lesiones permanentes, pueden sobrepasar los 7.000, sin contar los miembros

de las Fuerzas Militares (Bedoya, 2013). En relación con la guerrilla, se parte del periodo donde inicia su fortalecimiento armado en 1997, para señalar que llegó a asesinar 1.785 policías y dejar 3.182 lesionados (Dirección de Inteligencia Policial. Policía Nacional de Colombia, 2011), hasta 2010, fecha en la que se observa un punto de decrecimiento debido al inicio de los diálogos de paz en el gobierno Santos (2010-2018).

**Gráfica 2.2 Costo en vidas: policías muertos y lesionados por el narcoterrorismo en Colombia**



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección de Inteligencia Policial, 2012.

Frente al asedio de las guerrillas, el Gobierno de Gaviria decidió conformar grupos de civiles con permisos legales para portar armas en organizaciones denominadas ‘Convivir’, que correspondían a unas cooperativas debidamente identificadas, para brindar seguridad en zonas rurales a campesinos, ganaderos y básicamente defenderse de la acción subversiva. Esta decisión, si bien no hacía parte de una política de seguridad, hizo parte de una estrategia que pretendía crear unos ambientes de cooperación e información con la Fuerza Pública; sin embargo, su expansión y falta de control darían lugar a la conformación de grupos de autodefensa al margen de la ley, fuera de control e influidos por mercenarios y traficantes de armas, para actuar contra la guerrilla, que llegarían a cometer múltiples delitos en sus áreas de influencia. Paralelamente, los grupos que surgieron en esta década, como respuesta a los abusos de la guerrilla contra los campesinos en áreas rurales, asumirían una organización militar, colegiada y criminal. Cuando comenzaron a financiar su sostenimiento y actividades

con el narcotráfico, conformaron lo que se conoció como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta organización comenzó cometiendo una serie de homicidios múltiples contra civiles a quienes señalaban de ser auxiliares de la guerrilla, generando en los años siguientes una serie de masacres y enfrentamientos con las FARC y el ELN. El efecto generado fue el recrudeciendo del conflicto por el crecimiento de ambos actores y la ocupación de zonas estratégicas para el narcotráfico, teniendo como medio la violencia indiscriminada; esto derivó en el fenómeno del desplazamiento forzado de campesinos y comunidades, que por el temor de ser señalados como colaboradores de uno y otro grupo o quedar en la mitad de los enfrentamientos, comenzaron a llegar a las ciudades en condiciones de pobreza, agravando la situación humanitaria en el país.

El Gobierno procuraba avanzar en las negociaciones con las guerrillas, creando la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Los espacios de diálogo generalmente ofrecían resistencia por parte del estamento militar, interpretada como una expresión de la vigencia de su autonomía en el manejo de los asuntos de orden público, que trató de moderar el gobierno del presidente Gaviria. Ejemplo de lo anterior era la inquietud y objeción permanente a la decisión presidencial de mantener la zona desmilitarizada del municipio de Uribe en el departamento de Meta, para continuar los diálogos con las FARC. Estos sucesos, unido a la falta de legitimidad y conducción política de la seguridad, reforzaron, como señala Leal (2002), que los militares recuperaran la iniciativa del manejo del orden público. Aunado a lo anterior, el cambio de cuatro ministros de defensa durante cuatro años –Fernando Botero, Juan Carlos Esguerra, Guillermo González y Gilberto Echeverry–, generó interinidad y falta de continuidad en la conducción ministerial, sumado al hecho de que la orientación política de la seguridad recayera exclusivamente en el ministro y no en el presidente, acentuando ese rol de independencia por parte de los militares.

Como un elemento de la política de seguridad para esa década, se puede señalar la creación del *Plan de Lucha contra las Drogas* en 1995, con nueve componentes, que se agrupan para efectos de análisis en tres ámbitos. El primero es el control de los primeros eslabones de la cadena del narcotráfico: erradicación de cultivos, producción industrial de drogas, distribución y la amenaza del consumo, este último como consecuencia del cumplimiento de las etapas anteriores. El segundo agrupa la acción penal: represión y sometimiento a la justicia y cambios en la administración de justicia; y el tercer ámbito, más represivo y con un enfoque contra los actores generadores del ilícito: persecución de los carteles y responsabilidad internacional. Paralelamente se expidió el decreto 1.956 de 1995, que lanzó la estrategia *Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga: plan nacional*, que agrupaba los mismos ámbitos de acción (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1995).

De la mano del narcotráfico como fuente de financiamiento para las guerrillas, el ascenso del secuestro alcanzaría las tasas más altas en la historia del país y del mundo. En general, se presenciaba un panorama crítico, la ausencia de conducción política de la seguridad y un presidente considerado ilegítimo por la opinión y la comunidad nacional e internacional, por los señalamientos de nexos con el narcotráfico. Colombia se aproximaba a ser un 'Estado fallido', como calificó la revista *Foreign Policy*, en contraste con la solidez que en todo caso mostraba el sistema democrático en el país, el proceso lento pero consecuente de subordinación del Ejército al poder civil o la calificación del director de la Policía como el mejor policía del mundo (*El Tiempo*, 23-09-2011).

Con el aumento de las hectáreas de hoja de coca y la crisis en la relación diplomática con Estados Unidos por la presunta revelación de nexos del cartel de Cali con la campaña a la presidencia de Ernesto Samper, la política de seguridad observaría dos vertientes. La primera, donde conserva la autonomía de las Fuerzas Militares y su independencia en la estrategia contra las guerrillas, responsables de la misión contrainsurgente; sin embargo, contrasta con una debilidad de conducción estratégica por falta de apoyo gubernamental y de una decidida voluntad política que orientara la conducción de la política de seguridad. Se seguía considerando que el problema de seguridad, especialmente en las áreas rurales donde crecían los cultivos ilícitos y las guerrillas, era de absoluta responsabilidad militar. Al recaer los efectos sobre la población rural en las áreas de conflicto, se consideraba un asunto del Ejército, manteniendo entonces la tendencia de relativa ausencia de acompañamiento político para la seguridad.

La otra vertiente, que otorgaría oxígeno a la respuesta de Estado en materia de seguridad y a la vigencia de la relación diplomática con Estados Unidos, es la de la lucha contra el narcotráfico. Esta se asignaría a la Policía Nacional entre otras razones, por las crecientes informaciones de vinculación de integrantes de las Fuerzas Militares con el narcotráfico. Esta situación afectó en su momento la confianza de este país en los militares, además de las dudas planteadas por el Departamento de Estado de ese país sobre el compromiso del estamento castrense en la lucha antidrogas (García, 2008). De hecho, y por la doctrina elaborada en la última mitad de siglo enfocada en la contención de las expresiones de bandolerismo y luego de la guerrilla, los militares reconocían que el narcotráfico no era considerado su objetivo principal o 'enemigo' en la concepción de guerra y que éste debía ser enfrentado por la Policía. En palabras del general Rosso José Serrano Cadena, director general de la institución entre 1995 y 2000 (Serrano, entrevista con el autor, 2019)

Empieza la amistad con Estados Unidos, cuando se dan cuenta de los principales mercados de consumo de cocaína en Nueva York, Miami y otros, empieza la DEA a crecer y a acercarse con nosotros. Empezamos a recibir un apoyo inusitado de los Estados Unidos. Los americanos, vieron que éramos eficaces y además transparentes, ellos no ayudan alguien que sea corrupto.

Dieron 9 millones de dólares para crear la aviación policial. Ahí es donde la Policía empieza también a tener crecimiento y una altísima credibilidad internacional.

Cuando capturamos a la gente del cartel de Cali, metimos a la CIA y a la DEA en los allanamientos y procedimientos para que vieran que no había corrupción y así creyeron mucho más en nosotros, cuando los capturamos (se refiere a los integrantes del cartel), el congreso americano, con apoyo de John Mackey nos entrega los black hawk (helicópteros de última tecnología). Es la primera policía del mundo que recibió black hawk con un concepto favorable de Human Right Watch, porque el congreso exigía eso. Nos dieron seis y el resto fueron helicópteros UH-1H para la lucha antidrogas.

Se puede afirmar que el único elemento de acción política en seguridad y legitimidad durante estos críticos años para la historia de Colombia lo constituyó el desarrollo de la línea de especialización de la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico. Este avance del proceso de profesionalización en el caso colombiano se impuso frente al esquema de poder burocrático centralizado, que afectaba la posibilidad de proyectar una organización con enfoque de capacidades territoriales precisamente en las zonas donde se presentaban las causas generadoras del conflicto. Como señala Bayley (2011), la profesionalización es un atributo moderno y necesario en la Policía, dado el carácter público, teniendo como agregados tres elementos que caracterizan la actividad policial en el mundo, como organizaciones públicas, especializadas y profesionales.

De igual forma se puede afirmar que era la única institución que gozaba del prestigio y confianza de la sociedad y de la comunidad internacional para vencer este flagelo. Si se observa en una línea de tiempo, la Policía Nacional tuvo la capacidad de sobreponerse a la situación adversa que políticamente presentaba el país. Por una parte, frente la crisis de legitimidad del Gobierno a partir de 1994, y por otra, la que sufría a nivel interno por el efecto corruptor del narcotráfico. Urgía una necesaria reforma que acelerara la modernización de la institución de cara a este tipo de amenazas totalmente diferentes a las enfrentadas desde su proceso de nacionalización. Así, tuvo la capacidad de anteponer un modelo de policía especializada para enfrentar y derrotar al cartel de Medellín. Posteriormente y dado el afianzamiento estructural y criminal en otras regiones del país, como modelo de negocio, tendría que asumir la lucha contra dos generaciones más de organizaciones: el cartel de Cali y los grupos de tercera generación, es decir, los que con un perfil más bajo y la adopción de esquemas empresariales, heredaron el aprendizaje de los primeros capos en el negocio.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Entre 1994 y 1998, se registró la desarticulación del cartel de Cali con la captura de Gilberto Rodríguez Orejuela en Cali el 9 de junio de 1995, constituyéndose en la primera captura de un integrante de la cúpula del cartel que generó una desestabilización al interior de la organización. Dos meses después, el 6 de agosto de 1995, fue capturado su hermano Miguel Rodríguez Orejuela, ambos sus principales cabecillas, el segundo cartel de drogas más grande de Colombia.

Estas acciones, consolidaron un periodo trascendental en la lucha contra el narcotráfico a partir de la acción conducida por la Policía Nacional. Se logró casi de manera simultánea la desarticulación de los principales carteles mediante la captura de sus cabecillas o el sometimiento a la justicia debido al acoso constante de las autoridades. Se puede señalar que durante el periodo presidencial de 1994 a 1998, la Policía Nacional sostuvo la institucionalidad colombiana a partir de su liderazgo, incluso político, en la lucha contra el narcotráfico. La sólida relación de confianza construida con Estados Unidos, la producción permanente de resultados contra el narcotráfico y el impulso propio que le otorgó a su reforma llegando a posicionarla como una de las instituciones de mayor credibilidad y confianza en el país. Acabar con los dos principales carteles del narcotráfico, constituía para Colombia, como señala Serrano (1999), un compromiso nacional, que se vio dinamizado por el desarrollo policial. Uno de sus componentes fue la modernización de la inteligencia, particularmente contra el Cartel de Cali, que por su participación en la campaña del presidente Samper significaba el factor de mayor desestabilización de las relaciones internacionales con Estados Unidos y con Europa.

#### **2.4.2 El Plan Colombia y la política de seguridad orientada a las guerrillas en medio del diálogo**

Hacia finales de los noventa, con la entrada del gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), se incorporó a la política de seguridad un hecho trascendental como lo es la formulación del denominado *Plan Colombia*. Se trataba de un ambicioso paquete de ayuda internacional orientado a la inversión social y a la defensa y seguridad, asociando ambas dimensiones para la generación de las condiciones de desarrollo que requería el país. Este plan tenía como dimensiones de análisis la relación con Estados Unidos como actor influyente y principal generador de cooperación. La concepción del plan, con un componente de desarrollo para las regiones bajo un propósito de construcción de la paz, tuvo un mayor peso del presupuesto a enfrentar el problema del narcotráfico. La balanza estratégica de la relación con ese país se basaba en incluir líneas de acción y ejecución a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, al ser este su asunto de mayor interés dentro del paquete de ayuda. De esta forma, el componente estaba focalizado en la interdicción y la fumigación de aérea de cultivos ilícitos de coca.

El plan fue concebido, como señaló el presidente, en el acto de posesión del alto comisionado para la paz, bajo un marco de cooperación y de inversión social para la paz, así como de acción contra el narcotráfico (Pastrana, 1998: 1):

Estoy invitando a la comunidad internacional y a todos los colombianos a que contribuyamos con un Plan al estilo Plan Marshall para la paz en Colombia (...) hemos coincidido con parte de esa comunidad internacional, con los jefes de la guerrilla y con muchos colombianos, que la

paz es fundamental para erradicar el narcocultivo, lo cual hace entendible por qué los narcotraficantes son los primeros beneficiarios de la guerra en Colombia.

El Plan Colombia se desarrolló en el marco de un proceso de paz que inició el Gobierno con las FARC, mediante una figura atípica en términos del modelo de negociación, con dos elementos característicos: el despeje de la presencia de Fuerzas Militares y la Policía Nacional en cinco municipios,<sup>50</sup> para llevar a cabo las negociaciones de paz; y el desarrollo de los diálogos en medio de la confrontación armada, es decir, sin un cese bilateral del fuego. Una vez iniciado el Gobierno, a menos de tres meses de mandato, se presentarían las primeras tensiones, resultado de este ambicioso, pero riesgoso modelo de negociación en medio del conflicto con las FARC, que la guerrilla pretendía aprovechar para fortalecerse económica y militarmente. La guerrilla veía en el Plan Colombia, una amenaza a su proyecto de toma del poder por la vía de las armas. Por su parte, el Gobierno aprovecharía la amplia concepción del plan para lograr que la Fuerza Pública adquiriera unas capacidades que le permitieran también contrarrestar todas las manifestaciones de inseguridad, así como llevar a cabo su plan de gobierno.

La primera de estas tensiones se presentó en Mitú, capital del departamento de Vaupés ubicada en la frontera con Brasil, que sufrió el ataque del bloque oriental de las FARC con más de 1.000 guerrilleros al Comando de la Policía del Departamento.<sup>51</sup> Se menciona en esta investigación, además del valor histórico, por el impacto que tuvo en el replanteamiento de la política de paz del Gobierno y su impacto en el proceso de *desmilitarización* de la Policía. Este proceso se vería interrumpido por las circunstancias fácticas de seguridad del país, convirtiendo a los policías, bajo la condición ahora de combatientes en el marco del DIH, en objetivos de las FARC. Lo anterior implicaría, por efectos de supervivencia, la modificación de su entrenamiento, organización de sus unidades territoriales y estrategias de acción para contrarrestar la guerrilla.

Como se analizará, en los siguientes cuatro años la producción de política de seguridad fue más reactiva que propositiva. Lo anterior, como consecuencia de los planes de expansión de

---

<sup>50</sup> La extensión de la zona que alcanzaba 42.000 km<sup>2</sup>, una superficie similar a la de Suiza, que finalmente fue empleada como área de refugio de secuestrados -a la que no podía ingresar la Fuerza Pública-, de coordinación de planes delictivos y de narcotráfico, así como zona de retaguardia de ataques que llevaban a cabo contra poblaciones circundantes a esta denominada “zona de distensión”.

<sup>51</sup> Este, considerado el ataque terrorista de mayor crueldad realizado por las FARC a la Fuerza Pública, duró tres días seguidos contra la sede departamental de la Policía compuesta por cinco oficiales, dos suboficiales, setenta y siete patrulleros, seis agentes y treinta auxiliares bachilleres, estos últimos desarmados y que cumplían labores comunitarias, sumando un total de 120 policías, en razón de un desbalance de fuerzas de doce guerrilleros por cada policía. Las FARC emplearon armas convencionales prohibidas como cilindros bomba, explosivos caseros y motobombas con gasolina. En este hecho murieron dieciséis policías. Sesenta y un más fueron secuestrados por esta organización, entre ellos el oficial de más alto grado en poder de esa guerrilla, el entonces Teniente Coronel de la Policía Luis Mendieta, quien estuvo cautivo durante más de once años en la selva.

estas organizaciones, su planteamiento ideológico y pseudopolítico y la capacidad armada alcanzada, que obligaba a una revisión urgente en la respuesta estatal desde su fuerza pública en conjunto. La crueldad de este ataque puede verse desde dos dimensiones. La del relato de las víctimas policiales y las del registro de las FARC.<sup>52</sup> En la primera, el subintendente de la Policía Frank Pinchao, quien fue secuestrado por las FARC durante once años, indicaba el alcance de los hechos (Pinchao, 2008: 41-52):

Con ayuda de una lluvia de granadas lograron avanzar y con una motobomba rociaron de gasolina a la Fiscalía y le prendieron fuego (...) La verdad no esperaba que emplearan tantos guerrilleros para esta toma pues, era prácticamente un pueblo tranquilo y esto no tenía antecedentes (...) atacaron una población alejada, sumida en el abandono total, donde solo existía pobreza, llena de necesidades de todo tipo, y le ocasionaron un daño más: la destrucción de lo poco que había logrado construir después de tantos años.

El uso de armas convencionales prohibidas, como cilindros bomba, que eran pipetas de gas, mezcladas con material orgánico para que una vez que estallaran, infectaran las heridas de los policías y les causaran la muerte, además del uso de granadas, morteros y explosivos, concuerda con el relato de los pobladores de Mitú y las autoridades territoriales. Este es el caso particular de un funcionario de la gobernación del departamento de Vaupés (Policía Nacional de Colombia, 2018b: 266):

La guerrilla entró al pueblo desde diferentes partes y una de ellas fue mi casa. Se la tomaron. Aquí fue donde se instalaron para lanzar los cilindros a la Policía. Antes de las cinco de la mañana supe después, que a un compañero mío, a un diputado, lo sacaron de la casa y junto con sus hermanos, lo asesinaron, y después, se inició el ataque al comando de policía. Se escucharon gritos de la guerrilla y gritos de la Policía (...) Lo que vivimos nosotros no se lo deseamos a nadie. Temíamos que esto fuera a quedar en poder de la guerrilla y quién sabe por cuánto tiempo. Fueron pasando las horas y escuchábamos gritos, ametralladoras, cilindros y granadas.

Lo que demostró las FARC durante este periodo, fue el avance hacia el objetivo definitivo planteado en su concepción estratégica, que era la toma al poder por la vía de las armas.<sup>53</sup> El

---

<sup>52</sup> Las FARC de su parte, dieron a conocer un video editado que registra el ataque y que es titulado por esa agrupación como la *Operación Marquetalia* (Toma de las Farc a Mitu coordinada y planeada por el Mono Jojoy, s.f.).

<sup>53</sup> Este planteamiento central del plan estratégico fijado por esta organización en su séptima conferencia de 1982 y refrendado por la octava en 1993, centró su atención en la cualificación de su aparato armado y el avance territorial. Para tal efecto, fijaron un crecimiento en 32.000 hombres y 80 estructuras según cifras de la Policía Nacional (Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial, 2002c), la ubicación estratégica sobre el centro de despliegue en la cordillera oriental que atraviesa de sur a norte el país, los mecanismos para desestabilizar al gobierno y los recursos económicos necesarios para su cumplimiento. Este plan fue definido bajo el nombre de *Campaña bolivariana por la nueva Colombia*, donde se plantean acciones como la creación de las milicias bolivarianas, el Partido Comunista Colombiano Clandestino, el Movimiento Bolivariano por la nueva Colombia y la creación de un gobierno basado en el ideario bolivariano. Adicionalmente, fijaron la combinación de todas las formas de lucha, como

presidente estaba comprometido plenamente con los diálogos y no iba a permitir que las acciones propias del conflicto, en las condiciones en que se dispuso la negociación, que era en medio del fuego, permitiera que afectaran el propósito de construir una agenda y avanzar en su discusión. Sin embargo, el planteamiento de la guerrilla era distinto y concentrado en la toma del poder por la vía de las armas. Esta diferencia de concepciones estratégicas inhibió cualquier efecto de la política de seguridad y la voluntad de apoyo desde el Gobierno, acrecentando y a su vez dejando solos a los militares en la conducción de los problemas de seguridad y mantenimiento del orden público, como ocurrió en años anteriores. El caso de Mitú y otras acciones de gran envergadura en medio del conflicto armado<sup>54</sup> demostraban que las posibilidades territoriales de implementar, reglamentar y formular política pública, desde la *función de policía*, eran prácticamente nulas. Como se observó en el relato del funcionario de la gobernación en Mitú, el componente de control territorial del Estado no estaba asegurado y, por ende, no posibilitaba el ejercicio democrático de la función pública en los territorios. Adicionalmente la relación con la fuerza pública, particularmente con la Policía, estaba determinada en términos de la protección de la población de un ataque terrorista, más que en la promoción de la prevención y la construcción de la convivencia como fin de policía. Este aspecto quedaría postergado por fuerza mayor y por la naturaleza evolutiva del conflicto, que en estos años alcanzó su punto más crítico de violencia.

La subordinación de la política de seguridad a la política de paz, la falta de voluntad de las FARC para lograr la paz y, por el contrario, de aprovechar este periodo para el impulso de su estrategia armada, derivarían en la ruptura de los diálogos. La reacción del presidente Pastrana frente a este 'doble juego' de las FARC, fue finalizar las negociaciones, como señaló en su alocución el 20 de febrero de 2002 (Gómez y Betancur, 2007: 18:10):

Por eso he tomado la determinación de no continuar con el proceso de paz con las FARC (...) Manuel Marulanda (refiriéndose al máximo jefe de las FARC), yo le di mi palabra y la cumplí, siempre la cumplí, pero usted me ha asaltado en mi buena fe, y no solo a mí, sino a todo el pueblo colombiano. Decretamos una zona para sostener unas negociaciones, cumplimos con despejarla de la presencia de las Fuerzas Armadas y usted la ha convertido en una guarida de secuestradores, en un laboratorio de drogas ilícitas, en un depósito de armas, dinamita y

---

planteamiento en el cual conciben el empleo de todos los medios militares y políticos para llegar a la toma del poder, buscando un movimiento insurreccional de masas, en el concepto tradicional leninista.

<sup>54</sup> Al igual que Mitú, la guerrilla realizaría otros crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad, como el ataque a las bases militares de Patascoy en el departamento de Nariño, Las Delicias y Curillo en Caquetá, la base antinarcóticos de la Policía en Miraflores (Guaviare), el secuestro y posterior asesinato de tres indigenistas estadounidenses, el de la candidata presidencial Ingrid Betancourt, el exgobernador del departamento de Meta Alan Jara, los once diputados de la asamblea departamental de Valle, los concejales del municipio de Rivera (Huila), el secuestro del edificio de Miraflores en la ciudad de Neiva y el último hecho que dio la ruptura de los diálogos en 2002, el secuestro en pleno vuelo de un avión comercial en el que se transportaba el senador Jorge Eduardo Gechem, obligándolo a aterrizar en un área aledaña a la zona de distensión para adentrar al congresista en esta área, mantenerlo cautivo e imposibilitar un rescate por parte de la fuerza pública.

carros robados (...) he decidido poner fin a la zona de distensión a partir de la media noche de hoy.

El Plan Colombia, como elemento de la política de seguridad, con una concepción integral, terminó con un mayor peso de acción militar y de la Policía, siendo incluido en el Plan Nacional de Desarrollo cuatrienal *Cambio para construir la paz 1998-2002*. Se incluyeron diez estrategias, de las cuales una concentra una repuesta al problema desde la seguridad nacional a partir de la modernización de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, principalmente en equipamiento, movilidad aérea e inteligencia. Sin embargo, esta perspectiva denota una distorsión de los límites entre la lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia, recayendo en la preponderancia de la acción militar *versus* la social o causal de las consecuencias manifestadas en inseguridad. Igualmente, pese a la complementariedad de estos fenómenos, narcotráfico y guerrilla, un tercer actor, las autodefensas,<sup>55</sup> organización criminal que tenía como propósito combatir a la guerrilla, estaba excluida como actor a enfrentar y contener desde la política de seguridad, siendo prioritaria la acción contra las FARC y el ELN.

Paralelamente, el presidente Andrés Pastrana diseñó una estrategia para los centros urbanos denominada *Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*, compuesta por siete herramientas:

1. Sistema Nacional de Información.
2. Policía para la convivencia.
3. Respeto a la vida.
4. Por un país sin secuestro.
5. Ciudadano y justicia.
6. Policía - comunidad.
7. Empresas privadas de seguridad.

El propósito de esta política consistía en otorgarle un énfasis a las acciones de seguridad ciudadana, paralelamente al fortalecimiento del componente militar desde el Plan Colombia. La política contenía elementos orientados a contener el homicidio, el secuestro, el hurto y promover la aplicación del Código de Policía; sin embargo, se identificaba la necesidad de que el Estado ampliase una oferta integral de servicios adicional a la seguridad a partir del acceso

---

<sup>55</sup> Múltiples crímenes, especialmente masacres fueron cometidos por estos grupos contra la población civil a quien señalaban de ser auxiliadora de la guerrilla, por el sólo hecho de vivir en zonas de influencia de las FARC. Estos hechos, teniendo a la comunidad en el medio de la confrontación, generó el fenómeno del desplazamiento forzado, como un fenómeno que fue constante durante este periodo, hasta la implementación de la política de Seguridad Democrática en el siguiente gobierno, alcanzando 1'661.284 personas desplazadas entre 1995 y 2005, según cifras de la Red de Solidaridad Social (Ibañez y Moya, 2007), encargada de la atención primaria a esta población.

a educación, salud, trabajo y vivienda, como señala Adolfo Salamanca (*El Tiempo*, 5-07-1999), exvicefiscal general de la Nación y excomisionado para la Policía Nacional. De los siete puntos mencionados, cinco recaen sobre la Policía y tres se relacionan con delitos de impacto, así como los observatorios del delito y la relación entre la Policía y la comunidad. Este propósito tiene un claro enfoque de seguridad ciudadana, con el que el Gobierno pretendía articular otras dos estrategias de acción política desde la seguridad y *hacerlos* compatibles en términos de la gobernabilidad en esta materia.

Pese a la formulación de política, que continuaba una línea de desarrollo de seguridad pública iniciada con el gobierno Gaviria, el desplazamiento de prioridades políticas de gobierno dificultó alinear la *Estrategia de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, el Plan Colombia y los diálogos de paz. Las negociaciones se volvieron en el eje crítico de Gobierno por las condiciones de negociación, unido a la presión que ejercían los Estados Unidos, con quien el gobierno mantenía la tensión propia de la cooperación en el marco de los términos del Plan Colombia y simultáneamente una postura fuerte hacia las FARC. El proceso y las características en las que se produjo la negociación presentaron una dispersión de actores y frentes de diálogo, que la guerrilla aprovechó hábilmente para fortalecerse, aprovechando la falta de coordinación institucional, situación que tuvo un impacto en la que los militares se sintieron desplazados. La nula participación del estamento castrense e incluso de la Policía en la formulación del proceso de paz, así como de sus funciones en relación con la seguridad y el orden al interior de la zona de despeje, se encuentran dentro de los factores que explican esta conducta de la guerrilla (Leal, 2002). La distorsión de la política y la función estatal en materia de seguridad llegó al punto de que la *función de policía* fue suplida por las FARC, siendo ellos quienes ejercían la autoridad, también el *poder de policía*, en el que esta organización anunció “normas internas de convivencia”. Adicionalmente, se excluyeron a las comunidades, no se definió la temporalidad de estos esquemas de control social, ni sus condiciones, mecanismos de resolución de conflictos, entre otros, al *delegar* el control territorial y la función pública en las FARC.<sup>56</sup>

Se podría concluir que durante este periodo los tres pilares sobre los que gravitó el Gobierno en materia de seguridad derivaron en una producción normativa en la que se procuró materializar una política de defensa y seguridad, a través de la ley 684 de 2001. Esta norma, ya en las postrimerías del gobierno, introdujo definiciones en relación con la seguridad nacional, ciudadana, orden público, poder nacional y defensa nacional. Llama la atención la creación del *Sistema de Seguridad y Defensa Nacional* como una instancia integrada por el

---

<sup>56</sup> Se llegó incluso a implementar desde medidas blandas como la creación de figuras de “policía cívica” integradas por particulares, en reemplazo de la autoridad de policía, que ya no estaba presente debido al despeje, hasta la formulación autónoma por parte de las FARC de ‘leyes’ con las que obligaban ciertos comportamientos como la ‘tributación’ de lo que denominaban impuestos para financiar esta organización por parte de empresarios, tanto dentro como fuera de la zona, es decir derivando el comportamiento típico punible de extorsión.

presidente, congreso, altas cortes, Fiscalía General de la Nación, algunos ministros, comandantes de fuerza y director de la Policía Nacional. Así mismo, se resalta la creación de consejos regionales, departamentales, distritales, metropolitanos y municipales de seguridad y defensa nacional (Secretaría del Senado, 2019a). La Policía comprendió estratégicamente el momento para ampliar sus capacidades técnicas y de equipo, al incorporar sus necesidades de crecimiento a la lucha contra el narcotráfico, se marginó de las disputas políticas, pero también dejó pendiente los otros procesos de transformación asociados al avance en desmilitarización y a la participación ciudadana. Adicionalmente, aprovechó la confianza de Estados Unidos por sus resultados contra el narcotráfico para garantizar estos apoyos, que contribuyeron a acelerar ese proceso, como señala Serrano en entrevista con el autor (2019):

La Policía empezaría a tener una visión internacional. Esa es la evolución que está ligada al tema de seguridad, la seguridad en Colombia se volvió una prioridad y ese era el tema de las campañas políticas, era muy impactante y la gente estaba muy preocupada. La política de seguridad en el periodo del presidente Samper y Pastrana eran dos cosas muy diferentes. Los americanos descertificaron a Colombia. El tema narcotráfico allá es un tema político, los votantes reclaman a los senadores por qué tanta droga y consumo, ellos responden que están trabajando en Colombia, que tienen unos aliados en la Policía. Esas fortalezas se mantienen y por eso ellos nos creen.

El siglo XX en materia de seguridad en Colombia terminó con la dificultad de cerrar los ciclos de violencia generados por la causa común de las dificultades en el proceso de democratización y consolidación del Estado republicano. Lo anterior se expresó en consecuencias como la asimetría en el desarrollo del campo, lugar donde históricamente han recaído las violencias partidistas, bandoleriles, guerrilleras y del conflicto armado, así como en el proceso de urbanización y consolidación de clases. De esta forma se corrobora la teoría realista de las relaciones internacionales, explicada en el primer capítulo, relacionada con el sostenimiento del orden jerárquico y de las posturas hegemónicas.

En cuanto a la Fuerza Pública, se puede corroborar de la mano del Estado y de la política de seguridad que faltó igualmente culminar el proceso de monopolio legítimo de la fuerza en el Estado, precisamente por la dificultad de consolidación estatal. En este sentido, el proceso de profesionalización avanzó tanto en las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional; sin embargo, se retrasó el de democratización y participación ciudadana en la institución policial. Las dificultades de estructuración política e institucional de la seguridad, como consecuencia del Frente Nacional, en el que las élites políticas se concentraron en consolidar mayor poder y clientelismo, dejaron pendiente la decisión de trazar una política de seguridad con identidad nacional. Aunado a lo anterior, la adopción de la DSN como ‘amparo’ para luchar contra las guerrillas, so pretexto de la lucha contra el comunismo, desplazó la necesidad de la elaboración, planeación y formulación de una política de seguridad ajustada a las

necesidades del país. Lo anterior evitó una contribución en un marco amplio de política a enfrentar la violencia originada por estos grupos y el narcotráfico. El cierre de siglo no mostró variaciones en el ciclo de política pública en materia de seguridad, a excepción del reconocimiento de la necesidad de inclusión de la seguridad ciudadana como elemento de la política. Esta necesidad obedeció finalmente, más que por un criterio reactivo resultado del incremento de la delincuencia a finales de los noventa no solo en Colombia sino en toda la región, por una conciencia de acción política estatal de la seguridad, en el entendido de que la prioridad seguía siendo el conflicto armado interno.

## **Capítulo 3**

# **De la visión estadocéntrica hacia una política estatal de seguridad: modernización policial y participación ciudadana**

Este capítulo parte de un análisis del contexto de la política de seguridad durante el último siglo a la luz del *poder, función y actividad* de policía, en el que a través del modelo de pertinencia global, se explican sus elementos prevalentes. El uso excesivo de la figura de los estados de excepción, una alta producción normativa para regular la seguridad y los esfuerzos para dar forma al cuerpo de policía colombiano, determinan los hallazgos de análisis. Este periodo se caracteriza en una línea de tiempo marcada por eventos críticos de violencia, asociados al inacabado proceso de industrialización y distribución de la tierra, así como el monopolio de las élites políticas partidistas tradicionales y el surgimiento del narcotráfico, el terrorismo y los grupos armados al margen de la ley.

Posteriormente se profundizará en la política de gobierno entre 2002 y 2010, al generar una ruptura en su concepción estado-céntrica de la seguridad, su proyección como política de Estado y su proceso de implementación desde la agenda pública, explicada a través del modelo de coaliciones. Las secciones del capítulo agotan y explican las etapas de formulación de política, identificando un plan de gobierno altamente dependiente de la centralización de la seguridad como precondition para el desarrollo social y económico, en cabeza del poder ejecutivo, así como la maximización del uso de la fuerza legítima del Estado y sus recursos de poder. En relación con *policía*, se infiere una instrumentalización funcional para cumplir el fin de esta política y no del fin de policía, que corresponde a la convivencia, postergando la construcción de las bases desde la función pública para la implementación de política pública en esta dimensión.

### **3.1 Sinopsis de la política de seguridad en el siglo XX desde el *ente policía*: entre ponderaciones políticas, institucionales y normativas**

La modelación de la seguridad, la política y sus instituciones durante este siglo se encuentra determinada por eventos accidentados con alto impacto social. La formación del movimiento social y obrero, la disputa de poder por los partidos políticos que trascendió en un fuerte y violento sectarismo en el campo y finalmente el surgimiento del narcotráfico, señala un proceso complejo de integración entre el Estado y la población. Al analizarse desde el *ente*

*policía*, resulta inacabado, por las circunstancias históricas del país, en la construcción de una política de seguridad que integrara las expectativas de desarrollo humano del ciudadano.

### **3.1.1 Función de policía: los estados de excepción como recurso recurrente de política de seguridad**

Una de las decisiones de política en relación con la seguridad, que fueron empleadas con mayor frecuencia por parte de los gobiernos en Colombia durante el siglo XX, fue la declaratoria de estado de sitio, o de excepción. Esta medida, como en la mayoría de los países de la región, es de carácter constitucional y se remonta a la carta política de 1886, siendo consecutiva en las reformas constitucionales de 1910 y 1968, hasta la nueva Constitución Política de 1991. La norma señalaba que para los casos de guerra exterior o conmoción interior el presidente de la República podría declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella. Sin embargo, al no establecer una clara diferenciación, ni delimitación de las situaciones que configuraban una “turbación del orden público” (Carvajal y Guzmán, 2017), podría verse interpretado por el Ejecutivo de forma discrecional y ser aprovechado para expedir medidas excepcionales.<sup>1</sup>

Con el fin de comprender el impacto del recurso de los estados de sitio, como medida de política en relación con la seguridad, durante el siglo XX, se empleará metodológicamente una matriz de pertinencia global. Este método, mide la relación de una estrategia o medida de política con un conjunto o dimensión más amplia de acciones asociadas (Moral, Paniagua, Rodríguez y Rodríguez, 2016). En ella se ponderarán las medidas de política asociadas a cada declaratoria de estado de excepción, que corresponden a los decretos del Gobierno para regular la situación de turbación del orden público a partir de la mayor o menor relación con cada disposición, analizando la pertinencia o frecuencia de las siguientes siete variables:

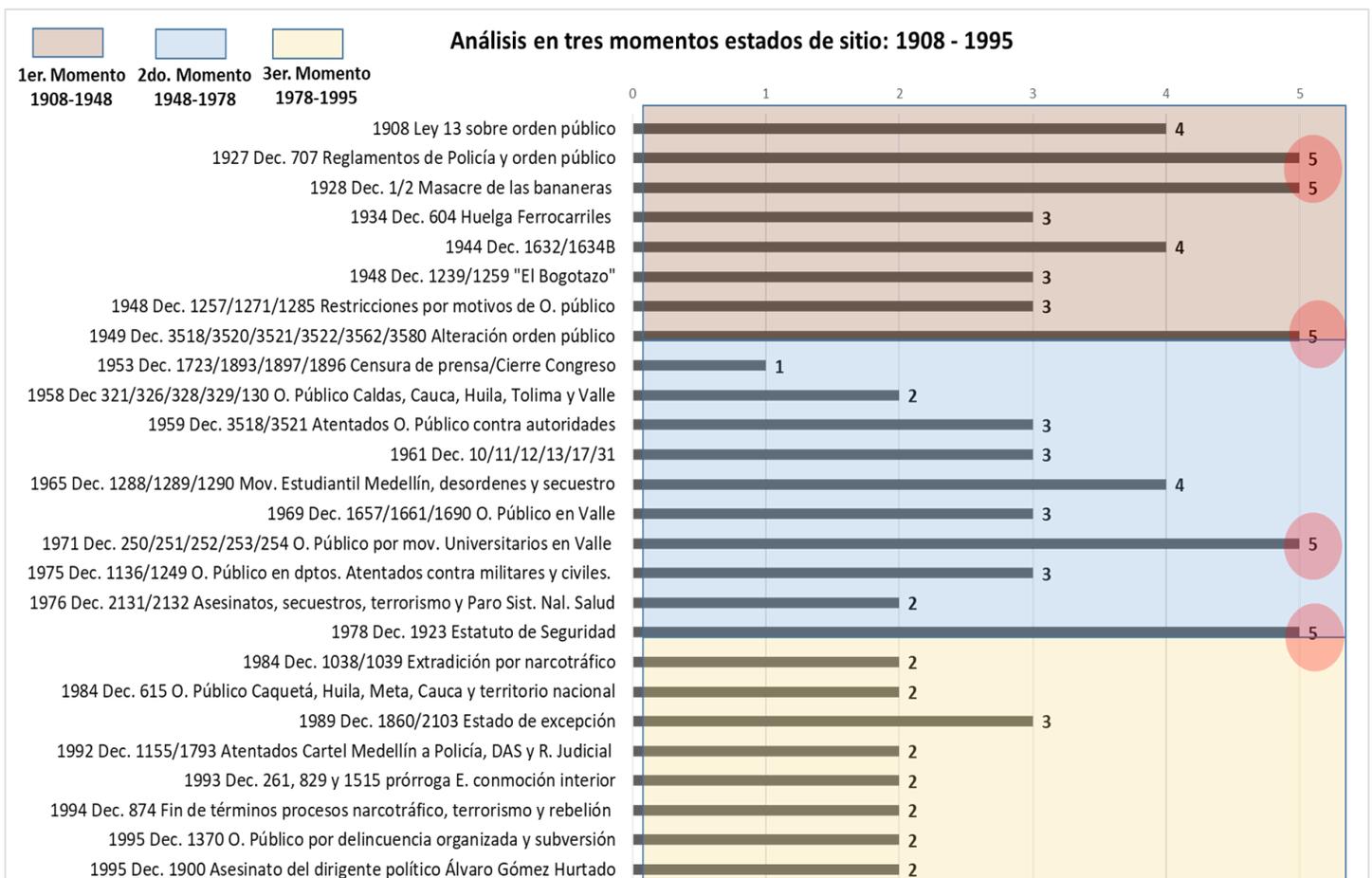
1. Restricción a la libertad de movilidad, circulación y medidas de empadronamiento.
2. Censura a la prensa y radiodifusión.
3. Restricción al derecho de reunión, manifestaciones públicas y huelga.
4. Atribuciones especiales a la Fuerza Pública.
5. Detenciones sin orden judicial.
6. Investigación y juzgamiento de civiles por tribunales militares o de policía.
7. Suspensión del Congreso Nacional, Asambleas y Consejos Municipales.

---

<sup>1</sup> Si bien ni la Constitución de 1886, ni la reforma constitucional de 1968, mediante su acto legislativo No. 01, señalan las restricciones a la libertad que aplican a raíz de esta declaratoria, aspectos como la limitación a la movilidad, circulación, porte de armas, derecho de reunión y manifestación, entre otros, fueron características predominantes, durante esas excepcionalidades e incluso, acogieron medidas como el juzgamiento de civiles por parte de militares o detenciones sin orden judicial, lo que durante varios gobiernos fue empleado como una medida represiva.

Sobre de los factores de la agrupación de las medidas adoptadas en los estados de sitio, se analizó la medición de la pertinencia global de cada factor, en una línea de tiempo desde 1990 hasta 1995, fecha en la que se expidió el último estado de conmoción interior (denominación que adoptó a partir de la Constitución de 1991). La técnica de medición de pertinencia establece primero, un impacto total que corresponde a la frecuencia de esas medidas de política decretadas en los estados de excepción, es decir, el número de veces que ese tipo de decisiones es adoptado. Segundo, un impacto estimado en los veintiséis estados de excepción analizados por motivos de orden público, excluyendo los que corresponden a hechos generadores diferentes durante el periodo analizado. La ponderación se realizó de forma binaria -0/1-, en una escala de 1 a 7, donde 1 sería la adopción de sólo una de las siete variables y siete, si se adoptaron todas las variables descritas. Las variables corresponden entonces a las siete medidas de política aplicadas en cada estado de sitio, siendo la mínima puntuación la que refleja una baja aplicación y la máxima, una alta ejecución de estos recursos del estado de sitio. El resultado de la ponderación se señala en la siguiente gráfica, en una línea de tiempo donde se observan tres momentos, objeto de análisis.

**Tabla 3.1 Medidas de política adoptadas en los estados de sitio entre 1908 y 1995**



Fuente: Elaboración propia, 2020.

### **3.1.1.1 Primer momento**

Concentra las medidas de estados de excepción entre 1908 y 1953. Primero con la Ley 13 sobre orden público, que se profirió con el fin de señalar las acciones dispuestas en caso de perturbación y luego, en 1953 con el gobierno del general Rojas Pinilla. El primer estado de excepción del siglo XX, tiene la connotación especial de que prosigue al fin de la guerra de los mil días desde 1899 que se extiende hasta 1902. En este periodo se presenta un fuerte sectarismo entre liberales y conservadores en la lucha por el poder, siendo considerado el mayor conflicto civil en el país, en el que aparecen los Estados Unidos con un intervencionismo que acabó motivando la separación de Panamá en 1903 (Echeverry, 2014). A partir de lo anterior y con un país débil económicamente, se apertura al capital extranjero, observando la influencia de empresas estadounidenses como la *United Fruit Company*, que concentró su actividad productiva en la costa caribe, en el departamento de Magdalena. Allí existían enormes plantaciones de banano, estableciendo medidas que favorecían la empresa extranjera y no a los campesinos, motivando una huelga generalizada en 1928. El resultado fue una respuesta de fuerza por parte del gobierno que pasó por la declaratoria de un estado de sitio, militarizando la zona bananera y ordenando un toque de queda que no fue atendido por los huelguistas en la plaza principal del municipio de Ciénaga, siendo objeto de la denominada “Masacre de las bananeras”.

Es de anotar que el contexto histórico particular era de una constante huelguista durante el periodo de la hegemonía o primera república conservadora, que correspondía a gobiernos en cabeza de este partido entre 1880 y 1930, donde el movimiento obrero colombiano estaba en auge, resultado del inicio del proceso de industrialización. Al comienzo del periodo presidencial de Miguel Abadía Méndez (1926-1930), se surtió la huelga del ferrocarril del Pacífico; luego en 1927 la de los trabajadores de la *Tropical Oil Company*. Con la Ley 57 del mismo año, se establecieron medidas en Barrancabermeja, principal puerto de producción petrolera del país y finalmente en 1928 la de los cultivadores de banano en Santa Marta y Ciénaga (Cajas, 2018). Se observa entonces la ponderación máxima de medidas propias excepcionales desde 1907 en estos tres eventos, pasando por los dos decretos de estados de sitio del último gobierno de la hegemonía conservadora en 1927 y 1928, y luego, con las declaratorias posteriores a *El Bogotazo* en 1948.

### **3.1.1.2 Segundo momento**

Corresponde a un periodo que abarca desde el Frente Nacional (1958-1974) hasta 1978 con el inicio del gobierno del presidente Julio César Turbay. Esta medida fue aplicada como respuesta a los movimientos sociales y populares, que derivaron alteraciones del orden público en algunas regiones del país. Según Gallón (1979), el estado de sitio en Colombia es

un aparato que emplea todo el Estado y no solo el gobierno, por cuanto cuenta con la aprobación y apoyo de los demás poderes, a su vez que connota la influencia de los militares en el poder político en Colombia. Sin embargo, esta posición observa otros contrapesos en relación a que jurisprudencialmente, la Corte Constitucional a partir de 1991 y el Consejo de Estado, no siempre declararon exequible o ajustada a la constitución. El estado de sitio, incluso desde la reforma constitucional de 1968, incluye nuevos hechos generadores de emergencia, como son aquellos que perturben no solo el orden público, sino el económico, social, ecológico o que constituyan una grave calamidad pública (Vanegas, 2011). Durante este periodo, se aplicó el estado de sitio alcanzando la máxima ponderación en 1971 producto del aumento progresivo de protestas populares y la apatía política de múltiples sectores de la población. Esta situación se prolongó hasta 1978, de manera paralela al incremento de la violencia rural como consecuencia de la acción de la guerrilla (García y Uprimny, 2005). En 1978 el presidente Turbay expide el “Estatuto de Seguridad” mediante el decreto 1.923, en el que se adoptan una serie de medidas restrictivas que incluyen la censura a la prensa y el juzgamiento de civiles por parte de militares para quienes cometieran crímenes políticos. La medida fue aceptada por la Corte Suprema de Justicia entre 1965 y 1987, y por el contexto temporal, pretendía asemejar las medidas adoptadas en el Cono Sur, para el control del socialismo y el comunismo, así como de los grupos subversivos.

Analizados en contexto los dos momentos, existen cinco eventos de afectación al orden público donde los estados de sitio, alcanzaron la máxima calificación con siete, siendo los dos primeros en 1927 y 1928, y los dos últimos en 1971 y 1978. Esos periodos de anormalidad constitucional o excepcionalidad, fueron permanentes durante todo el siglo XX, incluso con la formulación de la nueva carta política en 1991 ya que después de ésta y hasta 1995, se declaró nuevamente esta condición en cinco oportunidades.

### ***3.1.1.3 Tercer momento***

Abarca los años ochenta y noventa, donde los movimientos populares y estudiantiles se debilitaron, con una disminución de las protestas organizadas por grupos sindicales y obreros. Esta variación ocurrió porque el país estaba concentrado y atemorizado resultado de la violencia del narcoterrorismo generada por los carteles y el fortalecimiento armado de las guerrillas y los grupos de autodefensa. A diferencia de los dos primeros, según García y Uprimny (2005) se identifican por lo menos seis factores que desde el análisis, permiten señalar esa modificación de las medidas excesivas en la aplicación de los estados de sitio: 1) los requisitos se vuelven más estrictos en términos de que se limitan sólo para circunstancias extremas, 2) dispone límites y que salvo la guerra exterior, no pueden tener una vigencia indefinida, 3) su aplicación no puede generar una concentración en la aplicación de poderes, particularmente, al prohibir el juzgamiento de civiles por parte de la justicia penal militar,

situación que fue recurrente, antes de esta carta política, 4) agregó el principio de proporcionalidad en relación con la perturbación, la gravedad de los hechos y las medidas estrictamente necesarias para enfrentarlos, 5) la adhesión a la normatividad internacional de derechos humanos, y 6) la introducción de controles adicionales en cabeza del Congreso.

Con las condiciones previstas en la Constitución, se excluyó la posibilidad de la censura a la prensa, el juzgamiento por parte de militares y otras medidas restrictivas, incluso en los ahora llamados estados de excepción y/o conmoción interior, situación que concuerda con el análisis de pertinencia del tercer momento, entre 1978 y 1995. Se puede concluir para las últimas dos décadas de siglo, el recurso recurrente de los estados de sitio hasta los años ochenta, hacía parte de una costumbre política frente a cualquier alteración del orden público por mínima que fuera,<sup>2</sup> como los disturbios o motines producto de la protesta. Pese a que la amenaza de los carteles del narcotráfico afectaba la estabilidad del país, este recurso se justificó jurídicamente y se generalizó como expresión de la seguridad nacional,

Al respecto se puede señalar, que pesaban más las decisiones basadas en la aplicación de la fuerza, incluso en contingencias menores de seguridad y que pudieran conjurarse con otras medidas no excesivamente restrictivas. Estas medidas no se aplicaron en eventos mucho más críticos, como frente a los carteles del narcotráfico en los ochentas, los cuales fue posible contener con un nuevo marco legal y de mayores controles democráticos proporcionado por la nueva Constitución. Así ocurrió con los estados de excepción declarados en el gobierno del presidente Gaviria (1990-1994), que no incluían restricciones extremas a libertades.

**Tabla 3.2 Ponderación del tipo de medidas adoptadas en los estados de sitio entre 1908 y 1995**

Variable	Ponderación
1. Restricción a la movilidad, circulación y medidas de empadronamiento	24
2. Censura a la prensa y radiodifusión	9
3. Restricción al derecho de reunión, manifestaciones públicas y huelga	10
4. Atribuciones especiales a la Fuerza Pública	19
5. Detenciones sin orden judicial	7
6. Investigación y juzgamiento de civiles por tribunales militares o de policía	10
7. Suspensión Congreso Nacional, Asambleas y Consejos Municipales	2

*Fuente:* Elaboración propia, 2020.

En términos generales, de los siete tipos de medidas restrictivas o variables aplicados en los estados de excepción durante el periodo estudiado, la que se aplicó con mayor frecuencia fue

<sup>2</sup> La frecuencia de los estados de sitio fue una constante, incluso para enfrentar situaciones de seguridad menores como la ocurrida en Medellín en 1965, resultado de una manifestación estudiantil en contra de la invasión de Estados Unidos a República Dominicana, situación que fue conjurada inmediatamente; sin embargo, la declaratoria de sitio se mantuvo durante tres años y medio.

la No. 1, relacionada con la restricción a la libertad de movilidad, circulación y medidas de empadronamiento. Le sigue la No. 4, que corresponde a atribuciones especiales la fuerza pública y de la No. 3 y No. 6, restricción al derecho de reunión, manifestaciones y huelga, así como el juzgamiento de civiles por parte de militares. Ofrece análisis especial el hecho que fueran suspendidas las asambleas departamentales y los consejos municipales en 1944 (Pérez, 1999) y posteriormente, se hubiera tomado esta decisión con el Congreso en 1949.<sup>3</sup>

### **3.1.2 Actividad de policía: los ciclos reformistas policiales de carácter orgánico, funcional y organizacional**

En relación con la producción de política pública relacionada con *policía*, prevalece la tendencia reformista propia del proceso de consolidación en la formación de la república que inició en el siglo XIX. La seguridad no estaba concentrada al interior de cada Estado-nación, sino que se orientaba a la protección de las fronteras y de las recientes naciones como resultado de los procesos de independencia. De ahí que a los ejércitos republicanos conformados inicialmente por conscriptos sin pago, les fuera delegado inicialmente también el orden y tranquilidad en las poblaciones. Sin embargo, la ausencia de organización, regularidad, financiamiento público y dependencia funcional de los nacientes cantones y municipios, dificultaba el control de los soldados. Lo anterior dio lugar a la creación progresiva de diversos cuerpos de policía, para cumplir esta nueva función del Estado; así, entrado el siglo XX, se observa la necesidad de conformar cuerpos de gendarmería o de policía,<sup>4</sup> dedicados al orden y seguridad en las poblaciones.

Por esta razón, la primera norma orgánica en esta materia corresponde a la creación de una gendarmería nacional en 1906, bajo dependencia del Ministerio de Guerra. Se reitera el carácter militar de este cuerpo, como propósito del presidente general Rafael Reyes de centralizar la actividad de policía. Sin embargo, tres años después, con el decreto 591 de 1909, se deshace este cuerpo para dar lugar a que las entidades territoriales conformen sus propias policías. Nuevamente en 1915, se le otorga un carácter y una naturaleza explícita como guardia civil, pese a adquirir una vez más la denominación original como Policía

---

<sup>3</sup> Los decretos 1.632 y 1.624B de 1944 en el marco del estado de sitio, dispusieron el cierre de las corporaciones territoriales, con ocasión del denominado “Golpe de Pasto”, un intento golpista por parte de militares con inclinación conservadora contra el presidente liberal Alfonso López Pumarejo, en su visita a la ciudad de Pasto al sur del país. Cinco años después en un nuevo estado de excepción con el decreto 3.518 de 1949 y siguientes, se suspendió el Congreso por primera vez en el siglo XX por parte del gobierno de Mariano Ospina Pérez, consecuencia de la una situación de violencia generalizada en todo el país, que precedió el golpe del general Rojas Pinilla.

<sup>4</sup> Durante el inicio del siglo XX, los cuerpos de orden y seguridad, tenían un carácter regional, de ahí que la primera norma durante el siglo fue la creación de una gendarmería en 1903, siendo un cuerpo que se asemeja a una guardia civil o nacional, con un carácter militar para contener graves perturbaciones del orden público, es decir, se ubica en un extremo más represivo que preventivo, consecuencia de la tradición de gobiernos militares, así como de un inicio de siglo en cabeza de un régimen con ideología política conservadora.

Nacional, que tuvo desde 1891 con el decreto 1.000, fecha inicial y fundacional de este cuerpo en Colombia.

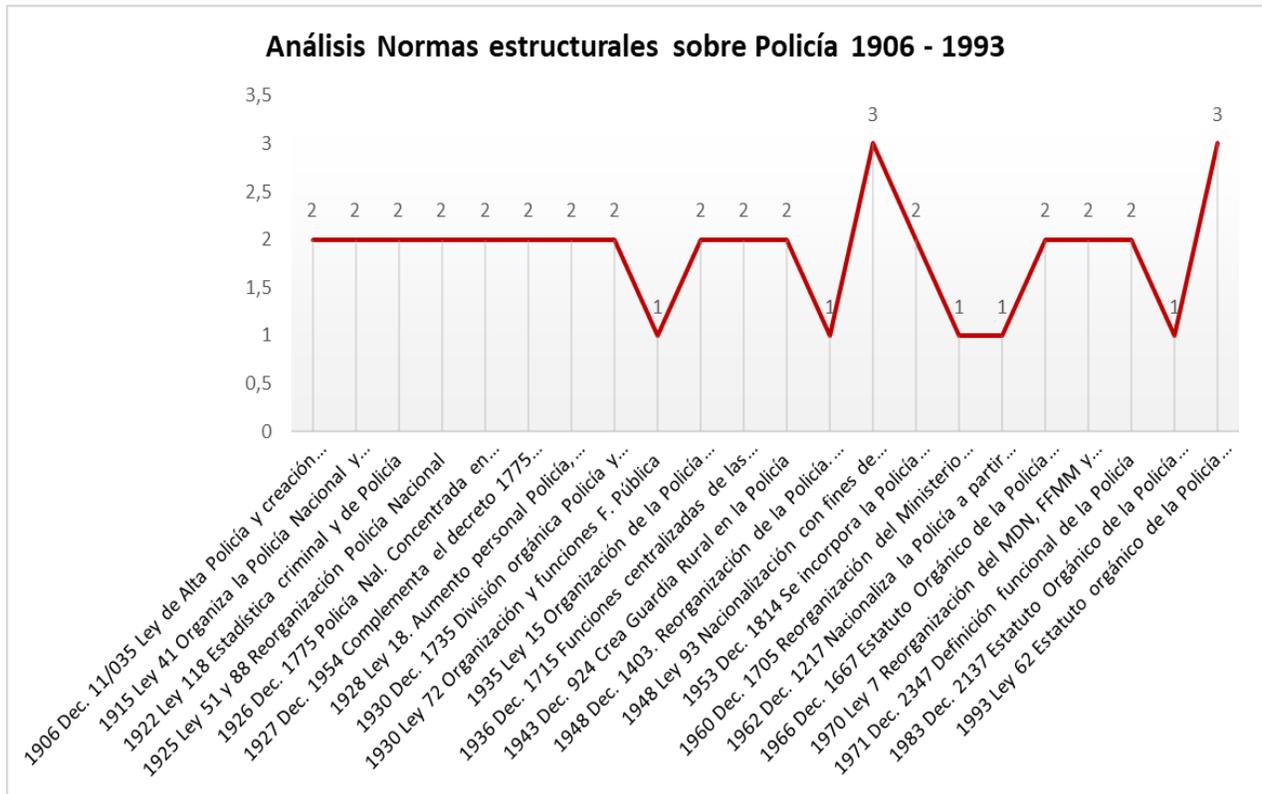
Como se observa, el interés de dar forma estructural a los cuerpos de policía varía en *ciclos reformistas* de entre diez y quince años en promedio, desde el último cuarto del siglo XIX. Además, se presenta una condición de modelamiento de las instituciones republicanas, por otras causas como la necesidad de garantizar el orden y la regulación de actividades administrativas, ahora, independientes de la corona española.<sup>5</sup> Este comportamiento en relación con las organizaciones de la Policía, guarda relación con el primer enfoque de estudios de policía en la región, orientado a la reforma de las policías basado en el institucionalismo, como se señaló en el capítulo II (Arias, 2009; Saín, 2009).

Estos *ciclos*, mantienen esos tiempos y características similares durante todo el siglo hasta 1993. Esta, que es la última norma de reforma orgánica vigente, la Ley 62 de ese año, –más de veintisiete años– rompe esa tendencia, como consecuencia del alto grado de institucionalización alcanzado y el rango constitucional que alcanzó la Policía Nacional con la carta política de 1991. Adicionalmente, se presenta un fortalecimiento de los procesos internos y las manifestaciones de apoyo y voluntad política, que posicionaron institucionalmente a la Policía, una vez se implementa la Política de Seguridad Democrática en 2002, situación que se analizará en este capítulo. El método de pertinencia global en relación con la *actividad de policía*, se analizará a partir de la frecuencia de tres variables: 1) reforma orgánica, 2) reforma funcional, y 3) reforma de carrera, salarial y prestacional.

---

<sup>5</sup> A la Policía, se le atribuyó la regulación de la extracción minera, las primeras cárceles, los servicios de fronteras y de vigilancia en ciudades principales como Bogotá, Tunja, Manizales y Popayán, entre otras, renglones de función pública que en otrora, eran controlados por el reino de España. Posteriormente, las consecuencias fiscales de centralizar la policía, traerían consigo cargar con el peso presupuestal del pago de nómina y sostenimiento de estos cuerpos que mantenían fuerte dependencia en los departamentos y municipios, sin ningún control o “beneficio” en términos de control político para el gobierno central, unido a que las tareas atribuidas en relación con el orden y la seguridad en actividades económicas territoriales, determinarían presiones por parte de terratenientes y propietarios en reglones productivos regionales, para evitar la centralización.

**Gráfica 3.3 Política de seguridad en relación con el cuerpo-institución de la Policía**



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Como se observa en la gráfica No. 3.3, durante la primera mitad del siglo, hasta 1948 con la liquidación de la Policía luego de *El Bogotazo*, la producción normativa en policía era exclusivamente organizativa. Así, se identifica que se obtiene una mayor calificación de dos puntos en las variables de reforma orgánica y funcional, y sólo alcanza la calificación máxima con la tercera variable: reforma de carrera, salarial y prestacional.<sup>6</sup> El análisis de la producción de política en relación con la *actividad de policía*, elemento del *ente policía*, refleja por lo menos siete características:

1) *Denominación de la única ley de Alta Policía*: en concordancia con los conceptos de Brodeur (2011), esta norma, que corresponde al decreto 707 de 1927, buscaba controlar cualquier

<sup>6</sup> Esta última, que obtuvo una mayor ponderación, se presenta en dos momentos. El primero con las normas de 1948, particularmente la Ley 93, que incluían temas de alcance de la institución limitándola a una acción técnica y no política, fijar la cantidad de personal y sus asignaciones, así como la reorganización de la Escuela General Santander como instituto de capacitación policial y fuente del proceso de profesionalización, la nacionalización de las partidas y la vigencia de la Comisión de Asesores Jurídicos para la reorganización de la policía, creada mediante decreto ejecutivo 3.127 del mismo año, como instancia de asesora del gobierno en asuntos de policía (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1948); el segundo momento corresponde a la norma orgánica vigente, la Ley 62 de 1993.

movimiento insurreccional contra la nación, como señala en su artículo primero (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019c: 1):

Corresponde a la Policía velar por la conservación de la paz pública y del orden social, procurando la general sumisión de las personas a la Constitución y leyes nacionales y el respeto debido a los derechos individuales y garantías sociales reconocidos en ellas; descubriendo las tramas, maquinaciones y conciertos contra la seguridad de la Nación, contra las instituciones legales y su regular funcionamiento o contra el libre ejercicio de tales derechos y garantías.

Adicionalmente, el contexto de agitación social y las motivaciones para decretar los estados de sitio en la década de los años veinte, buscaba anteponerse a las manifestaciones del 1 de mayo, día del trabajo. Estas eran calificadas como parte del “movimiento bolchevique” y se planteaban como una respuesta de gobierno frente a la influencia comunista. Se le considera de *Alta Policía* por cuanto, por primera vez, las medidas restrictivas no eran atribuidas exclusivamente al Ejército, como suele ocurrir en los estados de sitio o excepción, sino a la Policía. Aquí se incluyeron disposiciones como el interrogatorio sin orden judicial, la detención provisional por veinticuatro horas, la clausura de establecimientos o sitios de reunión, la disolución de reuniones, entre otras. Estas medidas estaban supeditadas a informaciones o motivos que pudieran afectar el orden público, es decir, aquellos que corresponden a instituciones de gobierno y judiciales, propias del Estado, atribuidas a la Policía. Adicionalmente esta condición, se amparaba en una norma superior que fue la ley 51 de 1925, que otorgó unas facultades especiales de orden público.

2) *Prolífica producción de leyes orgánicas y reorgánicas de policía*: en 90 años se elaboraron nueve normas de este tipo con promedio de una cada diez años. Existen ciclos que observan una mayor frecuencia entre 1930 y el periodo posterior a su liquidación en 1948, resultado de *El Bogotazo*. Al analizar este último segmento, se coincide con el inicio de *La Violencia*, es decir, cuando hubo el mayor grado de agitación política y de politización de la fuerza pública en Colombia. En general, el propósito de estas normas orgánicas antes de 1930, consistía en la creación de secciones regionales como en Barrancabermeja, centro de producción petrolera del país y del movimiento sindical de la Empresa de Petróleos de Colombia S.A. (ECOPETROL), donde se ubica su principal refinería. La otra fue la conformación de grupos como los carabineros (policía montada a caballo), para contener las manifestaciones de violencia sectaria en zonas rurales. Después de esta fecha hasta 1948, los textos orgánicos se concentraron en definir la dependencia y el pago de las policías departamentales y municipales, pero con el mismo fin: evitar su manipulación y politización por los partidos conservador y liberal.

3) *Preeminencia del propósito de organización interna estructural*: mediante la división funcional de varias dependencias en el cuerpo de policía o la creación de unas nuevas, en respuesta a cada contexto histórico del país. Para ello, era necesario adelantar la modificación de la estructura de la institución, reafirmando en ciertos momentos enfoques más reactivos que preventivos. Lo anterior tendría como consecuencia, el ajuste del número de integrantes, su dependencia, fin y alcance, también la definición de cantidades para cada modalidad del servicio de policía, como el control de fronteras, de disturbios y motines o de violencia en las regiones, que fueron los más frecuentes durante la primera mitad de siglo. Ejemplo de lo anterior, es la creación de una división en 1927, exclusivamente para contener alteraciones al orden público como consecuencia de la movilización social, a partir del intercambio de información sobre sindicatos extranjeros en Colombia, que apoyaban estas manifestaciones.<sup>7</sup>

4) *Falta de criterios unificados en el asunto de la regulación salarial, de carrera y prestacional para los miembros de la Policía*: sólo hasta 1948 con el proceso de reorganización para la nacionalización de la policía, se solucionaría el disperso proceso de pago y nómina de las policías a cargo de departamentos y municipios. A partir de esta fecha, pasa a ser centralizado y asumido por el gobierno nacional. Esta decisión procuraba mitigar la sectarización que registraban con sus jefes políticos naturales a quienes debían obediencia en razón a su pago y manutención, así como a la afiliación política de esos mandatarios locales.

5) *Agrupación de la producción normativa que desarrolla el elemento actividad de policía del ente policía*: el cual se concentra en disposiciones del cuerpo-institución de la Policía. Las relacionadas con el *poder y función de policía*, se incluyeron en las normas de política pública de seguridad, por cuanto analizan el rol de producción normativa y de medidas por parte de las autoridades político administrativas territoriales, el Congreso y el presidente de la República.

Esta conclusión permite corroborar también que dado el reciente desarrollo de la ciencia de policía en Latinoamérica y en Colombia, lo *policial*, sigue asociándose al cuerpo-institución de la Policía, restringiendo la participación de las autoridades territoriales. Infortunadamente y como quiera que esta condición prevaleció durante gran parte del siglo, para el caso colombiano, esta realidad sólo se vio modificada con la Constitución Política de 1991. A partir de esta carta, se reiteró la dependencia y subordinación funcional frente a gobernadores y alcaldes; sin embargo, esta tradición ha afectado el propósito de lograr un mayor involucramiento de estos actores en la política pública de seguridad.

---

<sup>7</sup> El decreto 1.954 de ese año, le permitió a la Policía establecer un canal de relación con otros cuerpos que tuvieran tratados de extradición con Colombia, para intercambiar información, a través de la sección de policía extranjera, como señala Cajas (2018), como una medida que apuntaba a controlar militantes y activistas sociales que se movilizaban para establecer alianzas con otros movimientos.

En varios departamentos y municipios, el liderazgo del proceso de política pública en seguridad sigue recayendo en los comandantes de policía. Además, los juicios de responsabilidad por el comportamiento de la criminalidad siguen restringiéndose a un asunto que le compete a la Policía, con una visión estrictamente consecuencial y no de tratamiento causal. También existe una interpretación de reactividad y no de prevención, a partir del enfoque con el que se abordaron los problemas de seguridad en los últimos años. La única excepción frente a lo referido, es la Ley 118 de 1922 de estadística criminal y de policía, la cual dispone un ejercicio de organización de la información de delitos, que se hizo extensivo a las autoridades judiciales y no sólo a la Policía Nacional. En el periodo que abarca 95 años, se dictaron veintidós normas de policía en razón de una cada cinco años, llamando la atención que en esos ciclos prevaleció la visión *formista* del cuerpo y *reformista* de funciones. En esta franja, se excluyó la articulación de responsabilidades de las autoridades político-administrativas en la convivencia, la seguridad y la tranquilidad.

6) *Proceso de reorganización policial acentuado en la primera mitad de siglo*: comportamiento que se irrumpe con una definición funcional que concentra la Policía en tres actividades principales: a) vigilancia o prevención, b) policía judicial o investigación criminal, y c) una capacidad reactiva que pasó de una guardia civil al detectivismo, con la conformación de especialidades a partir de la nacionalización policial en 1962. Desde la norma de 1906 sobre la creación de una gendarmería y de nuevos cuerpos departamentales, unido a dos normas que dan forma a la especialización en tres ramas del servicio: vigilancia, policía judicial y policía de detectivismo, se comienza a dar forma a las funciones de la Policía. Para 1927, de la mano de las normas de estado de sitio para contener el movimiento obrero y las huelgas, se crea la figura de los “juzgados de policía”, para investigar y juzgar delitos, y a partir de 1930 se reitera en varias normas, el carácter no deliberante de la policía. Lo anterior, con el fin de contrarrestar la politización que tanto Ejército como Policía venían presentando. Como se observa, el segundo renglón o categoría de estas normas es el que busca definir funciones, fin y alcance.

7) *Creación de las primeras instancias de coordinación de la política de seguridad*: resultado de los convulsionados procesos de despolitización, de modernización, profesionalización y especialización policial de final del siglo. A partir de 1983 con la implementación del Consejo Superior de Policía, se define un escenario de coordinación interinstitucional que no limita la responsabilidad de política pública de seguridad a la Policía. Diez años después, en 1993 con la Ley 62 y la creación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, se establece otro mecanismo de recomendación de políticas de Estado en materia de seguridad ciudadana.

De las veintidós normas, veinte incluyen aspectos relacionados con la estructura orgánica o la organización del cuerpo de policía, mientras que dieciséis lo hacen en relación con sus funciones, objeto, fin y alcance. Sólo seis tratan los asuntos prestacionales y de carrera. Esto permite observar que la permanente reforma por parte de los gobiernos y el Congreso en materia de organización de la Policía, era un recurso político de respuesta frente a situaciones de orden público y no a una iniciativa de profesionalización y modernización de la *actividad de policía*.

### **3.1.3 Poder de policía: la anteposición normativa como expresión de seguridad y defensa**

El análisis de este periodo permite identificar una producción de leyes que en propiedad, pretende agrupar y generalizar la seguridad y la defensa como una política de carácter nacional. Esta caracterización se presenta al margen de la implementación de normas que podrían considerarse constitutivas de la política de seguridad, como antecedente de su formulación material como política de gobierno hasta 2002. Las desarrolladas en materia de policía o en relación con el estado de sitio o de excepción, ya analizadas, procuran establecer más allá de su denominación, una doctrina sobre un sistema de responsabilidades compartidas entre las instituciones del Estado. Para tal efecto, no se identificó una política de seguridad como política de Estado, sino, como ocurre en las otras categorías de análisis, conjurar o enfrentar ese evento de seguridad. Esta respuesta es consecuencia de una coyuntura histórica que ha implicado la necesidad de crear una ley marco que subordine y alinee las medidas requeridas para enfrentar estas contingencias.

Lo anterior se corrobora con la Ley 69 de 1928, la primera norma de “seguridad nacional” del siglo XX. En este año ocurre la “masacre de las bananeras” y contradictoriamente se titula como “disposiciones de defensa social”, que tiene un enfoque restrictivo, especialmente frente al derecho de asociación y reunión.<sup>8</sup> Sólo hasta 1960 y como resultado de la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), el gobierno denota la necesidad de formular una Ley de Seguridad Nacional<sup>9</sup> y se crea por primera vez el Consejo Superior de la Defensa Nacional, como máxima instancia asesora del gobierno. En contraste, durante la primera mitad de siglo no se elaboró ninguna norma, ni formuló una política con esta denominación explícita de seguridad y defensa. Pese a que la agitación social fue permanente, así como la actividad del bandolerismo y la violencia política sectaria, no existieron normas bajo esta dimensión de la seguridad. Se obligó que las disposiciones fueran más específicas y reactivas, como aquellas que limitaban derechos y libertades, pero no la organización de la arquitectura

---

<sup>8</sup> Se califica como contradictoria, en la medida para contener estas expresiones, establece disposiciones penales que incluyen el aumento de penas y la creación de figuras atípicas como los jueces de prensa y orden público.

<sup>9</sup> Esta norma también es consecuencia del auge de las expresiones de bandolerismo y del movimiento comunista que brindaba base ideológica para la lucha armada en el campo, que fundamentó la creación de las guerrillas.

estatal en función de la defensa y la seguridad. Evidencia de ello fue la guerra con Perú en 1932, donde el país carecía de una política de gobierno y de Estado que estableciera la línea política de respuesta frente a un conflicto internacional. El conflicto internacional fue asumido exclusivamente por los militares y el presidente, sin concebir una respuesta integral de carácter diplomático, internacional y con el acompañamiento del Congreso.

Luego, en 1965 el decreto 3.358 organiza la defensa nacional y crea al Sistema de Defensa Nacional. Para esta década, la necesidad de una política marco de defensa y seguridad nacional, se acompañó de otras normas que buscaban controlar las guerrillas comunistas. Por este motivo, también proliferó la declaratoria de estado de sitio y la creación de otras entidades como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), máxima instancia de inteligencia del Estado y la Junta de Inteligencia Nacional, figuras características de la DSN. Posteriormente en 1978, con el crecimiento del narcotráfico y la guerrilla, así como la introducción de prácticas criminales como el secuestro, se implementa el Estatuto de Seguridad. Analizado en los estados de excepción, el estatuto no correspondía a una política de seguridad en propiedad, sino a una serie de regulaciones restrictivas para garantizar el orden público. Diez años después con el decreto 180 se establece un Estatuto para la defensa de la democracia, como una medida que pretendía enfrentar múltiples manifestaciones crimen organizado. Al observar en conjunto, fue en la década de los ochenta e inicios de los noventa la que presentó una multiplicidad de actores criminales, como nunca antes se había registrado en el país.

La excepción de política a esta línea que ponía énfasis en la defensa, fue la elaboración de la única norma de convivencia y seguridad ciudadana: el Código Nacional de Policía en 1970. A pesar que en su parte general, como se ha descrito, se circunscribe a la *actividad de policía*, posteriormente, amplía una serie de facultades a alcaldes e inspectores, implementando los *medios de policía*. Se buscaba implementar medidas administrativas para cumplir el fin de la convivencia; también define su competencia que es el orden público interno, diferenciando la jurisdicción de las Fuerzas Militares. Simultáneamente y por primera vez, agregan los *motivos de policía*: seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad, dando una base a la *función de policía* y a la regulación del comportamiento ciudadano desde la prevención. Finalmente, con la visión de modernización del Estado que pretendió el presidente Gaviria, tanto con la implementación de la Constitución de 1991, como con otras medidas que reformaron el sector defensa y su dependencia del poder civil, se crean otras figuras de política como el “Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana” y dos estatutos: el de defensa de la justicia y el nacional contra el secuestro, que elevaron estos asuntos al más alto nivel de atención y respuesta de Estado.

Precisamente con la nueva carta política, se complementan mecanismos de control civil al orden público, con un carácter administrativo. Se atribuyen a gobernadores y alcaldes la figura de “agentes” del presidente para el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y ser responsables de la coordinación entre entidades encargadas de cumplir esta función. La primera norma que desarrolla este propósito constitucional, es del decreto 2.615 de 1991 que crea los *Consejos de seguridad*,<sup>10</sup> en cabeza de las autoridades político-administrativas y lo amplía a otras entidades de carácter judicial y de derechos humanos como la Procuraduría y las personerías. Incluso, sienta las bases de una respuesta integral de Estado a problemas que requieren inversión social, como los delegados del Plan Nacional de Rehabilitación, programa diseñado para fortalecer acciones de recuperación en zonas afectadas por la violencia.

Finalmente, con la Ley 418 de 1997 o denominada de “orden público”, se realiza un ejercicio que agrupe aspectos penales, de justicia, de coordinación interinstitucional, de financiamiento de la seguridad, promoción de la convivencia y un amplio capítulo de atención a víctimas del conflicto, con enfoque asistencialista en salud, educación y vivienda. El aspecto más novedoso, es que este proyecto de unir todos los elementos relativos a la seguridad necesarios para dar respuesta a los fenómenos que presentaba el país para ese momento, pretendía lograr la disponibilidad de una amplia cartera de recursos para financiar la seguridad. A partir de lo anterior, se crean los “fondos de seguridad”, un mecanismo que buscaba asegurar recursos para la fuerza pública con recursos territoriales y no del gobierno central (Congreso de la República de Colombia, 2019i).<sup>11</sup> Esta ley por su amplitud y especificidad, se mantiene vigente y su arquitectura de coordinación, sólo ha presentado modificaciones en cuanto a la atención de las víctimas, producto de la nueva legislación para la paz y como consecuencia de los acuerdos de paz de La Habana con las FARC en 2016.

---

<sup>10</sup> Esta instancia de coordinación, formulación y disposición de medidas de seguridad, surge como un reforzamiento del rol de los alcaldes y gobernadores en el territorio, frente al mantenimiento del orden público y normativamente, para dar despliegue a las funciones atribuidas al presidente en relación con este objetivo. De cierta reforma, refuerza también su rol desde la perspectiva de la ciencia de policía, en cuanto al elemento *función de policía*, delegándoles más allá de la condición de jefes de policía en sus jurisdicciones, la planeación y gestión territorial de la seguridad en coordinación con las demás entidades del Estado. Como aspecto a destacar se encuentra que para cada cuatrienio de gobierno central, regional o local, se deben elaborar planes específicos de seguridad diferenciados para cada jurisdicción, siendo la hoja de ruta de la seguridad en los territorios –como señala su artículo décimo– y formular recomendaciones en materia de protección de derechos humanos.

<sup>11</sup> Los fondos de seguridad o fondos cuenta, buscaban más allá de asegurar el financiamiento de la seguridad a nivel territorial, procuraban vincular y generar una mayor responsabilidad de los alcaldes y gobernadores en materia de convivencia y seguridad. La fórmula consistió en que por cada contrato de obra pública realizado por una entidad territorial (vías, infraestructura, edificios públicos), se dirigiera el 5% de su costo total para el sostenimiento y necesidades logísticas para Fuerzas Militares, Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.

## **3.2 La Política de Seguridad Democrática (PSD) como manifestación de la formación de la agenda de política pública**

Esta política adquiere una relevancia trascendental en el análisis de los procesos de seguridad en el país y en la formulación de política pública, por cuanto ubica la seguridad en un marco teórico amplio que regula las relaciones del Estado y la sociedad. Establece un precedente donde ningún otro gobierno en Colombia, había declarado la seguridad como fin de su ejercicio gubernativo y de la denominación de su política, siendo su eje de gestión y proyectándola como una política de Estado. La Política de Seguridad Democrática, abreviada como PSD, es una construcción política que ubica la seguridad como elemento central, mediante el fortalecimiento de la autoridad, las instituciones y la participación ciudadana, con el fin de garantizar el Estado de derecho y la gobernabilidad territorial.

La PSD plantea una perspectiva amplia y deductiva de la seguridad. El análisis permite señalar que agrupa los fines constitucionales del Estado bajo la centralización de la gobernabilidad como medio y la seguridad como precondition para lograr el cumplimiento de los propósitos de desarrollo económico y cohesión social. Como lo describe el expresidente Álvaro Uribe, la PSD se fundamenta en el denominado “triángulo de la confianza” (Uribe, 2012: 153): “seguridad con valores democráticos, confianza inversionista con responsabilidad social y cohesión social”. Bajo este marco de definición de la PSD, se explica en el contexto de esta investigación, a partir del modelo de coaliciones y el proceso de formación de la agenda pública, como metodología de análisis de política pública (Elder y Cobb, 1983; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

### **3.2.1 Modelo de coaliciones**

El primer ámbito de análisis corresponde al modelo de coaliciones (Cobb, Ross, y Ross, 1976), el cual diferencia la *agenda formal* y la *agenda pública*. Describe que si bien la agenda política es desarrollada por el Gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran al interior del sistema político desde las demandas ciudadanas y de colectivos representados. Por otra parte, existe una agenda pública de los ciudadanos o del Estado que puede preceder y determinar la agenda del Gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales con un carácter sistémico. Se componen por los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como merecedores de atención pública y que gravitan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental.

La *agenda pública*, es decir, la de carácter sistémico, atiende fundamentalmente conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares. Estos se convierten en asuntos públicos que promueven la atención general y terminan por ser considerados de interés general, razón

por la cual la seguridad fue el punto cohesionador de coaliciones en la PSD. Estas coaliciones presentaban jerarquías en su conformación, relacionadas con el poder político. Por una parte, la clase política debilitada por un proceso de paz fallido con las FARC, que generó desgaste institucional y de gobernabilidad con graves impactos locales; y por otra, del empresariado que se encontraba gravemente afectado frente a la ausencia de inversión extranjera y de impulso a la productividad rural en las áreas donde se focalizaba el conflicto. Finalmente, una coalición ciudadana o representada en la sociedad civil, que constituyó la base electoral con la que el presidente Uribe logró ser elegido con la votación más alta en primera vuelta o ciclo de votaciones (*El Tiempo*, 27-05-2002).

Para tal fin se planteó una propuesta de coaliciones, entre una clase política que surgió del desgaste del esquema tradicional bipartidista, desde el Frente Nacional hasta los gobiernos de finales de siglo. Este esquema logró consolidar una amalgama política y económica que unió a líderes de la política regional asociados al empresariado, como Álvaro Uribe Vélez. El futuro presidente de base liberal y junto a algunos medios de comunicación respaldados por esas élites económicas, constituyeron *grupos de poder* que soportaron la creación de un marco que sustentara una plataforma política para gobernar el país. En contexto, la nación era presentada al electorado en una situación de crisis de la seguridad, como causa principal para la falta de desarrollo social y económico, y como propulsor, los grupos armados ilegales.

Lo anterior sustenta el tipo de agenda sistémica descrita por Sabatier (1991) que define el rol del actor que hace parte de la coalición, a partir del máximo aprovechamiento de los asociados como grupos de interés. Así, los actores pueden generar nuevas coaliciones de defensa de valores y creencias compartidas, formando un subsistema. Lo anterior explica que en la medida que los partidos tradicionales no alcanzaban a representar el interés ciudadano, emergieron voces independientes que recogían intereses regionales y de los principales sectores productivos. Estos actores veían amenazada también la inversión extranjera, el crecimiento económico y sus intereses económicos locales, constituyéndose en una nueva opción política basada en la recuperación de la seguridad, como fundamento o precondition para alcanzar los otros fines del Estado. Sin embargo, y pese al sentimiento de desilusión de la sociedad, debido al fracaso de los diálogos del Caguán con las FARC, en el gobierno del expresidente Andrés Pastrana (1998-2002), se mantenía una amplia movilización ciudadana que reclamaba una solución política negociada al conflicto. En este sentido, diferentes iniciativas ciudadanas de paz fueron impulsadas, donde indistintamente de esta política basada en el control estatal del territorio y la seguridad, persistía la expectativa de una negociación movilizaba desde una creciente y cada vez más activa sociedad civil.

Elder y Cobb (1983) parten de la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en una comunidad política –que en este caso gravita alrededor de la seguridad–, es el factor

que favorece su expansión o difusión. Demandas o problemas, se convierten entonces en una gestión de carácter controvertido y polémico. Bajo este planteamiento, existen acontecimientos sociales que sirven de “mecanismos de disparo”, como se mencionará en el segundo esquema de análisis, para sustentar la explicación de la PSD, así como en actores sociales que se encargan de configurarlos como cuestiones de solución pública. De esta forma, para que un asunto tenga acceso a la agenda sistémica, necesita cumplir tres requisitos:

*a) Que sea objeto de gran atención o al menos de amplio conocimiento público*

La PSD estaba precedida de un escenario complejo de seguridad, que la ubicó como la preocupación de los colombianos, en concordancia con el poco apoyo de la opinión al proceso de paz del gobierno del presidente Pastrana. El desempleo, la violencia y la inseguridad se constituían en los tres problemas más importantes, siendo este último el principal cambio que necesitaba el país. El pesimismo de los colombianos que consideraban que el país iba por mal camino alcanzaba un 83% (*Revista Semana*, 04-02-2002), instalándose en un tema de debate público y cotidiano. Si bien el conflicto se concentraba en zonas rurales, el impacto en términos económicos, de bajo crecimiento y falta de inversión extranjera, estaba impactando en el desempleo y la inflación.

*b) Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción*

La propuesta política del presidente Uribe se basó en la seguridad, como fundamento ideológico y de acción gubernamental. Precisamente su plataforma propositiva electoral ubicó la seguridad democrática como una variable independiente de acción política, de la que dependerían otros aspectos como el desarrollo económico y la cohesión social. De esta forma y mediante un hábil ejercicio de *marketing político*, el entonces candidato garantizó que la decisión del electorado estuviese mediada fuertemente por una respuesta al problema crítico de seguridad que ya alcanzaba el país.

Precisamente, la comunidad consideraba las acciones relacionadas con la seguridad y el conflicto en dos vías: una solución en la que se derrotara por la vía militar a la guerrilla o una política negociada. Durante el último cuarto del siglo XX, con el incremento de la violencia y el recrudecimiento del conflicto, hubo una proliferación de movimientos sociales en favor de la paz, los cuales surgían en paralelo a los momentos más complejos en términos de incremento de víctimas o acciones criminales. Una de ellas fue el Mandato Ciudadano por la Paz, una iniciativa convocada mediante la figura constitucional del plebiscito en las elecciones regionales de 1997, alcanzando una participación de más de diez millones de personas. Esto expresaba la urgencia de la sociedad civil o en palabras de Sabatier (1991), por solucionar conflictos en su punto más crítico.

c) *Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental*

En este sentido, el temor y la amenaza permanente de los grupos armados organizados al margen de la ley, no permitía una respuesta ciudadana ni el impulso de una iniciativa ciudadana en materia de seguridad por las repercusiones directas y de retaliación de estas organizaciones. La única situación de ruptura, fue la creciente movilización y activismo de la sociedad civil en función de la paz a través de una solución política y negociada.

### **3.2.2 La formación de la agenda pública**

Un segundo tipo de formación de agenda política es la *agenda pública institucional, formal o gubernamental*, que corresponde a los asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Para el caso de estudio, la PSD presenta dos momentos: uno de *construcción* y posteriormente uno *institucional*, donde se alinea con la agenda de tipo sistémica o pública, por cuanto agrupa los intereses y elementos demandantes de regulación social, económica y política. En relación con el tema objeto de estudio, se ubica la convivencia y la seguridad de los miembros de una comunidad política y que, según el conjunto ciudadano, deben ser merecedoras de la atención pública. El entonces candidato presidencial Álvaro Uribe, apostó ubicar este momento sobre la base de un deber ético de la administración pública y de la lógica del sistema democrático representativo, para formalizar esa agenda en líneas de acción del Gobierno. Esa comunidad política se instala en la denominada jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental vigente, pues además de “poder hacerlo”, presiona el juicio moral del “deber hacerlo”. La política pública adquiere vida en la medida que el gobierno haga suyo el objetivo político de esa comunidad, lo que Surel y Palier (2005) definen como el interés alimentado por las ideas.

Como segundo elemento productor de análisis, la formación de la agenda pública ubicó la seguridad como asunto rector del ejercicio político de Gobierno. Según Santander, Gómez, Márquez y Soler (2012), la PSD parte de dos *disparadores* fundamentales para garantizar su instalación en la agenda como un proceso de política pública: la ruptura del proceso de paz que se adelantaba en el gobierno Pastrana y las acciones terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Kingdon (1985) citado por Santander *et al.* (2012), lo denomina como una *ventana política*, es decir, un debate público que surge de manera acelerada debido a hechos repentinos y a que finalmente se instala en la agenda. El proceso de aceleración no gravita alrededor de la seguridad como problema, sino de su clasificación como el principal problema de Colombia y su aprovechamiento político por parte del gobernante.

Uno de los justificantes jurídicos de la PSD, se presenta alrededor de la narrativa histórica que produjo el lanzamiento de la guerra contra el terrorismo debido a los ataques del 11-S, los cuales fueron adaptados a la realidad colombiana en dos momentos. El primer momento, ocurre el periodo de la contienda electoral, entre finales de 2001 y el primer semestre de 2002, situación que le ofreció un contexto internacional favorable al candidato Álvaro Uribe. Sobre esta base, formuló un documento electoral, fundamento ideológico de su política, denominado 'Manifiesto de los 100 puntos', que ubica el terrorismo en la agenda de opinión y en la política internacional como prioridad. Esta situación se alineó como una preocupación de la ciudadanía y que por las conexiones que tenían estos grupos ilegales a partir del tráfico de drogas y de armas, se ajustaba perfectamente a las expresiones criminales exacerbadas en los fallidos diálogos del Caguán por parte de las FARC. También se consideraban expresiones que venían siendo cometidas por otras organizaciones ilegales, justificando una acción general y no sólo contra este grupo armado ilegal. El segundo momento ocurrió durante el primer año de gobierno, el cual permitió elaborar el documento de la PSD con un alto contenido temático para enfrentar amenazas interpretadas como 'terrorismo', es decir, todas las expresiones criminales originadas en los grupos armados ilegales, como señala la política:

El terrorismo como método para atentar contra la estabilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo. Las organizaciones armadas ilegales colombianas han convertido a los civiles en su blanco principal, mediante el uso de armas no convencionales y de atentados premeditados. Conductas como el secuestro o el asesinato de civiles, la destrucción de la infraestructura y el uso de explosivos contra la población han sido reconocidas por la comunidad internacional como lo que son: actos de terrorismo (Presidencia de la República, 2003: 20).

Adicionalmente, emplea y soporta argumentativamente las acciones contra el terrorismo a partir de un marco jurídico internacional refrendado por varios organismos internacionales. Desde las Naciones Unidas con la resolución 1.373 de 2001 de su Consejo de Seguridad, hasta la Convención Interamericana contra el Terrorismo del 3 de junio de 2002 y el Compromiso de Lima del 17 de junio de 2002, señalando la correlación entre terrorismo y narcotráfico. De esta forma, la PSD amplió un espectro nacional de política pública a uno amparado en el momento jurídico internacional de producción de normas y declaraciones políticas. Se acentuó el carácter bidireccional entre actores y Gobierno, como agente formulador de política, sin desconocer que este trato se presenta de acuerdo a las reglas y condiciones del poder político que securitizó la agenda global al inicio del siglo, con los atentados terroristas. Esta premisa tiene relación con la propuesta de Sabatier (1991) en términos de los agentes dominantes y dominados, situación que presiona la formación de las coaliciones.

El cambio de la política dentro de ese marco sistémico o del primer tipo de agenda, se transforma en uno de carácter dinámico sobre las organizaciones, instituciones y

representaciones sociales, marcando unos tiempos en política pública. El debate de *securitización* en Colombia es prueba de ello. Políticas públicas que en su esencia perdurarían durante varios gobiernos, señalan un sostenimiento en su objetivo, trascendiendo de la agenda pública o sistémica a la de carácter institucional, como se explicó. Otras políticas de carácter colateral, incluso resultantes del conflicto como el fenómeno del desplazamiento forzado o la inversión en el campo, estaban a la saga de la evolución del conflicto, en contraste con una necesidad de conducción priorizada por los agentes de esta política y por el Gobierno.

### **3.2.3 Fundamentos de la seguridad democrática y su aplicación en el contexto colombiano**

En esta expresión de la seguridad prevalece el concepto de poder nacional, que al unirse con la palabra “democrática”, amplía un marco del ejercicio de poder político a través de Estados y sus instituciones. En el caso colombiano, resalta el centralismo, en las expresiones y decisiones de gobierno, el reforzamiento de la autoridad y el control territorial. Estos postulados, se vieron favorecidos por factores de índole político-histórico, económico y del modelo de gobierno, que se describirán como componentes que facilitaron la implementación de la PSD. El factor político-histórico se presenta a partir de una política débil como resultado del grado de desinstitucionalización de varios estamentos de Gobierno y del sector justicia, en el gobierno del expresidente Andrés Pastrana. En ese periodo, los planes y la gobernabilidad se concentraron en función de la paz, generando que, resultado de la ruptura de los diálogos, el Gobierno alcanzara un bajo nivel de credibilidad, con el consecuente incremento de los índices delictivos y el fortalecimiento armado, estructural y criminal de la guerrilla. Igualmente, el fracaso de los diálogos de paz con las FARC y la respuesta de este grupo a la ruptura de la mesa de negociación, con un incremento de acciones terroristas y criminales durante el primer semestre de 2002 –último del gobierno Pastrana– contribuyó a legitimar un discurso de “mano dura” contra los grupos ilegales. De esta forma, le permitió construir una narrativa electoral basada en la seguridad democrática como fundamento para la sostenibilidad del sistema democrático en Colombia. Según Vargas, Escobar, Lizarazo y Chaparro (2006) este periodo se caracteriza por dos momentos que se modelan a partir del contexto internacional: la lucha contra el narcotráfico a partir del Plan Colombia que concentró recursos y la guerra contra el terrorismo.

Frente a este último, que favoreció la PSD como resultado de los atentados del 11-S, configuró una visión de enemigo común, que relaciona y denomina a los grupos guerrilleros como terroristas. Este contexto reforzó la unipolaridad de Estados Unidos y una agenda global enmarcada en una lucha de carácter político-militar enfatizada en enfrentar esta amenaza. A partir de la asignación de un componente de ayuda dentro del Plan Colombia, se contribuyó al posicionamiento y financiamiento de la seguridad como aspecto fundamental de la política

gubernamental. Adicionalmente, se sumaron recursos locales con la implementación del “impuesto al patrimonio”, iniciativa tributaria que se mantuvo durante ese gobierno. Vargas (2006) corrobora esa coyuntura histórica de la PSD, por cuanto es parte de una concepción estratégica de Estado, al organizar y agrupar sus instituciones alrededor de un fin común como es la seguridad, frente a amenazas y riesgos que afectan el desarrollo personal y social. Sin embargo, critica la metodología como generadora de controversia en un sistema democrático, los procedimientos y medios para llevarla a cabo.

Otro factor que justificó esta política de gobierno fue la instalación de una narrativa basada en la seguridad como el principal problema de los colombianos. La conceptualización de la PSD, consideraba la seguridad como causa y requerimiento principal para enfrentar problemas jerarquizados como secundarios o consecuenciales, entre ellos el desarrollo económico, el desempleo y la justicia social. La adopción de la narrativa de lucha contra el terrorismo liderada por Estados Unidos para el caso colombiano ofrece diferentes aristas. Por una parte, desde la distinción del *método terrorista* y la *lógica de la acción terrorista* (Wieviorka, Martínez y Onaindía, 1991), lo que permite diferenciar los momentos en que el *terrorismo* ha estado presente en Colombia. En el *método terrorista*, es claro que éste comenzó a observar su mayor expresión a través del empleo de los carros-bomba durante la primera generación del narcotráfico con el cartel de Medellín, en los años ochenta e inicios de los noventa. De esta forma, el empleo indiscriminado de explosivos fue una situación permanente por organizaciones del narcotráfico y por la guerrilla, lo que derivó en un mayor involucramiento de las Fuerzas Militares y respuesta desde la seguridad nacional. En cuanto a la *lógica de la acción terrorista*, en ambos casos procuraba amedrentar la sociedad, contener la acción del Estado y mantener su principal fuente de financiamiento: el narcotráfico.

Así, sobre la base de la vigencia de una situación que empleaba tanto método como lógica terrorista, los militares, como uno de los actores fundamentales para el despliegue de la PSD, verían representados estos intereses. El estamento castrense vería cómo se modificaba el rol “pasivo” y de inactividad democrática que tuvieron en el diseño y participación en los diálogos de paz durante el gobierno Pastrana. Esa condición a la que estuvieron supeditados y de la que no estaban acostumbrados, por haberse constituido como factor de poder durante el siglo XX, se vería transformada por uno donde adquirirían protagonismo, respaldo político, jurídico y de opinión. Finalmente, verían un mayor apoyo en recursos para el financiamiento del plan de guerra contra la guerrilla, ubicándolos nuevamente en el centro de la estrategia y la política. De esta forma la PSD priorizó la agenda de seguridad nacional, con base en la recuperación territorial, la presencia efectiva de la Fuerza Pública y la consolidación de condiciones para la gobernabilidad, como lo describe Juan Carlos Pinzón exministro de defensa nacional entre 2012-2016:

En 2002, la nueva administración colombiana, bajo el presidente Álvaro Uribe, inició una serie de acciones militares ofensivas que lideró de forma gradual y sistemática y sostenida, la recuperación del control territorial. También lanzaron una extensiva campaña de interdicción contra el narcotráfico, así como de revitalización de los esfuerzos económicos para comenzar a reconstruir la confianza de los ciudadanos colombianos en su fuerza pública (Pinzón, 2016: 4).

En relación con el modelo de gobierno, la PSD planteó un esquema basado en la concentración de poderes en la rama ejecutiva. Se causa una producción de política basada en la autoridad, en contraste con la desorganización estatal, como consecuencia de la burocracia, el clientelismo y falta de articulación de la función pública que presentaba el país para 2002. En este sentido, se agrega un elemento de análisis alrededor de los poderes regionales emergentes, con una figura característica del entonces candidato presidencial Álvaro Uribe asociada a sectores políticos y de economía productiva influyente en las decisiones del país. El elegido presidente, interpretó los intereses regionales como una aspiración nacional, constituyendo un mandato de base liberal, fundamentado en la confianza inversionista basada en la amplitud del mercado exportador y productor colombiano, así como el fortalecimiento institucional y de la fuerza pública. Se incluyeron simultáneamente, políticas de carácter conservador, encarnando una figura de dirigente nacional desde las aspiraciones regionales, con lenguaje claro y directo, que fue bien recibido por la opinión tanto en etapa electoral, como en los ocho años de gobierno.<sup>12</sup>

En relación con el factor económico, se puede señalar que la formulación de la PSD se basa en el componente definido como de confianza inversionista. Siendo que la seguridad democrática se ubica en la fase posterior al neoliberalismo, estaba demostrado que el impacto económico del conflicto afectaba las condiciones de acumulación de capital físico, humano y de cohesión social. Lo anterior era consecuencia de los permanentes ataques a la infraestructura estratégica del país como vías, puentes, oleoductos, redes de conducción eléctrica, etc., así como el incremento de la violencia homicida, el deterioro institucional y la

---

<sup>12</sup> Álvaro Uribe pertenecía a una de las clases tradicionales ganaderas del departamento de Antioquia, uno de los que mayores ingresos aporta al país, situación que incidió en la rápida carrera política desde el liberalismo, siendo primero alcalde de Medellín en 1982 y luego gobernador en esa región en 1995. El carácter caudillista, de origen campesino-patriarcal, unido también a su condición de víctima de las FARC, que asesinó a su padre en su finca en 1983, generó una conexión electoral con gran parte de la sociedad colombiana que rechazaba el terrorismo. Uno de los puntos de la narrativa que hábilmente empleó el Gobierno desde la comunicación estratégica con la sociedad y que le permitió generar opinión, fue el del control territorial, tanto desde la perspectiva de ser un elemento que debía recuperar la PSD para que a la población se le volviera a garantizar su libre movilidad y desarrollo de actividades productivas especialmente en el campo, como también al ser enlazado con el rechazo que produjo la antigua “zona de distensión” en la que se efectuaron los diálogos con las FARC, la cual permitió un fortalecimiento táctico y estratégico a esta organización. De esta forma, el Gobierno generó un amplio grupo de coalición que favorecería este nuevo enfoque de gobierno basado en la seguridad. Esta situación se vio acompañada de un apoyo popular generalizado en las encuestas de preferencia electoral, logrando que el entonces candidato Álvaro Uribe y su propuesta de seguridad democrática fuera elegida en primera vuelta.

corrupción. La concepción de la PSD agregaba enfoques de crecimiento económico y desarrollo basados en la acumulación de capital productivo generador de empresa para enfrentar la pobreza. Así se corrobora por el expresidente Uribe citado por Angarita (2011: 357): “Nosotros entendemos la seguridad y el crecimiento económico, no como fines en sí mismos, sino como medios para erradicar la pobreza y obtener la equidad”.

De otra parte, se señala que la seguridad democrática contribuyó a la necesidad de aceleración de las transformaciones de la nueva fase de capital en el marco de una economía disminuida (Moncayo, 2011). Este proceso se presentaba como resultado de la recesión global de fines de siglo, las crisis de expansión comercial y de la débil confianza inversionista en Colombia por las difíciles condiciones de seguridad. El contexto de transición neoliberal al de modernización del Estado, demandaba desafíos desde la contracción del gasto público y reformas fiscales, tributarias, pensionales y de seguridad social, así como la necesidad de ampliar la inversión de sectores productivos tradicionales del primer renglón de la economía, que en Colombia corresponden al agro y la ganadería extensiva. Como señala el estudio de la Universidad de los Andes (Sánchez y Díaz, 2005), en relación al coste del conflicto, los efectos se expresan en el incremento de los costos de transacción, el impacto de la morbimortalidad en el sistema de salud, el necesario incremento del presupuesto en defensa y seguridad, y la afectación a los procesos democráticos por cuenta de las acciones de los grupos ilegales.

Las dificultades del modelo capitalista presionan comportamientos de tienden a establecer medidas de impacto para preservar la estructura del modelo, generalmente de carácter aperturista o proteccionista y se acompañan de aparatos militares o económicos (Saxe-Fernández, 2012). Este comportamiento se replica con la PSD en términos del impulso del primer tratado de libre comercio con Estados Unidos y otras medidas que buscaban ampliar la posibilidad de acceso a nuevos mercados y del impulso de la economía productiva nacional afectada gravemente por el conflicto armado.

Por otra parte, frente a la fundamentación de la política en su componente de estrategia militar, Angarita (2011) señala que la seguridad democrática es una extensión de la visión política de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), a partir de una crítica que realiza a la transición del Estado absolutista al liberal, conservando el *poder* como fin. Sin embargo, esta afirmación se explica en relación con la reproducción del modelo neoliberal que impulsaba Estados Unidos durante los años setenta y ochenta. Esta situación se representa en función de la necesaria acumulación de capital para enfrentar ideológica y económicamente el modelo socialista, que riñe con la realidad colombiana, que es de carácter interno, basada en grupos ilegales fundamentados y sustentados en actividades ilícitas como el narcotráfico. En desarrollo de esa crítica, Angarita (2011) señala que existe una relación entre la DSN y la PSD por sus rasgos militaristas, a partir de la construcción de un enemigo común: para el primero

el comunismo y para el segundo el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, este argumento es débil pues en términos teleológicos ambos objetivos se pueden considerar como un fin de ese tipo de política y por esa razón no necesariamente se pueden calificar como similares. Además, tanto terrorismo como narcotráfico se trazan y definen en el horizonte general de la política internacional como una prioridad, no por esto señalando que el concierto de Estados disponga de un modelo de seguridad basado en la DSN.

Si bien alinear el conflicto armado interno a la lucha contra el terrorismo fue una estrategia de captación electoral en una percepción y realidad generalizada de inseguridad en Colombia, también planteó una asociación más estrecha con Estados Unidos. Esta relación se fortaleció con el propósito de garantizar recursos para el fortalecimiento de la seguridad y para mantener esa posición privilegiada internacional de cooperación. Igualmente, en un contexto regional adverso por la emergencia de gobiernos de izquierda y de organismos multilaterales que ofrecían una postura diferente a la de este socio internacional tradicional.

Por otra parte, en cuanto a su fundamentación ideológica y política, la seguridad democrática se considera un proyecto de origen predominantemente conservador por cuanto procuró centralizar los valores de la élite dominantes en el poder y obedece a parámetros de actuación frente a momentos de agudización de los conflictos (Angarita, 2011).<sup>13</sup> Precisamente la centralización y el presidencialismo como características predominantes de la democracia colombiana, fueron medios para implementar medidas basadas en una fuerte autoridad, exaltando la condición de nación unitaria, como base del espíritu del sistema político colombiano. Esta característica del régimen y del sistema político incide en la organización y categorización del cuerpo de policía (Bayley, 1985), así como en su funcionamiento, reglas, condiciones de actuación en la sociedad e implementación de las políticas de seguridad. Esta afirmación concuerda por lo señalado por Andrés Villamizar, asesor del Ministerio de Defensa en 2002, quien participó en la elaboración de la PSD y luego fuera secretario de seguridad de Cali, tercera ciudad más grande del país entre 2016 y 2019:

La PSD tenía un enfoque netamente de conflicto armado, de responder a este desafío. Colombia tuvo una época nefasta de su historia en cuanto a su seguridad, comenzando en el año 96 con una racha de derrotas militares que llevaron incluso casi en medios internacionales a hablar casi de un Estado fallido. El presidente Uribe llega con un mandato de recuperar la nación, fortalecer la presencia de la policía y una ofensiva militar directa contra la guerrilla por parte del Ejército. Se dio continuidad a un fenómeno en los que las

---

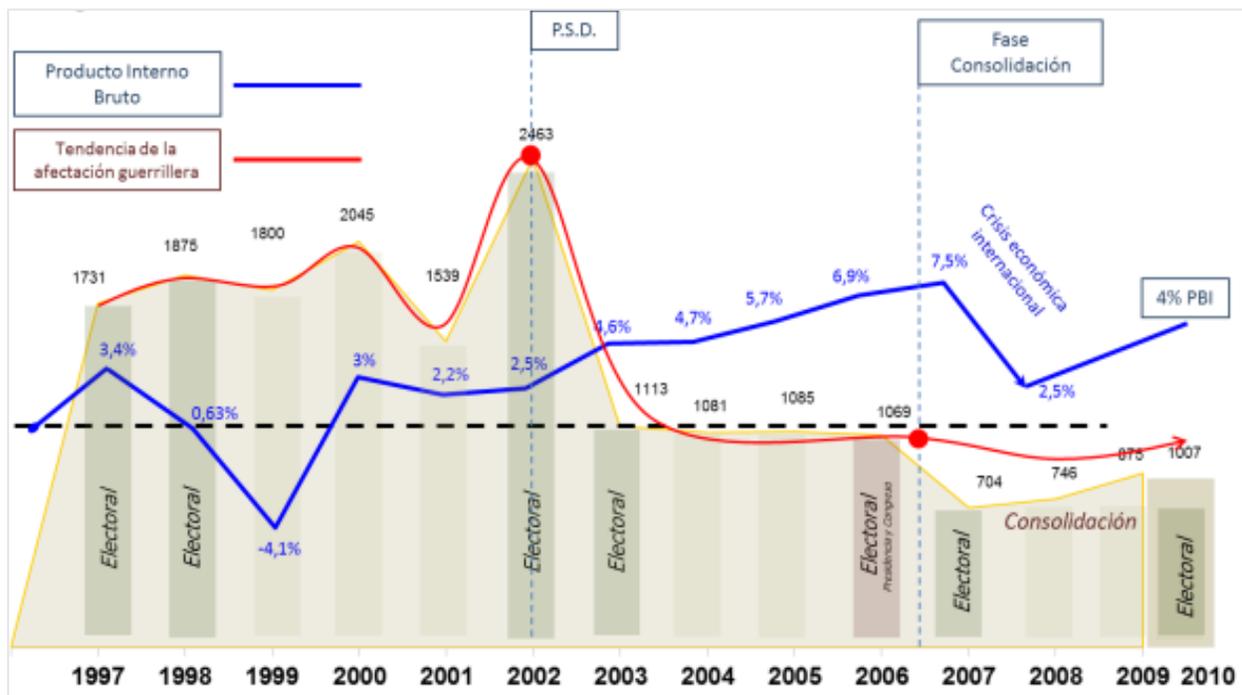
<sup>13</sup> Este argumento asocia las políticas implementadas durante el periodo de la Regeneración en Colombia, en el periodo de maduración de la República con la Constitución de 1886, movimiento que si bien en su mayoría era conservador, no se puede ubicar exclusivamente en esa orilla ideológica, por cuanto gobiernos de corte liberal también implementaron ese tipo de medidas, promovidas por liberales moderados que procuraban un Estado centralizado.

labores de la Policía estaban casi que militarizadas y las labores del Ejército casi que volcadas a labores de policía, una zona gris muy compleja en la que la Policía se fortaleció casi llegándose a parecer a lo que en otros países sería un Ejército (Villamizar, entrevista con el autor, 2019).

### 3.2.4 La subordinación funcional del Plan Nacional de Desarrollo a la Política de Seguridad Democrática

El documento rector de política de cada gobierno es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2002-2006), que durante ese periodo se llamó “Hacia un Estado Comunitario”, considerando la seguridad democrática como columna vertebral. Para garantizar los recursos para la PSD, el presidente Uribe la incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo, cinco elementos: seguridad democrática, crecimiento económico sostenible y generación de empleo, construcción de equidad social, incremento de la transparencia y eficiencia del Estado (República de Colombia. Departamento de Planeación, 2003). Resultado de lo anterior en cuanto a la recuperación económica, se logró un mejoramiento, particularmente en la inflexión lograda con el Producto Interno Bruto a partir de la inversión extranjera e interna, que pasó de 2,5% a 7,5% en solo cinco años, como aparece en la gráfica No. 3.1.

**Gráfica No. 3.1 Cantidad de acciones de la guerrilla por año en relación con el PIB 2002-2010**



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial (2012b).

Como se observa en la gráfica, los picos o máximos de acciones de la guerrilla corresponden a los años electorales. El análisis explica que la plataforma pseudopolítica de la guerrilla pretendía desde la actividad armada, incidir en la opinión durante estos periodos, como un grupo con “capacidad” en los territorios, demostrando que ejercían un relativo control territorial. Por otra parte, también procuraban mostrar también que el Estado no tenía posibilidad de prevenir y contener hechos que afectaban la infraestructura o a la misma fuerza pública en esas regiones. Es pertinente recordar que fueron las zonas rurales donde se acentuó tanto la presencia como las acciones más críticas del conflicto armado.

En todo caso, la PSD demostró una relación coherente con su objetivo y la triada que sustentaba el ideario político del presidente Uribe, donde a mayor seguridad, mayor inversión económica y cohesión social. Esta fórmula se vio reflejada, primero en la estabilización de la seguridad del país y luego, en el registro de una tendencia de reducción de acciones de la guerrilla, que solo volvió a mostrar un ligero incremento en 2010, en el fin de la PSD. Este comportamiento, fue el resultado de la apuesta de los grupos guerrilleros de tratar de evitar un candidato presidencial que diera continuidad a la política y conllevara posiblemente al fin de estas organizaciones.

Esta política se fundamentó en los siguientes siete objetivos:

1. *Control del territorio y defensa de la soberanía nacional:* consiste en el incremento sistemático de la presencia de la Fuerza Pública para hacer efectivo el ejercicio de la autoridad en todo el territorio nacional. En este sentido, en lo que refiere a la Policía, este cuerpo asumió un rol de consolidación territorial más que misional, asociado a la prevención y promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana, por cuanto el enfoque de la PSD le asignó el deber urgente de hacer presencia en la totalidad del territorio nacional. Como se había señalado, esa presencia estatal no era completa por cuanto las condiciones del conflicto no permitían la existencia de unidades de policía que cumplieran exclusivamente esas funciones en 168 municipios con condiciones críticas de conflicto (Departamento Nacional de Planeación, 2010).
2. *El combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado:* Para ello se buscó debilitar financiera y operativamente a los grupos ilegales y reducir su incidencia en la comisión de delitos. El esfuerzo principal de la política antidrogas se orientó a la erradicación de cultivos ilícitos, bajo el criterio de que atacar la primera fase de la cadena del narcotráfico cortarían los demás eslabones como la producción, comercialización y distribución. Además, se afectaría a las organizaciones dinamizadoras del ilícito, que se ubicaban en las zonas donde se concentraban las plantaciones de hoja de coca y las rutas de salida de la droga procesada hacia el exterior. Al respecto, para 2010 al final de la PSD, Colombia alcanzó la cifra más baja

de cultivos ilícitos en su historia y dejó de ser el primer productor mundial de cocaína (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011). Adicionalmente, reportó entre 2009 y 2010 la erradicación manual de 43.792 hectáreas de hoja de coca y 101.940 asperjadas por fumigación aérea.

3. *El fortalecimiento de la justicia:* El principal logro en materia de justicia fue la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), que representó la transición de un sistema inquisitivo tradicional a un sistema acusatorio, similar al modelo continental europeo, en el que prevalece la oralidad y las audiencias públicas, con un alto contenido garantista. De igual forma se planteó el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación como principal ente investigador y acusador, con una mayor articulación en el territorio, donde se presentaban falencias y debilidades tanto de cobertura como de proximidad en los servicios de justicia. En todo caso, la PSD trazó unas líneas generales alrededor de una política criminal integral que prioriza la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, así como la promoción de métodos alternativos de solución de conflictos. Sin embargo, todos los esfuerzos gravitaron alrededor del conflicto armado interno; evidencia de ello fueron las continuas reformas a la legislación penal para incrementar penas y ampliar facultades restrictivas para enfrentar grupos de crimen organizado y de terrorismo.
4. *El desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto:* como parte fundamental de la política de seguridad democrática el apoyo a zonas donde el conflicto armado presentara una mayor intensidad.
5. *La protección y la promoción de los DD.HH. y del DIH:* la cual se centró en la prevención y atención a las víctimas, así como en el fortalecimiento de la lucha contra la impunidad.
6. *Fortalecimiento de la convivencia y de los valores:* con el fin de consolidar una cultura nacional de convivencia con el apoyo libre y voluntario de los ciudadanos, las instituciones públicas y privadas y la comunidad internacional.
7. *Política de relaciones exteriores y cooperación internacional:* que se concentró en la construcción del apoyo político y económico, a la política de seguridad democrática en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y en la consolidación de la credibilidad del país.

En el segundo periodo de gobierno, la formulación de la política pública de seguridad se redefinió en la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD*. A partir de los resultados de la PSD, los nuevos escenarios de criminalidad planteaban la transformación de actores y realidades, así como la persistencia de amenazas a la seguridad, desestabilizadoras del orden público. Paralelamente, el Congreso de la República impulsó una reforma constitucional para lograr la reelección del primer mandatario, prolongando la PSD por cuatro años más, ahora con el agregado de 'política de consolidación'. Durante este mandato

se profundizaron los programas de cooperación de la ciudadanía con el Estado en materia de seguridad, el estímulo a la denuncia y el ofrecimiento de recompensas por información sobre actividades de grupos armados ilegales y delictivos. De igual forma, permitió consolidar el proceso de aseguramiento progresivo de la presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional mediante la cobertura de la Policía Nacional en los 1.102 municipios del país.

El objetivo principal de este periodo de gobierno 2006-2010, fue avanzar en ese proceso de recuperación del control del Estado, con una visión interinstitucional sobre la mayor parte del territorio nacional. Su objetivo era seguir avanzando en los lugares afectados por los grupos armados ilegales de mayor arraigo, es decir, aquellos que correspondían a territorios donde los grupos de autodefensa se habían desmovilizado y donde mantenían vigencia carteles del narcotráfico u organizaciones emergentes. También en los centros urbanos en los que proliferaban grupos de delincuencia común y organizada, Además, procuraba llevar progresivamente desarrollo e inversión en aquellas áreas, por así decirlo 'liberadas' de la presencia de estas organizaciones durante los primeros cuatro años de gobierno. Los objetivos replanteados y reformulados fueron:

1. *Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional:* mediante estrategias como la de consolidación del control territorial y el desarrollo de la Doctrina de Acción Integral (DAI).
2. *Proteger a la población:* manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, cuya tarea en todo el territorio nacional será de la Fuerza Pública.
3. *Elevar drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia:* enfocando acciones en la erradicación, interdicción, neutralización y consolidación del control territorial.
4. *Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz:* que contase con la confianza y el apoyo de la población, teniendo como estrategias el fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública y las reformas estructurales.
5. *Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país:* la estrategia planteada fue denominada como de seguridad ciudadana (2006-2010) basada en cinco aspectos principales como son: incremento del pie de fuerza, fortalecimiento de la movilidad, creación de nuevas unidades judiciales, adaptación al sistema penal acusatorio e inteligencia y comunicaciones.

Un segundo documento de fundamento político para la seguridad de la PSD fue el *Manifiesto Democrático – 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez*, que partió de un ejercicio prospectivo de cómo el entonces candidato pretendía gobernar a Colombia, haciendo énfasis en el adjetivo

*democrático* en los ámbitos de seguridad, economía y política. El cuarto título del manifiesto, denominado *seguridad democrática*, se iniciaba con la declaración de un país sin guerrilla y sin paramilitares. Luego, con el uso del sustantivo ‘protección’, apelaba a valores del liberalismo sobre la ciudadanía y proseguía señalando que “la seguridad será democrática, para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor” (Uribe, 2002: 4). Otro de los componentes desplegados del modelo centralizado de seguridad convergía en la calificación de los actos de violencia enmarcados políticamente como terrorismo. El mandato incluso definió violencia política y terrorismo como idénticos; así, las amenazas a la seguridad que la política identificaba, se ubicaban y definían dentro de la agenda de lucha global contra el terrorismo.

Dentro de lo anterior se pueden destacar varios aspectos. El primero está relacionado con la centralización en el manejo del orden público, ubicando la figura del presidente de la República, como líder de la conducción política de la nación a partir del vehículo que representa la seguridad. Esta característica en la formulación y conducción de la política era la base de acción de gobierno para el despliegue de la PSD en varios componentes, siendo uno de los principales, el de ‘lograr un país sin droga’ a través de la mejora del Plan Colombia, iniciado en el gobierno Pastrana. De esta forma se canalizaba y otorgaba continuidad a la cooperación internacional alrededor de la *securitización* de la agenda, en concordancia con los propósitos de la política. Segundo, el mandato planteaba un estatuto antiterrorista para facilitar tres objetivos: detención, captura y allanamiento. Estas tres acciones operativas que corresponden a actividades judiciales, tuvieron desarrollo con el decreto 2.002 de 2002, que adoptó medidas especiales para el control del orden público, planteando incluso la disposición de estas diligencias de carácter judicial por parte de las Fuerzas Militares.

Finalmente, si bien este documento dispuso cien líneas generales de gobierno, hacía claridad en que obedecía a un “proceso popular participativo”, a través de talleres democráticos con la comunidad, bajo ejercicios de planeación estratégica. Esta condición, corrobora las tesis de Sabatier (1991), en relación con la construcción de la agenda *institucional*, sobre la base de la agenda pública o sistémica. Al proceso de legitimación política del mandato le precedía una condición en la que el presidente Uribe pretendía reforzar su construcción como resultado de un ejercicio plenamente democrático, reforzando el componente comunitario y participativo mediante el desarrollo de ejercicios de *marketing político*, como los denominados ‘Consejos Comunales de gobierno’.<sup>14</sup> Estos ejercicios, consistían en talleres

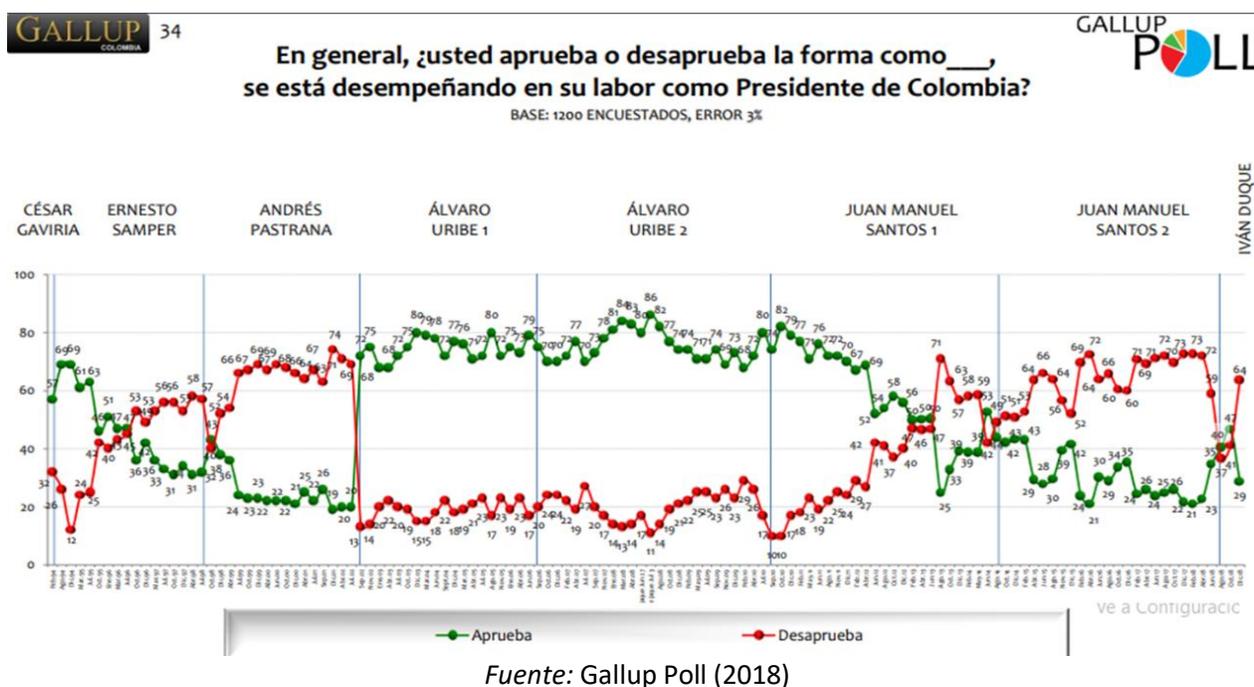
---

<sup>14</sup> Estos consejos eran transmitidos en vivo por el canal institucional y tenían un alto impacto mediático y de opinión; primero por la presencia sistemática del presidente en alguna región del país cada ocho días y segundo, por los anuncios y compromisos derivados de cara a la comunidad, como resultado de un lenguaje abierto, claro, incluso con anuncios de tipo rendición de cuentas. Estas condiciones fueron adaptadas por el presidente, desarrollando una amplia visibilidad y manejo mediático de masas. Entre agosto de 2002 a junio 2009, un año antes de finalizar el periodo de la PSD se desarrollaron 236 consejos, es decir, un promedio de un consejo cada 9,5 días, de los cuales el

regionales donde el Gobierno y su gabinete visitaban las comunidades, generaban acuerdos y se resolvían situaciones por vía administrativa, política y de asignación de recursos a los componentes del desarrollo, como infraestructura, servicios públicos, salud, educación y seguridad principalmente. El carácter personalista del comunicador-presidente, el contenido, contexto y transmisión del mensaje fueron fundamentos de este esquema de proximidad territorial del Gobierno, propio de la acción política o electoral (Salgado, 2002).

De esta forma, la relación entre Gobierno y comunidad local fue de alta proximidad y visibilidad. Por ende, la difusión de la política también lo era, pues generalmente estaba acompañado de los mandos militares y del director general de la Policía, sumando anuncios y medidas sobre desarrollo económico y diferentes aspectos relacionados con la seguridad. Esto explica la popularidad del presidente, que al inicio de su mandato alcanzó un 72% de aprobación –septiembre de 2002–, llegando a un el 75% al término de sus primeros cuatro años de gobierno –2006–, y finalizando su segundo mandato en 2010 con un 74%, como se observa en la gráfica No. 3.2 de la encuestadora Gallup (Gallup Poll, 2018).<sup>15</sup>

**Gráfica No. 3.2 Nivel de aprobación de los presidentes en Colombia 1994-2018**



75% fueron regionales y el 25% restante eran sectoriales en temas específicos como salud, educación, infraestructura, etc. (Peñalosa, 2009).

<sup>15</sup> En momentos específicos de su gestión, como la neutralización del segundo cabecilla de las FARC alias Raúl Reyes el 1 de marzo de 2008 o la Operación Jaque que permitió la liberación de la excandidata presidencial colombiano-francesa Ingrid Betancourt el 2 de julio del mismo año, Uribe alcanzó una popularidad de hasta el 86%, convirtiéndose en el presidente con mayor favorabilidad en su imagen de América según la encuestadora mexicana Mitofsky (Caracol radio, 2008).

En términos del análisis de la construcción de la *agenda institucional*, la comunidad se articuló integrando la demanda política a través de unos esquemas de reproducción social y comunicacional. De esta forma se ubicó el problema público en un escenario propositivo que se inclina a su inclusión en la agenda, convirtiendo el ascenso de la necesidad política en una acción formal por parte del gobierno.

### **3.2.5 Arquitectura normativa como estrategia de soporte de la PSD**

Con el fin de garantizar que la política tuviera un carácter obligatorio y un sustento jurídico, la PSD se movió en dos vías. Por una parte, a través del documento rector de política de gobierno que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo cuatrienal, y por otra, con un paquete de normas a partir de la declaratoria de estado de conmoción interior. Esta última medida constitucional excepcional, permitió, crear zonas específicas de intervención institucional, las cuales procuraban focalizar acciones de control militar, policial y judicial, donde se aplicaron restricciones y medidas especiales.

De igual forma y con fin de garantizar una mayor capacidad y modernización de la Fuerza Pública, el presidente Uribe se apoyó en el amplio respaldo obtenido por el sector empresarial y productivo del país desde las elecciones. Así, configuró una relación “transaccional” donde los empresarios garantizaban una expectativa de recuperación de sus inversiones, que dada la naturaleza de la economía del país en el primer renglón –agro, ganadería y materias primas–, se ubicaba en zonas rurales, epicentro del conflicto. Además, estas áreas estaban gravemente deterioradas por causa de la inseguridad generada por los grupos guerrilleros y delictivos. De esta forma el Gobierno impuso un nuevo tributo y por única vez, para recaudar cerca de 400 millones de euros, con el propósito de financiar su estrategia de restablecimiento del orden público.

Una de las primeras medidas jurídicas para sustentar el despliegue de la PSD fue la declaratoria del estado de conmoción interior, que permitió expedir normas excepcionales de orden público.<sup>16</sup> En el análisis de la parte motiva del decreto, aparecen elementos que justificaban la seguridad democrática como ideología política, como se describe, por ejemplo, en su segundo párrafo (Gestor Normativo, Función Pública, 2002: 1): “la Nación entera está sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática y hace cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, multiplicando el desempleo y la miseria de millones de compatriotas”.

---

<sup>16</sup> Mediante el decreto 1.837 de 2002 se establecieron medidas propias de los estados de sitio analizados durante el siglo XX, argumentando la situación de inseguridad, conformando un paquete de normas que abarcaron aspectos de tributación para la seguridad, judiciales y de medidas especiales para materializar acciones de seguridad desde las instituciones estatales.

Se definían entonces las amenazas alrededor del ‘terror’ como causa de afectación a la autoridad y, a su vez, en uno de los elementos de la PSD: la inversión y el desarrollo, como generador de pobreza. Posteriormente y con el fin de asociar la recuperación de la inversión, sustentaba que los recursos son insuficientes, reclamando una inversión adicional para el crecimiento y modernización de la Fuerza Pública. De esta forma, el decreto de estado de conmoción interior justificaba un motivo de carácter recíproco económico en dos vías: una de inversión orientada a la aplicación de la fuerza y otra, desde el fortalecimiento de estas instituciones, de la recuperación de esa inversión. Bajo este marco, surge el denominado impuesto al patrimonio, mediante el decreto 1.838 de 2002, el cual dispuso la recaudación del 1,2% sobre el patrimonio líquido de los declarantes de renta e impuestos complementarios, para financiar la Fuerza Pública (Congreso de la República, 2019a). Sin embargo, más allá de la naturaleza de esta figura, esta decisión observa cómo la seguridad se extendía a los ámbitos de regulación de la vida económica nacional, incluso para constituirse en un elemento propio de la economía impositiva, lo que corrobora que todas las actuaciones de política gravitaban alrededor de la seguridad como *fin*; por ende, los recursos de gobernabilidad actuaban como *medio* para el cumplimiento del plan del Gobierno.

Al iniciar el segundo mandato, el Gobierno reforzó la continuidad de la PSD con una base tributaria que garantizara los costos de sostenimiento de la política, desde las capacidades de la fuerza pública, insertando una nueva reforma fiscal para ampliar el recaudo de recursos extraordinarios para el presupuesto general de la Nación (Congreso de la República, 2006).<sup>17</sup>

En cuanto a normas de carácter punitivo, se dictaron tres normas que buscaban un impacto en las acciones de los grupos guerrilleros y sus fuentes de financiamiento. La primera fue el decreto 1.900 del mismo año, que incrementó las penas para delitos derivados de actos de terrorismo como daños a la infraestructura y el hurto de hidrocarburos. Estas conductas delictivas, eran de las principales modalidades de los grupos guerrilleros para obtener insumos químicos, que como la gasolina o el petróleo son fundamentales para la producción de cocaína. El derrame de crudo estaba ocasionando un impacto ambiental irreparable y con ocasión del hurto, la pérdida alcanzaba cerca de 126 millones de euros entre 2001 y 2002 (Congreso de la República, 2019b). La segunda norma fue el decreto 1.975, que regula la extinción del dominio de un bien particular en favor del Estado, cuando este sea empleado o provenga de una actividad ilícita. El fin de las medidas del estado de conmoción interior, consistía en impactar y debilitar el sistema económico de los grupos delictivos, especialmente de la guerrilla, que hacía uso del lavado de activos proveniente de la venta de cocaína y

---

<sup>17</sup> Para asegurar el financiamiento de la política, especialmente orientada a la inversión de recursos de modernización y capacidades para la fuerza pública, el Congreso de la República expidió la Ley 1111 de 2006, asegurando los recursos con la formulación del documento CONPES 3460 del 26 de febrero de 2007, en el que se destinaron 8,25 billones de pesos (2.000 millones de euros) para el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional.

heroína en el exterior (Congreso de la República, 2019g). Finalmente, dentro de este paquete se expidió el decreto 2.001, que modificó la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializado, con el fin de ampliar el rango de conocimiento y juzgamiento de delitos. El foco de acción de estos jueces correspondía a los cometidos por los grupos criminales, como el genocidio, desaparición forzada y terrorismo entre otros, que justificaban una norma excepcional, en la medida que buscaban desestabilizar la institucionalidad y la convivencia pacífica.

### **3.2.6 Componentes de la PSD en el ámbito de seguridad**

#### ***3.2.6.1 Zonas de Rehabilitación y Consolidación***

El Gobierno decretó el estado de conmoción interior para garantizar el componente de *control territorial*, implementando las denominadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC). Mediante el decreto 2.929 del 3 de diciembre de 2002, se constituían áreas en la que las autoridades tenían atribuciones especiales de carácter judicial y de seguridad como el empadronamiento, la detención preventiva y otras de carácter restrictivo, en regiones críticas de orden público de los departamentos de Arauca (límitrofe con Venezuela), Bolívar y Sucre (Caribe colombiano). Estas zonas fueron objeto de aplicación de las primeras medidas inmediatas de la PSD, con el fin de “garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil” (República de Colombia. Ministerio de Defensa Nacional, 2007: 29). Contenían una serie de acciones como el toque queda, retenes militares, permisos especiales para el tránsito, circulación o permanencia de personas y vehículos, censos de población, control de armas, identificación de personas, ingreso de extranjeros, entre otros, en cinco paquetes de medidas:

- Restrictivas de derechos fundamentales bajo amparo constitucional.
- Delimitación de determinadas regiones coincidentes con alta influencia subversiva.
- Nombramiento de comandantes militares.
- Control operacional de toda la Fuerza Pública en cabeza del estamento militar.
- Control de la población.

Las zonas tuvieron una duración de ocho meses, tiempo en el que la Corte Constitucional realizó el examen de constitucionalidad de esta medida, que terminó con concepto negativo a la solicitud de prórroga y por ende con su finalización. Esta fue una de las decisiones políticas que presentó un alto grado de militarización de la PSD. Desde el análisis del *ente policía*, estas medidas presentaron una restricción de derechos fundamentales amplia, que suple el *poder de policía* como facultad de expedir normas en convivencia que tienen una

naturaleza preventiva. Estas se verían privadas por un criterio ampliamente punitivo frente al incumplimiento de las medidas que no recaían en la autoridad judicial, sino sobre el componente militar, al otorgar atribuciones de policía e incluso judiciales a la fuerza militar presente en ese territorio.

Esta situación, si bien argumentativamente se justifica en las condiciones de un estado de excepcionalidad, presenta dificultades en la ejecución práctica del poder público en cabeza de las autoridades locales. El análisis señala que este planteamiento, suple sus funciones en competencias constitucionales de regulación del orden público, que no pueden recaer de manera amplia o exclusiva sobre el estamento militar. Uno de los elementos de mayor atención en relación con las ZRC, fue el hecho de que sometía a la Policía Nacional al control operacional por parte de un comandante militar, como se describe en el decreto que establece el estado de conmoción interior, en su artículo 13:

Una vez delimitada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar y a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva quedarán bajo control operacional de dicho comandante (Congreso de la República, 2019e: 2).

Esta situación no se registraba desde 1965, en la que el decreto legislativo No. 3.398 del 24 de diciembre de 1965, dispuso que la Policía Nacional, ante situaciones de agresión exterior o conmoción interior, actuaría bajo órdenes de los comandos militares, como señala en su artículo 19 (Gestor Normativo. Función Pública, 1966: 6): “(...) a los Comandos de las Fuerzas Militares les corresponde dirigir y coordinar el empleo de la Policía Nacional, los resguardos, de cualquier naturaleza que sean (...) en el cumplimiento de sus misiones en relación con la defensa nacional”. Y agrega en su párrafo: “La Policía Nacional actuará a órdenes de los Comandos Militares, ante cualquier tipo de agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública”.

### **3.2.6.2 Red de cooperantes**

Uno de los programas de mayor renombre en la PSD fue la Red de Cooperantes. Consistía en la articulación de un sistema de información ciudadana hacia las autoridades, la cual, administrada directamente por la Fuerza Pública, permitiera cooperar voluntariamente con información para prevenir acciones de grupos terroristas y delincuencia común (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.a). El mecanismo, amparado en el artículo 95 de la Constitución, que bajo el principio de *solidaridad social*, obliga a los colombianos responder con acciones humanitarias ante situaciones que afecten la vida o salud de las personas, fue regulada mediante la directiva No. 016 del 24 de septiembre de 2003. La norma no afectaba el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario, pues invoca la solidaridad

ciudadana mediante el suministro de información de manera voluntaria, sobre hechos que pongan en peligro a la comunidad.

### **3.2.6.3 Soldados de mi pueblo**

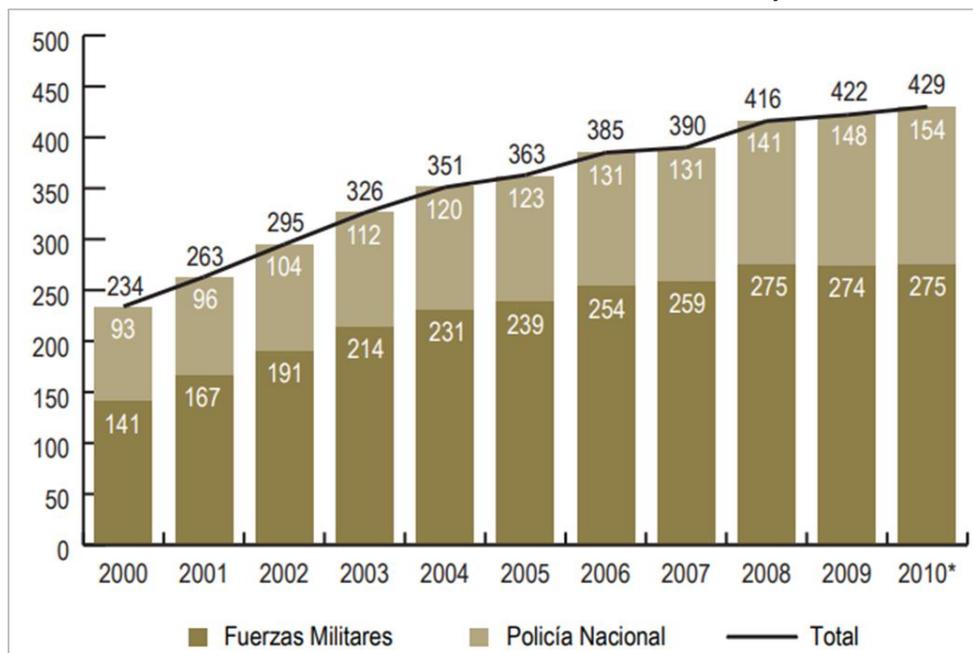
Este programa fue una de las modalidades para que los colombianos mayores de dieciocho años, pudieran cumplir sus obligaciones militares legales, en un esquema diferente donde eran enviados a batallones y unidades lejos de sus regiones de origen, para pasar a prestar su servicio militar en las bases más cercanas a sus municipios y familias. El programa pretendía crear una capacidad de protección en zonas lejanas que no tenían cobertura directa de las Fuerzas Militares o que, por la amenaza de la guerrilla, no era posible suplir con personal policial.

Al analizar el programa, se observa nuevamente la concordancia con el componente *control territorial* de la PSD, al ubicarse como el primero de los objetivos del programa. Lo anterior se corrobora con el despliegue alcanzado sólo a tres meses de haber iniciado el gobierno, creando a noviembre de 2002, más de 144 pelotones. Al término del gobierno el programa alcanzó cerca de 500 pelotones en comunidades apartadas del país (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.b). Al lograr vincular jóvenes en edad de resolver su situación militar en sus propias poblaciones, la PSD pretendía afianzar un sentimiento de protección de sus familiares con el servicio que prestaban, así como repeler las acciones que los grupos guerrilleros cometían contra ellos, situación que concuerda con el tercer objetivo de este programa.

### **3.2.6.4. La acción de las Fuerzas Militares**

Con el fin de garantizar el control territorial de las zonas donde existe presencia de grupos armados ilegales, se implementó una amplia estrategia de acción de la Fuerza Pública con un incremento sostenido de sus efectivos. Este propósito estaba asociado al objetivo de consolidar la presencia institucional del Estado, a partir de la efectiva representación de militares y policías como precondition para reproducir otros fines para el desarrollo social y económico. En sólo dos años la Fuerza Pública pasó de tener 295.000 integrantes a 429.000 representando un incremento del 68% entre 2002 y 2010 (Departamento Nacional de Planeación, 2010), como se explica en la gráfica No. 3.3.

**Gráfica No. 3.3 Relación de efectivos de las Fuerzas Militares y la Policía 2000-2010**



Fuente: Fuerzas Militares – Policía Nacional, en DNP (2010).

Sustentados en un fuerte incremento del pie de fuerza, las Fuerzas Militares definieron su principal componente ofensivo alrededor de lo que se denominó el Plan Patriota. Esta estrategia era el principal componente militar de la PSD, como señala el general Carlos Ospina, comandante de las Fuerzas Militares entre 2004 y 2007:

(...) Ustedes pueden ver por qué se desarrolló el Plan Patriota, este no es más que la traducción militar de la política de seguridad democrática y con los mismos propósitos, busca a nivel nacional la pacificación total y el desarrollo social (Ospina, 2005: 46).

En 2004, se lanzó el Plan Patriota o Campaña Militar JM que resumían las siglas del nombre del excomandante de las Fuerzas Militares para la época, el general Jorge Mora Rangel, realizando un despliegue de tropas sin precedentes al incorporar las *fuerzas de tarea*, que en la doctrina militar traducen las denominadas *task force*,<sup>18</sup> como unidades temporales con una misión definida en un territorio específico. La estrategia militar aplicada al Plan Patriota se

<sup>18</sup> La primera de ellas fue la Fuerza de Tarea Omega que entró a funcionar en el sur del país, una de las principales zonas de retaguardia de las FARC. Adicionalmente se activaron cinco bases militares en el suroriente del país: Tres Esquinas, Larandía y San Vicente del Caguán en el departamento de Caquetá, San José del Guaviare en Guaviare y La Macarena en la región de Meta. Desde 2002, se crearon diecinueve brigadas móviles, seis batallones de alta montaña, trece unidades antiterroristas urbanas, 57 escuadrones móviles de carabineros de la Policía y tres Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

configuró mediante una guerra de acción decisiva y de rápida acción, para enfrentar a las organizaciones subversivas. Procuraba ejercer control en el territorio en áreas estratégicas mediante el dominio de los corredores de movilidad, la conformación de las redes de cooperantes, así como la captura de los cabecillas y neutralización del tráfico de armas, municiones y explosivos. También incluía la protección de la población, de la infraestructura económica (vial, energética, comunicaciones) y el fortalecimiento de la capacidad de disuasión. Esta campaña que constituyó la última etapa del Plan Colombia, se dio en tres fases (Tickner, 2016):

- a) Alistamiento y despliegue, definida en el tiempo y espacio, que consistía en controlar la escalada terrorista mientras se adquiría la dotación, incorporación y entrenamiento de las fuerzas.
- b) Debilitamiento, que dividió en dos sub-fases, la primera una acción ofensiva limitada sobre un área seleccionada y la segunda, una ofensiva continuada que debilitara y que obligara a las FARC a desmovilizarse o negociar con el gobierno; y
- c) Consolidación, que consistía en contribuir a la desmovilización y garantizar la seguridad y convivencia al término del conflicto.

Un segundo momento de esta estrategia militar desplegada a partir de la política gubernamental, lo constituyó el énfasis hacia los componentes sistémicos de la amenaza. El análisis estratégico de las FARC como componente complejo, se dio a partir del involucramiento de la inteligencia, particularmente de la Policía, como orientador predominante de la acción institucional antisubversiva, y la definición de la estrategia militar conjunta y coordinada.<sup>19</sup>

Todo este esfuerzo, naturalmente conllevaría a un incremento del gasto en defensa, alcanzando su nivel más alto y sin precedentes, de un 4,5% del PIB en 2004 (Cárdenas, Cadena y Caballero, 2005). El componente del gasto que se observa a partir de la PSD, tiene un mayor porcentaje en gastos de personal, es decir nómina, salarios y prestaciones, en consecuencia, con el incremento de efectivos durante los ocho años de la PSD. Según Vargas *et al.* (2006), las diferencias entre el Plan Colombia y el Plan Patriota son escasas. Se observa una similitud al adaptar el discurso de la lucha contra el narcotráfico, ahora al del terrorismo, como forma de justificación de gasto militar. Sin embargo, el análisis de gasto y personal, permite encontrar diferencias más allá de la justificación y el aumento del equipamiento militar, ajustándose a una nueva concepción de operación en la que convergen tres manifestaciones delictivas simultáneamente: narcotráfico, terrorismo y grupos guerrilleros

---

<sup>19</sup> El ajuste de la inteligencia con la creación de la Estrategia Cancerbero, que dio tránsito a la Jefatura de Operaciones Especiales (JOEC) dependiente del Comando General de las Fuerzas Militares, constituyó una transformación en el nuevo modo de operar de las Fuerzas Militares, lo que conllevó a un alto nivel de modernización, profesionalización y de resultados en la lucha contra la insurgencia.

bajo el concepto tradicional ideológico maoísta de la guerrilla en Colombia de *guerra popular prolongada*.<sup>20</sup>

Para esto y con el fin de contener el nivel de estas amenazas a la seguridad, era indispensable un consecuente incremento de efectivos militares y de la Policía, la articulación de las capacidades de inteligencia y no por separado, así como la implementación de una estrategia ofensiva basada en la movilidad y control de corredores de movilidad de la guerrilla. Paralelamente se presentó el fortalecimiento en pie de fuerza, equipo táctico, logístico y de aviación con el fin de afectar los núcleos territoriales y de apoyo de los grupos guerrilleros, y finalmente, de afectación a sus redes de apoyo denominadas de ‘milicias’, que actuaban como principal fuente de información para la guerrilla en poblaciones alejadas. Esta nueva doctrina operacional finalmente demostró su efectividad, al reducir a mínimos históricos, las expresiones del terrorismo, el secuestro y los cultivos ilícitos.

### **3.3 Centralismo gubernamental y política pública de seguridad en el poder, función y actividad de policía**

Con la declaratoria del estado de conmoción interior a través del decreto 1.837 de 2002 y el decreto 2.002 (Congreso de la República, 2019h), que desarrollaba las medidas especiales para garantizar el orden público, se observan varias características que refuerzan un enfoque centralizado en cuanto a la producción de la política de seguridad. En el análisis de pertinencia global que resumía la correlación de medidas de la política de seguridad en el siglo XX, presentado al inicio de este capítulo, señalaba que desde 1995 no se empleaba esta medida. De esta forma, nuevamente se otorgan poderes especiales al presidente –como ocurre en las figuras constitucionales de excepcionalidad–, para enfrentar las graves amenazas latentes contra la estabilidad de la nación y la seguridad.

Políticamente no existía la posibilidad de una declaratoria similar durante el gobierno del presidente Pastrana (1998-2002). Esta decisión, que incluiría medidas de carácter restrictivo necesariamente bajo el control del estamento militar en medio del proceso de paz con las FARC, sería percibida por esta organización, como una demostración de falta de voluntad en un periodo en el que se pretendía lograr el fin de conflicto. De esta manera el presidente Uribe y la PSD necesitaban una herramienta jurídica elevada a rango constitucional, como el estado

---

<sup>20</sup> El concepto estratégico de guerra implicaría una transformación en la doctrina operacional de las Fuerzas Militares que no ocurría desde el gobierno de Rojas Pinilla, pues a la guerrilla se le enfrentaba con un modelo regular en la primera fase del modelo: guerra de guerrillas, es decir, amplios contingentes de soldados en territorios desconocidos donde las FARC y el ELN tenían base popular, tenían una mayor posibilidad de actuar en pequeños grupos, emboscar y ocultarse, recibir información de la misma población y todo ello, como consecuencia de la falta de una presencia integral histórica del Estado en esas zonas.

de conmoción, para justificar y desplegar su política, imperando ese fortalecimiento de la acción estatal, centralización de las medidas de gobierno y reforzamiento de la autoridad democrática.

Tratándose del decreto 2.002, señala las medidas necesarias para llevar a cabo esa parte motiva, estableciendo tres agrupaciones de medidas. Una de atribuciones excepcionales a la Fuerza Pública, con acciones para el control del orden público como la captura, interceptación de comunicaciones, inspección a domicilio y allanamiento. Una segunda que establece condiciones especiales territoriales en zonas críticas de afectación a la seguridad como las ZRC, con sus componentes de control operacional y la reglamentación a la circulación y residencia; y finalmente, una que promovía mecanismos de coordinación en el terreno entre la autoridad judicial y la Fuerza Pública. Todas estas medidas obedecen a acciones de choque propias de la seguridad nacional.

Si bien esta norma fue expedida en uso de las facultades legales que la Constitución Política le otorga al presidente de la República, en el control jurídico que realiza la Corte Constitucional, se encontraron disposiciones contrarias al fin excepcional para dar respuesta a una situación fáctica anormal, como lo es la alteración del orden público. Por este motivo, artículos fueron declarados inexecutable, a través de la Sentencia C-1024 de 2002, que a la luz del análisis de la ciencia de policía, permite realizar el análisis que se presenta a continuación en relación con el *ente policía*.

### **3.3.1 Análisis del estado de conmoción interior desde el *ente policía***

#### ***3.3.1.1 Funciones de Policía Judicial a las Fuerzas Militares***

Estas funciones especiales están asociadas necesariamente a una investigación judicial y su desempeño está a cargo de servidores públicos especializados, bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación. Por esta razón, acciones de este tipo, no pueden extenderse a todos los integrantes de la fuerza pública y por ende, puede amparar el desarrollo de actuaciones judiciales que por su naturaleza son restrictivas de derechos fundamentales. Entre estas se encuentran la captura sin orden judicial, los registros domiciliarios y allanamientos, así como la inspección a bienes muebles e inmuebles, para buscar pruebas con fines judiciales.

Si bien la Policía Judicial no es un elemento esencial del *ente policía*, guarda relación en cuanto esta norma excede el propósito de garantizar la convivencia y procurar la prevención de delitos, al concebir de manera exclusivamente restrictiva la formulación de política pública de seguridad, cayendo en el extremo punitivo. De hecho, la ciencia de policía califica como

mal empleado semánticamente el vocablo Policía Judicial, debiendo limitarse al de investigación criminal, por cuanto se asocian en un concepto dos funciones diferentes, relacionadas la primera con el poder ejecutivo y la segunda con el jurisdiccional. En todo caso las atribuciones de Policía Judicial a las Fuerzas Militares, son un exabrupto jurídico, funcional y doctrinal, incluso en estados de excepcionalidad constitucional, por la transición de funciones de una rama del poder a otra, afectando el principio fundamental y funcional de la división de poderes del Estado.

### ***3.3.1.2 Medidas restrictivas que superan la autoridad que detenta la función de policía***

Las denominadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC) contienen dos grupos de medidas restrictivas de derechos fundamentales: una de carácter general para todos los habitantes del territorio nacional y unas específicas que sólo rigen para quienes habiten en dichas zonas. En esta segunda división se presenta el análisis del carácter impositivo de la política sobre los fundamentos jurídicos del *ente policía*. Estas zonas dispusieron la designación de un comandante militar del área delimitada para tal fin, mediante acto administrativo, atribuyéndole el control operacional de toda la Fuerza Pública. Las restricciones a la circulación y al tránsito, que el alcalde y gobernador tienen la facultad de imponer en el marco de *función de policía*, incluso las relacionadas con el derecho a la residencia, fueron supeditadas por una reglamentación nacional, que constitucionalmente se ampara en el estado de conmoción interior. Sin embargo, observa una contradicción jurídica y teórica con el *ente policía*, por cuanto, suple las atribuciones de la autoridad de policía por una de carácter militar. En términos fácticos esta apreciación se corrobora con la opinión de expertos en el conflicto colombiano, que señalan la ausencia de una estrategia, donde las autoridades locales se apropien de los proyectos gubernamentales, pues sigue estando concentrada en el centro y no ha sido delegada (Llorente, entrevista con el autor, 2011).

### **3.3.2 Elementos de la PSD desde la teoría de Estado**

Críticos del concepto de *seguridad democrática* señalan que etimológicamente el concepto presenta dificultades de práctica política (Sánchez y Rodríguez, 2007), por cuanto al calificarse como “democrática” tendría una cobertura general. De la misma forma, no establece límites en relación con los fines de Estado frente a la protección de los derechos de los ciudadanos o de los valores del Estado y de sus instituciones, es decir, no aclara si corresponde a un modelo de seguridad para el establecimiento o para los ciudadanos, concluyendo que este concepto aún se encuentra en construcción.

El documento de la PSD se desglosa a través de cinco capítulos, que incluyen su descripción, las amenazas, objetivos, líneas de acción y los mecanismos de financiación y la evaluación. Lo

primero que hay que señalar es que la parte motiva de la PSD hace énfasis en diferenciar esta política de la concepción de “seguridad nacional”, argumentando que no considera ningún grupo ideológico o partido político, como enemigo interno. Desde esta perspectiva documental en relación con la ciencia de policía, permite una apertura menos restrictiva al tipo de seguridad que invoca, facilitando la introducción de la *seguridad ciudadana*, como aspecto de análisis.

La descripción de la PSD parte de señalar que es una política de Estado a largo plazo, haciendo énfasis en que ésta no depende de manera exclusiva de la Fuerza Pública. Agrega que requiere crear capacidades en el poder judicial y en el gobierno en cumplir responsabilidades constitucionales del Estado, así como en el Congreso, al legislar comprendiendo la seguridad como un bien común (Presidencia de la República, 2003). Desde el espíritu propositivo, la PSD observa el contenido axiológico de la ciencia de policía, por cuanto despliega el trípode filosófico en el que se desarrolla: la *función de policía*, en cabeza del Estado y en una escala de despliegue territorial que corresponde al presidente – gobernador – alcalde; *el poder de policía*, con un parlamento formulando normas de seguridad, en este caso de policía; y *la actividad de policía*, en cabeza del componente cuerpo de policía, integrante de la Fuerza Pública.

Por otra parte, visto desde la revisión a la teoría de la democracia realizada por Sartori, se identifica que el ideal democrático guarda relación con el deber, marcando una diferencia en idealismo y realismo (Espinoza, 2017). Esta interacción si bien tiene una pretensión amplia, siempre se verá sometida al pragmatismo político de la relación entre gobierno y gobernados, que la PSD procura superar al concentrar todos sus esfuerzos de gobierno en un asunto de facto y es producir condiciones de seguridad. Igualmente, la reitera como medio para lograr los otros propósitos de Estado, mediante el sistema democrático, aún con el reforzamiento del carácter centralista del gobierno. Para tal efecto, la PSD procura enmarcarse conceptual y teóricamente en el Estado y la práctica política eficientista, que se focaliza en el plano de los resultados, para sustentar el carácter democrático de su concepción, a partir de cuatro elementos: *protección de la ciudadanía, autoridad democrática, control territorial, cooperación y solidaridad.*

#### a) *Protección de la ciudadanía*

La construcción de la política pública de seguridad se legitima mediante un proceso de construcción política que involucra la participación ciudadana en un esquema de *abajo a arriba –bottom up–*, para retornar medidas de protección y gobernabilidad en una dirección *arriba abajo –top down–*. De esta forma, la producción de la PSD obedece a la generación de espacios de interlocución del gobierno con la sociedad civil, situación que se ejecutó

mediante los consejos comunales de gobierno. Estos mecanismos afianzaron la relación *neopopulista*, en la que se fundamenta el modelo ideológico del comunitarismo (Fierro, 2014), en la que existe una participación directa de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas. Su propósito consistió en generar una retroalimentación de la PSD mediante el relacionamiento gobierno-comunidad, estableciendo formas de gestión pública que refuerzan la confianza ciudadana como elemento democrático.

Como señala Sánchez y Rodríguez (2007), la concreción de la seguridad democrática depende del ofrecimiento de garantías que garanticen el proceso democrático, a partir del incremento de las capacidades políticas de los ciudadanos, creando una cultura política de participación, para atenuar los elementos que generan desigualdad económica y social. De esta forma, y siendo planteada la inseguridad como aspecto reproductor de las debilidades en materia de desarrollo económico desde el planteamiento ideológico de la PSD, el Gobierno crea relaciones de interdependencia de demandas ciudadanas relacionadas con el desarrollo social y económico, con la seguridad, como vector principal.

Sin embargo, plantea también un debate en relación con el amplio espectro de protección en el que se extienden los diferentes tipos de amenazas, ya no solo de carácter militar, sino en el orden económico, social, tecnológico, alimentario y ambiental, que guardan similitud con la seguridad humana. De ahí que conceptualmente, guarden alguna relación en el sentido de que éstas no pueden ser proveídas exclusivamente por el Estado-nación, sino por la construcción de modelos de gobernanza y comunitarismo, como pretende la PSD. En todo caso, la ciudadanía hace parte de la comunidad política y no puede restringir su vinculación al proceso de formación de política pública, por cuanto el proyecto de la seguridad democrática fue elegido por el electorado como la principal prioridad coyuntural del interés nacional en ese momento.

Manteniendo el análisis que señala la protección ciudadana como uno de los fines en teoría de Estado, la justificación de este propósito sólo será posible si ese Estado rige de manera plena, es decir, preconditiona esta forma para garantizar derechos y libertades del ciudadano. Esta formulación, es coincidente con el fin constitucional de la Policía Nacional, expresado en el artículo 218 de la Constitución Política y se reitera en la fundamentación de la PSD:

La seguridad no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad (Presidencia de la República, 2003: 13).

La seguridad democrática parte de que el sistema político tenga la capacidad de proveer los bienes públicos, siendo la seguridad uno de ellos. La cuestión de fondo en el análisis

contextual es por una parte, si la seguridad se constituye en fin o en medio para la consecución de los otros bienes o fines del Estado; y por otra, si tiene la capacidad de integrar a los actores sociales en la construcción y equilibrio en la provisión de esos bienes. En este sentido, no puede llegar a un máximo restrictivo de derechos civiles y libertades individuales, o caer en el recurso militar tradicional para ampliar la democracia a la promoción y protección de derechos. Este propósito se ve incluido en su objetivo:

El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común (Presidencia de la República, 2003: 12).

#### *b) Fortalecimiento de la autoridad democrática*

La PSD describe este elemento, desde una perspectiva de capacidad institucional del Estado, que no se restringe al Ejecutivo sino también a la rama judicial, para evitar la impunidad y mejorar la administración de justicia. De esta manera, la política entrelaza funciones institucionales con el fin de que sean interdependientes, bajo un concepto de articulación y coordinación interagencial propio de la administración pública moderna. Sin embargo; para analizar la autoridad en un contexto democrático, necesariamente se debe asociar al concepto de “poder legítimo” señalado por Bobbio *et al.* (2008), en el que esta política formaliza la autoridad del Estado y sus instituciones como una forma de ejercer poder y de ejecución de su programa de gobierno. Por ello la autoridad democrática está fuertemente asociada a un medio para la: “recuperación del monopolio del Estado para combatir criminales y el monopolio de la justicia institucional” (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

#### *c) Control territorial*

Este elemento se plantea como condición para el funcionamiento de todo el aparato estatal. Se argumenta que, por una parte, las instituciones de justicia, sin seguridad, se verían intimidadas por parte de las organizaciones armadas ilegales, y por otra, la población en riesgo por las amenazas, donde pierde la libertad para el ejercicio de sus derechos. De esta forma delega en la fuerza pública la presencia permanente en todas las cabeceras municipales. Según Cortés, Vargas, Hincapié, y Franco (2012) para 2002 existían 50 municipios sin presencia permanente de policía, que corresponden al 5% de las poblaciones colombianas con esta categoría, 1.102 para 2002. Esta situación se produjo como consecuencia de los actos de terrorismo de la guerrilla contra unidades de policía, en áreas de alta convergencia y presencia de estos grupos, los cuales dejaron una alta cuota de uniformados muertos o lesionados. Esta tendencia solo fue revertida en los años

subsiguientes, con la reposición de las unidades donde no existía policía y con el reforzamiento en 206 municipios más, logrando un valor agregado de personal durante los ocho años de la PSD, en una quinta parte del total de municipios del país.

Como quiera que el control territorial es planteado como un esfuerzo de largo plazo, este se puede dividir en dos momentos: uno de *consolidación*, que tiene un alto contenido de presencia de la Fuerza Pública; y un segundo, donde a partir de lo que la PSD define como un ejercicio de democracia local, se reestablezcan los otros servicios del Estado: la administración de justicia, servicios básicos de la población y proyectos productivos. Sin embargo, la PSD sigue supeditando en un nivel altamente centralizado a instancias del gobierno nacional, corroborando que la coordinación de este proceso de recuperación territorial se concentra en cabeza del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

Una de las acciones físicas del control territorial como se señaló, fueron las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, que partieron de la declaratoria del estado de conmoción interior, para iniciar en las regiones de los Montes de María en el Caribe y Arauca en límites con Venezuela. Aquí delega la primera responsabilidad en lo que respecta a la Policía Nacional y es la reactivación de las estaciones y la presencia de carabineros, en el entendido que son unidades con vocación rural. Su modalidad de servicio se presenta preferiblemente montada o con armamento largo, en un contexto rural, donde predominaba el conflicto armado y ejercían influencia los grupos guerrilleros y de donde se habían retirado las estaciones de policía en años anteriores.

#### *d) Cooperación y solidaridad*

Este elemento parte de la comprensión de la seguridad como un esfuerzo colectivo, incluso, son mencionados como deberes ciudadanos plasmados en la Constitución y subraya el principio de solidaridad sobre el cual se fundamenta el Estado de derecho. Sin embargo, la seguridad como esfuerzo colectivo puede presentar diferentes interpretaciones en relación con su construcción democrática. La comunidad es receptora de seguridad por cuanto al Estado se le ha delegado la protección ciudadana, como se señaló en el primer elemento constitutivo de la PSD. Esta política llama a la solidaridad, desde la perspectiva del suministro de información de interés general para la prevención de las actividades delictivas que generan los grupos ilegales. Por esta razón, orientaba un mayor acompañamiento de los ciudadanos hacia el Estado buscando un mayor involucramiento en los temas de seguridad. Su despliegue se realizaba a través de esquemas particulares de participación, como la conformación de redes de cooperantes en las zonas rurales y urbanas, el estímulo a la denuncia ciudadana, el ofrecimiento de recompensas por información a las autoridades sobre personas, bienes o actividades relacionadas con los grupos armados ilegales y la

delincuencia en general. En este sentido, las determinaciones adoptadas en materia de seguridad por parte de este gobierno, generaron en la ciudadanía una percepción de interés y trabajo colaborativo para dar solución a las problemáticas que en materia de seguridad se constituyeron en una prioridad.

### 3.3.3 Comportamiento de la seguridad a partir de la implementación de la PSD

La PSD jerarquizó seis amenazas como riesgo para la nación, las cinco primeras relacionadas y catalogadas como delitos que afectan la seguridad nacional, donde el homicidio común es el único delito que siendo objeto de la seguridad ciudadana, se ubica en la primera categoría, por cuando se consideraba una prioridad de la política. De igual forma, los esfuerzos de reducción de la actividad criminal de organizaciones ilegales que cometían actos de terrorismo y narcotráfico, necesariamente conducirían a la disminución del homicidio, incluyendo las siguientes conductas: a) terrorismo, b) negocio de las drogas ilícitas, c) finanzas ilícitas, d) tráfico de armas, municiones y explosivos, e) secuestro y la extorsión, y f) homicidio.

**Tabla No. 3.2 Cuadro comparativo de delitos de seguridad nacional 2003-2010**

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

	Delitos que afectan la seguridad nacional								Var. Abs.	Var. Porcen.
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
<b>Terrorismo</b>	1257	724	612	646	316	347	309	286	-971	-77%
<b>Homicidio</b>	22256	19036	17087	16117	15423	14911	15454	15013	-7243	-33%
<b>Secuestro</b>	2121	1440	800	687	521	437	213	282	-1839	-87%
<b>Extorsión</b>	2273	2351	1820	1652	1082	830	1373	1352	-921	-41%
<b>Piratería terrestre<sup>21</sup></b>	1570	918	704	658	565	646	567	416	-1154	-74%

Como se evidencia en la tabla No. 3.2, todos los delitos catalogados en el ámbito de la seguridad nacional presentaron reducción. Las más altas fueron las conductas generadas a raíz de la acción directa de los grupos armados ilegales como las FARC, ELN y AUC, particularmente el terrorismo, la extorsión y el secuestro. El análisis permite observar que

<sup>21</sup> La piratería terrestre se asocia a las acciones en las que estas organizaciones, hurtaban mercancía o bienes que eran transportados por las carreteras del país, comportamiento que se asocia con las denominadas “pescas milagrosas”, es decir la búsqueda de personas con un ingreso y capital importante, que se movilizan en las vías, para ser objeto de secuestro extorsivo.

estos delitos fueron definidos como una prioridad para la actuación de la Fuerza Pública desde la PSD, cumpliendo su objetivo en cuanto a reducción, en coherencia con las medidas adoptadas; sin embargo, esa jerarquización se presentó en detrimento de los delitos que afectan en la cotidianidad al ciudadano. Se corrobora que frente a las conductas que afectan la seguridad ciudadana, como el hurto, las lesiones personales y otras, no se estableció el mismo esfuerzo desde la política y se limitó a la respuesta de la Policía. Incluso se debe tener en cuenta que la capacidad operativa, técnica y humana que se invirtió en la Policía durante la PSD, se orientaba a contener los actores generadores del conflicto y los delitos derivados de su accionar. Al no ser considerados una prioridad, se comportaron inversamente proporcional a los delitos de seguridad nacional, presentando un incremento sostenido.

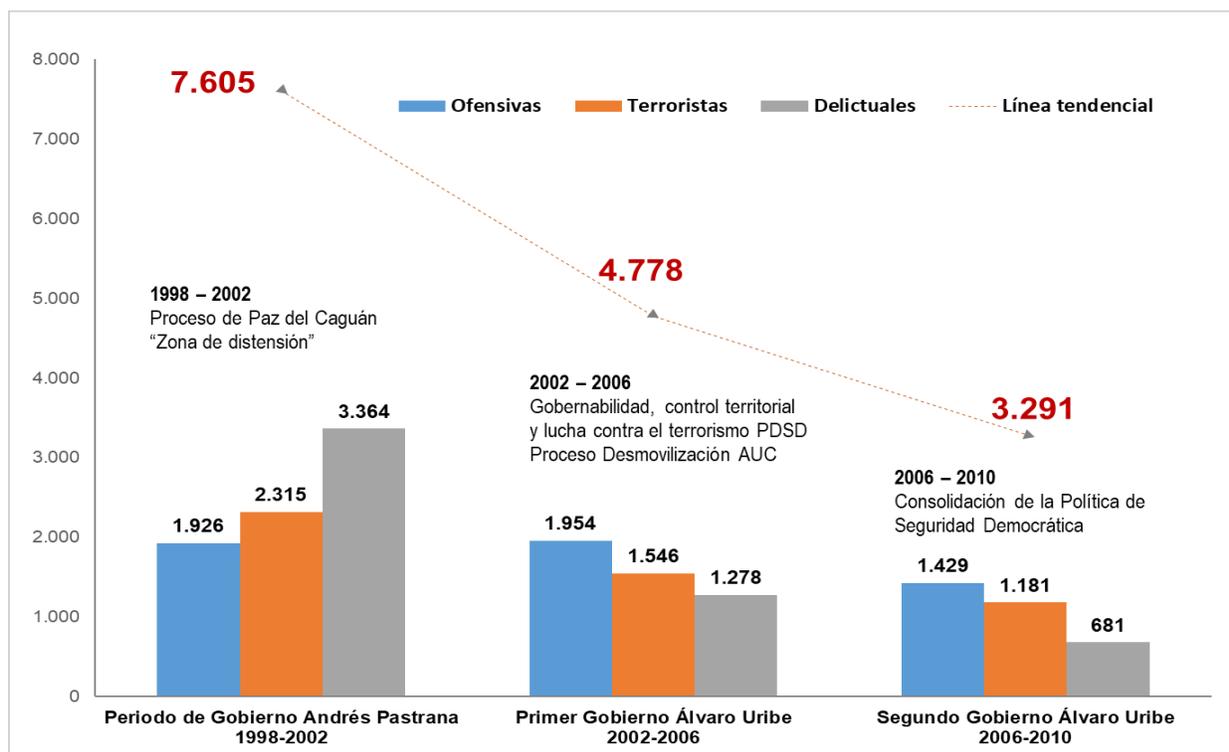
**Tabla No. 3.3 Cuadro comparativo de delitos de seguridad ciudadana 2003-2010**

	Delitos que afectan la seguridad ciudadana								Var. Abs.	Var. Porcen.
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
<b>Lesiones personales</b>	40039	32533	30410	46531	47957	58913	55123	53139	<b>13100</b>	<b>33%</b>
<b>Hurto/personas</b>	32127	28562	41323	54776	51090	66528	61068	61440	<b>29313</b>	<b>91%</b>
<b>Hurto/celulares</b>	4941	7055	9846	16535	21851	40005	31280	32438	<b>27497</b>	<b>557%</b>
<b>Hurto/residencias</b>	16322	14797	14796	20257	17726	20388	18202	17438	<b>1116</b>	<b>7%</b>
<b>Delitos sexuales</b>	4155	4338	4577	6816	7213	6892	7752	6826	<b>2671</b>	<b>64%</b>

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

Durante el mandato del expresidente Álvaro Uribe, los grupos guerrilleros protagonizaron 8.069 acciones armadas, de las cuales 3.383 (42%) fueron de carácter ofensivo, es decir, dirigidas contra unidades de la Fuerza Pública. Igualmente 2.727 (34%) de carácter terrorista con la activación de artefactos explosivos, especialmente contra el sector estratégico del país (torres, vías, puentes) y 1.959 (24%) de índole delictivo (Ver gráfica No. 3.4). Las FARC fue la responsable de 7.178 (89%) acciones del total ocurridas durante este periodo de gobierno de dos cuatrienios consecutivos (Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial, 2012b).

**Gráfica No. 3.4 Acciones de los grupos guerrilleros en los periodos de gobierno Pastrana – Uribe (1998 – 2010)**



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial (2012b).

El análisis permite observar una reducción sostenida de las acciones clasificadas en los tres niveles: ofensivas, terroristas y delictuales, en los dos periodos de gobierno, en contraste con el ascenso que venían presentando en el gobierno Pastrana. Se observa una línea tendencial de 1.487 acciones menos, entre los periodos del presidente Uribe y de 4.314 hechos menos (-44%), que los registrados al inicio de la PSD en 2002. Sin embargo, pierde el espectro frente a otros factores estratégicos para el país, como la protección de la infraestructura, el medioambiente, el desarrollo económico, la seguridad ciudadana y la convivencia, etc.

Paralelamente, varios hechos de trascendencia estratégica en la concepción militar de la PSD, contribuyeron a esta reducción, particularmente varios resultados operacionales que modificaron drásticamente la balanza de fuerzas en favor del Estado.<sup>22</sup> La política estatal

<sup>22</sup> El primero de ellos fue la captura de Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda alias 'Simón Trinidad' en Ecuador, integrante del Estado Mayor Central de las FARC y uno de los cabecillas más representativos de la organización en la zona del caribe colombiano (*El Espectador*, 28-01-2008a). El 2 de febrero de 2004, mediante actividades de inteligencia y un trabajo conjunto con autoridades de Ecuador, se logró su detención en Quito. Por su comprobada participación en el delito de conspiración para la importación de cocaína a los Estados Unidos, Simón Trinidad fue extraditado al ese país el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo hecho fue la Operación Fénix el 1 de marzo de 2008, mediante una operación militar conjunta y coordinada, efectuada en territorio ecuatoriano en zona limítrofe con Colombia, en el que fueron neutralizados 18 guerrilleros, entre ellos Luis Édgar Devia Silva alias Raúl

determinó la estrategia militar contra la subversión en dos grandes momentos: el primero (2002-2006) cuando se orientó la capacidad militar hacia los territorios, es decir, cuando priorizó la presencia y el control estatal a través de las instituciones de seguridad en las zonas más afectadas por los grupos ilegales; y el segundo (2006-2010), cuando concentró el esfuerzo contra los componentes estructurales generadores de inseguridad: narcotráfico, control de fronteras, economías ilegales, etc. En el primer momento se encuentran planes que procuraban hacerse al control de las zonas de retaguardia estratégica de las FARC en el centro y suroriente del país, diseñando campañas militares conjuntas y sostenidas, en áreas con amplio despliegue de hombres, unidades y medios.

En relación con los grupos de autodefensa, el Congreso de la República aprobó la Ley 975 de 2005 denominada Ley de Justicia y Paz, por la cual se dictaban disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley, que contribuyan de manera afectiva a la consecución de la paz nacional y otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Se facilitaron los procesos de paz y la reincorporación individual y colectiva a la vida civil de integrantes de los grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005). En diciembre de 2002, el gobierno nacional, mediante la resolución No. 185, integró una ‘comisión exploratoria de paz’, con la finalidad de realizar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados al margen de la ley. A partir de lo anterior, se iniciaron las conversaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el marco de la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades que conllevaron a la desmovilización de esa organización en 2006.<sup>23</sup>

La desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, se desarrolló sin la existencia de un marco jurídico adecuado, pues la Ley de Justicia y Paz no logró concretarse sino hasta el 30 de diciembre de 2005. Pese a que constituyó la desactivación de un actor relevante en

---

Reyes, integrante del Secretariado del Estado Mayor Central de esa organización (Rico, 2008). Este fue el primer gran golpe estratégico al grupo guerrillero, pues se trataba del primer cabecilla de ese nivel muerto en una operación militar y policial. Luego, el 2 de julio del mismo año, en desarrollo de la Operación Jaque, el ejército colombiano rescató a 15 secuestrados entre los que se encontraban la excandidata Ingrid Betancourt, 3 ciudadanos norteamericanos y 11 militares colombianos (*Revista Semana*, 28-06-2008).

<sup>23</sup> El 15 de julio del 2003 se suscribió el *Acuerdo de Santa Fe de Ralito*, con el que se dio inicio a negociaciones formales que tenían por propósito el logro de la paz a través del fortalecimiento de la gobernabilidad. Mediante la declaración denominada “acto de fe por la paz” del 7 de octubre del 2004, se abrió paso una serie de desmovilizaciones que iniciaron el 25 de noviembre en Turbo, Antioquia, con la entrega de armas del Bloque Bananero de las AUC; el 10 de diciembre del 2004 se desmoviliza Salvatore Mancuso máximo cabecilla de esa organización en el corregimiento Campo Dos del municipio de Tibú, al frente del Bloque Catatumbo, iniciándose un proceso de desarme colectivo hasta el 11 de abril del 2006. Finalmente, el 12 de abril de 2006 se logra la desmovilización del Bloque Elmer Cárdenas. La desmovilización general de las AUC se planteó en tres etapas que culminaron el 15 de agosto de 2006 con un balance de 31.671 hombres y mujeres desmovilizados desde el 2003 hasta esa fecha (Presidencia de la República, 2006).

el conflicto, el proceso no dejó de tener críticas, por algunas debilidades identificadas en la primera parte de las negociaciones. Entre las identificadas, se encuentra la ausencia de organismos internacionales en la verificación del cese al fuego, el desarme y el trabajo con las comunidades afectadas. También un escaso acompañamiento de instituciones y organizaciones expertas en el tema, además de la desinformación para todas las partes comprometidas: desmovilizados, sociedad civil, partidos políticos y la comunidad internacional, sobre los alcances y el objetivo final del proceso que se iniciaba con las AUC (Alonso y Valencia, 2008). Sin embargo y pese a que el proceso de desmovilización de las autodefensas, fue exitoso en términos de lograr la entrega de las armas de más de 30.000 combatientes y la desactivación de un actor del conflicto, la permanencia del problema del narcotráfico y los recursos derivables de esta actividad ilícita, fueron los determinantes para el surgimiento de un nuevo fenómeno criminal que fue denominado por el gobierno nacional, como bandas criminales (BACRIM).

Como quiera que, como consecuencia del proceso de paz, los grandes cabecillas fueron extraditados a Estados Unidos por delitos de narcotráfico<sup>24</sup> y la base de la organización se desmovilizó, los mandos medios, con conocimiento de las zonas de influencia de las antiguas organizaciones, así como de las rentas ilícitas y las rutas del narcotráfico, conformaron las bandas criminales. El análisis de esta problemática tiende a hacer analogías respecto de las autodefensas desmovilizadas, tratándose en realidad de una manifestación que se encuentran en la órbita del crimen organizado, y que a diferencia de las autodefensas o la guerrilla, no tenía una plataforma política.

En este sentido, la tesis asociada a escenarios de posconflicto, donde desmovilizados de grupos ilegales son responsables del incremento de la criminalidad en las ciudades, no se aplica para Colombia. Esta afirmación que ha sido objeto de estudio en los conflictos latinoamericanos, asociada principalmente a los del centro del continente, presenta divergencias por cuanto su naturaleza es diferente. En el caso colombiano es un conflicto con origen rural y agrario asociado a la tendencia de la tierra que con el ingrediente narcotráfico se degradó a comportamientos críticos criminales. Las cifras de desmovilizados capturados por delitos posterior a su desmovilización, no superan el 13%, según el Sistema Estadístico Delincuencial y Contravencional – SIEDCO de la Policía Nacional, de manera que la responsabilidad por crímenes comunes y organizados corresponden a un tipo de actores no asociado a desmovilizados. Tampoco se puede asociar la criminalidad urbana a los desmovilizados por cuanto, el conflicto concentrado en áreas rurales, presentó los procesos de resocialización en esas zonas.

---

<sup>24</sup> La medida judicial más importante de esta organización se realizó en 2008 con la extradición de 14 de sus cabecillas el 13 de mayo de 2008, entre ellos el máximo jefe de esta organización Salvatore Mancuso (*El Espectador*, 12-05-2008b)

### **3.4 El ente policía en la PSD en relación con el poder público, la convivencia y la seguridad ciudadana**

Durante los últimos treinta años en Colombia, los actores del conflicto sufrieron procesos evolutivos criminales hasta constituirse en la principal amenaza a la seguridad del país. Diferentes posturas convergen en señalar, que la respuesta gubernamental hasta antes del 2002, registró la construcción de políticas públicas poco sólidas, que no trascendieron más allá de los gobiernos de turno. A partir de la premisa anterior, lo primero que se debe entrar a analizar es si existió política pública en materia de seguridad en Colombia. En el periodo de estudio y a partir de la Constitución de 1991, se observa el interés de reafirmar el modelo de Estado social de derecho y de afianzar su responsabilidad en la consecución de la seguridad como fin de Estado, procurando alejarse del concepto tradicional de “orden público” expresado en el artículo 121 de la Constitución de 1886 (República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, 1886: 33-34):

Artículo 121. En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella (...) El gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias.

En todo caso esta transición, como se observa en el estudio de políticas públicas, comporta unas dinámicas de afianzamiento en el largo plazo. Al involucrar múltiples actores e incluir factores sociales crónicos, como en el caso colombiano, por las violencias con ciclos inconclusos, propia del peso del sistema de partidos en la democracia colombiana del siglo XX, necesariamente se ve agravada por la existencia de un conflicto armado de más de cincuenta años. A esto se le suma el ingrediente criminal que representa el narcotráfico como fuente de financiamiento y de capacidad delictiva en contra de la sociedad, del Estado y sus instituciones. Como se analizó desde los elementos con carácter estado-céntrico de la PSD, así como el despliegue jurídico e institucional en cabeza de la Fuerza Pública, en la práctica se está ligado al concepto de seguridad nacional. Pese a que Colombia no tuvo un modelo de militarización de la sociedad como en el Cono Sur, si estuvo enmarcada en el contexto de la violencia partidista, la evolución de la guerrilla asociada al narcotráfico y ausencia integral estatal en los territorios rurales donde se concentró el conflicto.

De una u otra manera, la respuesta de integralidad en la política, debía pasar primero por una de *restablecimiento* de la seguridad, para progresivamente realizar una *construcción* de política pública de seguridad. Así, procura agotar el diseño de un Estado fuerte en lo institucional y centralista en lo decisonal y presupuestal, para evitar el colapso de la nación.

Si bien desde el gobierno del expresidente César Gaviria (1990-1994) hay unos esbozos para estructurar política pública de seguridad, con la Ley 684 de 2001, denominada como Ley de Seguridad y Defensa, se trató de retomar el concepto de orden público, que la Corte Suprema de Justicia declaró totalmente inconstitucional, mediante la sentencia C-251 de 2002. Es pertinente señalar que este concepto, en desuso teórico y práctico, por el carácter restrictivo que le caracteriza propio de los estados absolutistas, en Colombia fue el referente conceptual principal sobre el que gravitaron y ampararon los permanentes estados de sitio o de excepción durante el siglo XX.

Pese a que el propósito de la PSD consiste en fundamentar una construcción democrática de la seguridad como precondition para el desarrollo, la política pretendía afianzar el modelo de implementación histórico desde el centro del país. Este modelo no se crea por una estructuración propia, sino que se trasplanta desde la concepción de la política estadounidense, que otorgaba mayor prioridad a la lucha contra el narcotráfico y que está muy ligada a la concepción de control territorial. Esta es una característica fundamental en las políticas estado-céntricas, con el fin de producir una recuperación para el Estado y no frente a las aspiraciones de seguridad del ciudadano que parten de la convivencia.

Dado el recrudecimiento y victimización del conflicto para el periodo 1999-2001, de manera paralela al fracaso de los diálogos del Caguán en el gobierno Pastrana, los logros tangibles de seguridad alcanzados durante el primer periodo de gobierno Uribe (2002-2006), avizoraban la proximidad de la desagregación definitiva de la guerrilla. Sin embargo, la proyección de la PSD no dimensionó la readaptación de estas organizaciones y la transformación de fenómenos delictivos posteriores. Esta afirmación refrenda el análisis que señala un comportamiento inversamente proporcional a la reducción de delitos que afectan la seguridad nacional, con un fuerte incremento en aquellos que afectan la seguridad ciudadana, como se mostró en la gráfica anterior. Como señala el investigador Román Ortiz del Centro William Perry, en relación con el proceso de transformación y adaptación de estas organizaciones, la guerrilla se ha desplazado a nuevas zonas de retaguardia para evitar la acción militar en las áreas de influencia histórica, incluso a las fronteras, unido a un fuerte trabajo de milicias (Ortiz, entrevista con el autor, 2011):

El problema que se está enfrentando con las FARC, es que no se ha tocado su estructura, me refiero a sus redes de apoyo y de milicias; las milicias son el gobierno en la sombra de las FARC, su rol es el control de la población (...) El centro de gravedad en regiones como Cauca y muchas otras, es la población, porque es donde la guerrilla se oculta aprovechando el recurso humano como herramienta principal. La capacidad crítica de la guerrilla son las milicias, porque son estas las que mantienen el control sobre la población. Hay que dismantelar a las milicias para voltear a la población a favor del Estado y la Fuerza Pública.

En este contexto, a partir del estudio de Restrepo y Aponte (2009), se plantean dos valoraciones a la hora de analizar el impacto de la PSD. La primera por el impulso que las necesidades trazadas por la tendencia del conflicto llevaron de cierta manera a sobredimensionar y centralizar en una estrategia las expectativas de triunfo, desconociendo elementos históricos de carácter social, de acceso y distribución de la tierra. La segunda, marcada por la ilusión de un triunfalismo anticipado, que si bien no correspondió a una postura oficial de gobierno, se extendió de una manera apresurada en la percepción de las instituciones y la población. De cierta manera no se identificó el complejo horizonte sobre la necesidad de revisar, ajustar y reorientar líneas estratégicas de la política, especialmente en lo relacionado con la convivencia y la seguridad ciudadana.

### **3.4.1 “Agotamiento de la política”: un contraste entre los logros y nuevos desafíos**

Las políticas públicas comprenden un ciclo que en el desarrollo de sus fases requiere de la permanente revisión, ajuste y formulación de nuevas expectativas (Franco, 2013). La PSD fue objeto de estos análisis, planteando como reforzamiento, el Plan Nacional de Consolidación, una estrategia de acompañamiento estatal con enfoque social al esfuerzo militar. En la práctica y en los territorios, la débil articulación de las instituciones del Estado más allá de la acción policial y militar, no ha sido efectiva. Esta afirmación se corrobora con las apreciaciones mediante entrevista realizada de María Victoria Llorente directora de la Fundación Ideas para la Paz, quien señala (Llorente, entrevista con el autor, 2011):

Una cosa es hacer consolidación en una zona que no ha sido históricamente criminal y otra es hacer consolidación donde culturalmente ha habido una compleja situación de conflicto armado, con arraigo a la criminalidad. El Estado debe garantizar unas condiciones mínimas de desarrollo social y conllevar a esas poblaciones complejas a acoplarse, propendiendo porque se dejen actividades delictuales, a través del desarrollo de programas alternativos sostenibles.

También es claro que la presión ejercida por el Estado generó una readaptación de los grupos armados ilegales, soportada en la involución de su estrategia “militar”, que para el caso de la guerrilla les permitió en los dos últimos años de la PSD, recuperar niveles de protagonismo armado. Entre tanto, frente a las autodefensas, derivó una atomización de bandas que se articulan sobre diferentes niveles del crimen, impactando en los índices de violencia y hechos delictivos. Sin embargo, en el marco de las percepciones, lecturas y posturas estratégicas, es importante dimensionar aspectos determinantes, que han aportado y sentaron las bases de una proyección de recuperación en materia de seguridad durante este periodo:

- El proceso de desmovilización de los 31.671 integrantes de las autodefensas y la extradición de sus principales cabecillas. Por primera vez avanzó hacia una

- determinación del *perdón responsabilizante* (reparación – verdad) y no un perdón amnésico (olvido), a partir de la formulación y aplicación de la Ley 975 de 2005.
- El mapa del conflicto se transformó, si bien para 2010 persistían focos donde converge una relativa capacidad criminal asociada a las zonas de narcocultivo como motor del financiamiento de las organizaciones criminales, no es generalizada como en 2002.
  - La producción de drogas como los cultivos ilícitos en 2010 habían alcanzado la cifra más baja, al pasar de 144.800 hectáreas cultivadas de hoja de coca en 2002 a 57.000 en 2010, al final de la PSD, una reducción del 40% en ocho años, según cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011), logrando dejar de ser el principal productor mundial de hoja de coca.
  - La capacidad táctica y operativa alcanzada por la fuerza pública a raíz de la estrategia de crecimiento, cobertura y modernización, se constituyó en un factor representativo para lograr el quiebre de la tendencia de seguridad.
  - Se entró en una necesaria fase de comprensión de los problemas de la seguridad ciudadana, con un incremento en su percepción negativa, como expresión propia de la transición de un conflicto armado que había alcanzado un punto crítico.

Retomando el análisis de Sabatier (1991) en relación con la formación de la agenda, en el enfoque sistémico frente a problemas públicos, como la seguridad, se confirma el carácter dinámico de las instituciones y representaciones sociales, marcando los tiempos de la política pública, como se observó durante los ocho años de la PSD. Por esta razón las variaciones frente al enfoque de seguridad empleado por los gobernantes, no fueron tan bruscas y consideran una delimitación temporal no inferior a una década. El debate de la *securitización* en Colombia, es prueba de ello, donde políticas que en su esencia perduran durante varios gobiernos, señalan un sostenimiento en su objetivo, pero reflejan diferencias en cuanto a la formulación e implementación. De fondo, el fin del Estado es mejorar la seguridad, pero como se ha estudiado, las aproximaciones de los gobernantes presentan diferencias y extremos. Ejemplo de lo anterior es un péndulo de política, desde un proceso de paz fallido, hasta una que fundamenta su aplicación en el ejercicio de la autoridad, el control territorial, el fortalecimiento de la institucionalidad en cabeza de la fuerza pública y un estadocentrismo representado en la figura del presidente.

Los únicos elementos ideológicos de la seguridad democrática aplicables en policía, se vieron limitados a la *actividad de policía* y se definen en el documento rector de la PSD, como seguridad urbana dentro del componente control territorial. La política define incluso como eje fundamental de la misión de la Policía Nacional, la de:

Proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo, de acuerdo con las prioridades establecidas por una política

criminal integral. Todos los habitantes recibirán la misma protección por parte de la Policía Nacional, que retornará a todos los municipios (Presidencia de la República, 2003: 39-40).

Como se observa en el enunciado, el enfoque de policía, se orienta exclusivamente al cuerpo-institución de la policía, incluso en relación con la contención del crimen, es decir, de carácter restrictivo como se ha mencionado, a partir de una política criminal, que durante el gobierno Uribe no se formuló y a su presencia en todos los municipios del país.

### **3.4.2 La Policía en las prioridades de la PSD**

La PSD plantea nueve prioridades que van orientadas hacia el cuerpo de policía, las cuales se analizarán en relación con el impacto de los tres elementos constitutivos del *ente policía*, que para efectos de análisis se dividirán en dos grupos:

1. Llevar la Policía Nacional de manera programada y ordenada a los municipios donde en la actualidad no tiene presencia.
2. Ampliar el patrullaje de las zonas rurales, mediante la creación de 62 nuevos Escuadrones Móviles de Carabineros.
3. Construir estaciones rurales fortificadas.
4. Fortalecer la policía de carreteras.

Las tres primeras se pueden agrupar alrededor del elemento *control territorial* de la PSD. Este propósito se cumplió desde una perspectiva de recuperación de los municipios de donde se habían retirado estaciones de policía con personal uniformado, y por otra, la de reforzamiento de las unidades existentes. Como señala Cortés *et al.* (2012), 50 municipios recibieron despliegues de personal policial y 206 recibieron refuerzos, situación que en concordancia con los objetivos de consolidación de la seguridad de la política, se cumplieron desde la perspectiva que explica la naturaleza no lineal de los conflictos armados. Este enfoque señala que donde los grupos ilegales ven amenazado el control de los territorios estratégicos por una mayor presencia de la fuerza pública, en este caso de la Policía, responden incrementando su actividad para evitar esa llegada (efecto contienda), pero disminuye a medida que aumenta esa presencia.

Este reforzamiento fue progresivo al pasar de diez municipios con cobertura policial en 2002, a 132 en 2003. Progresivamente se ampliaron en 20 poblaciones más para 2004, 11 adicionales en 2005, 72 en 2006 y 10 en 2007, cumpliendo el propósito de construir también estaciones de policía fortificadas, que garantizaran la vida de los policías. La degradación criminal a la que llegaba la guerrilla y de violación al DIH, se corroboraba al realizar ataques con armas convencionales prohibidas como cilindros bomba y explosivos de alta capacidad destructiva, que buscaban sacar a la Policía de los municipios, dejando sin presencia de la

fuerza pública a la población urbana. De igual forma ocurrió con la ampliación de los Escuadrones móviles de carabineros, como unidades concebidas para brindar seguridad en centros poblados. Su ubicación en zonas afectadas por grupos ilegales y portando armamento largo, buscaba una capacidad de movilidad en áreas periféricas a las cabeceras municipales, como veredas y corregimientos. Por su parte el fortalecimiento de la Policía de carreteras, responsable de la seguridad vial, permitiría garantizar la presencia permanente de uniformados en las principales carreteras del país, que en años anteriores eran objeto de *secuestros exprés*, denominados “pescas milagrosas” (*El Tiempo*, 26-12-1998).<sup>25</sup>

En un segundo grupo se ubican aquellas orientadas a incrementar la respuesta técnica especializada de policía frente a delitos y las formuladas para fortalecer la colaboración ciudadana:

1. Fortalecer la capacidad técnica de la Policía Judicial.
2. Coordinar planes de seguridad en las ciudades y reforzar los cuerpos de policía con 10.000 nuevos patrulleros efectivos y 10.000 auxiliares regulares.
3. Elaborar planes de seguridad local participativos y ampliar los Frentes de Seguridad Local.
4. Promover el trabajo y la colaboración de la Policía Cívica.
5. Construir redes de cooperación ciudadana para prevenir el terrorismo, a través de un trabajo de acercamiento a la comunidad, a las empresas, al comercio y a las demás instituciones del Estado.

El objeto de este conjunto de prioridades, observa una orientación al control de delitos, es decir, con una naturaleza reactiva, posterior al hecho criminal. Si bien esta es necesaria en la administración de justicia y el esclarecimiento, limita la prevención como aspecto misional del cuerpo de policía. La elaboración de planes de seguridad y los frentes de seguridad, recayeron sobre el cuerpo-institución, como parte de los servicios que ya ofrecía con el enfoque de policía *de proximidad*, con la visión de Goldstein, inspirador del concepto y que fueron adaptados a la realidad nacional. Las acciones contenidas, buscaban fortalecer los vínculos ordinarios de relación entre la Policía y grupos ciudadanos representativos de los barrios, procurando garantizar una mayor participación ciudadana en la construcción de acciones que contribuyeran a la seguridad local. Igualmente, pretendía generar corresponsabilidad en la resolución de problemas, trascendiendo finalmente de una filosofía eminentemente reactiva a otra proactiva (Greene, 2006). En cuanto a la Policía Cívica, consistía en un programa del cuerpo de policía en el que particulares apoyan labores de

---

<sup>25</sup> Esta actividad delictiva correspondía a la salida repentina de pequeños grupos de la guerrilla a vías en lugares con topografía compleja y alejados de la Fuerza Pública, para realizar secuestros y entre las personas que transitaban por esas vías, encontrar algún empresario o persona con una actividad económica importante por la que la guerrilla pudiera exigir una cuantiosa suma de dinero por su rescate.

prevención como el trabajo comunitario y las redes de cooperación ciudadana. Su propósito estaba descrito en términos de suministrar información a las autoridades para evitar actos de terrorismo, siendo su ámbito el de apoyo comunitario, que se enmarca en el componente de la PSD de *cooperación y solidaridad*, expuesto anteriormente.

La PSD atribuye cinco responsabilidades a las autoridades locales: a) elaboración de políticas y planes de seguridad, b) diseñar sistemas de evaluación y seguimiento al delito, c) diseño de planes de acción junto con el nivel nacional, d) políticas nacionales y e) respuestas locales y compromiso de las autoridades; sin embargo, no se estableció un mecanismo de seguimiento que reforzara y empoderara la función de alcaldes y gobernadores en la consecución de la seguridad y la convivencia. De hecho, durante este periodo no se produjeron normas diferentes a las existentes en materia de seguridad ciudadana, que no fueran reformas al código penal, es decir con un enfoque restrictivo o de aumento de penas. La única excepción se observa con la promulgación de la Ley 882 de 2004 que, en sintonía con lo expresado, adicionó al Código Penal colombiano, penas por hechos de violencia intrafamiliar.

La comprensión de la *función de policía* se presentaba en términos restringidos a la seguridad urbana como elemento subordinado del control territorial. Además, se reduce al señalar que las líneas de la política se deben implementar con el mismo enfoque a nivel local a través de las autoridades locales (Salazar, Parra, y Quintero, 2015), lo que generaría menor atención a los hechos cotidianos de afectación a la seguridad de los ciudadanos. Se corrobora esta conclusión a partir de la apreciación del senador Alfredo Rangel (2011), en entrevista con el autor:

Las autoridades locales deben comprometerse más en las estrategias de como contrarrestar y/o coadyuvar a contener estas actividades delincuenciales de la guerrilla. Hay que aprovechar el relevo de gobernadores y alcaldes (para el 2011), para consolidar este tipo de estrategias, generando medidas de seguridad y evitar el desplazamiento de sus funciones por amenazas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

La formulación de la política, desde la ciencia de policía, observa contradicciones por cuanto, el actor impulsor, se plantea de manera explícita con la titularidad de autoridades y organismos de seguridad, bajo un enfoque de implementación de planes y programas, más que de una política estructural de seguridad y convivencia. Lo anterior, limita el espectro de la política a la reducción de criminalidad como interpretación de la existencia de condiciones fácticas de seguridad. En este sentido, la política despliega la responsabilidad del Estado a nivel territorial, es decir, mantiene el criterio estado-céntrico en relación con la seguridad urbana, manteniendo su asociación al conflicto. Este planteamiento busca evitar, como señala: “que la problemática de control territorial de algunas zonas rurales se replique en las ciudades” (Presidencia de la República, 2003: 45), asumiendo que la afectación a la seguridad

y la convivencia proviene exclusivamente de los actores del conflicto armado. De esta forma se excluyen otras condiciones reproductoras de inseguridad de carácter cultural, social, económico, urbanístico y de acceso a servicios públicos, entre otros. Al respecto, la PSD señala cinco factores para desplegar este componente: a) coordinación en cabeza de los alcaldes en formulación de política, b) fortalecimiento de la autoridad de las instituciones, c) promover participación ciudadana, y d) sistemas de información y mecanismos de evaluación; los cuales revisados en su conjunto, no presentaron mayor avance y/o consolidación durante el periodo de la política en el ámbito local.

Con el fin de establecer un mecanismo de seguimiento a las acciones y responsabilidades planteadas en la política, el Gobierno diseñó una matriz de responsabilidades, en la que el sector defensa ocupa dieciséis acciones calificadas como de alto impacto, siete de medio y una de bajo, para un total de veinticuatro acciones desde la PSD. Luego, el Ministerio de Justicia registra doce acciones con una ponderación en alto, siete en medio y cinco en bajo. Lo anterior refleja la carga procedimental de la acción política en el sector defensa, que si bien procuró establecer un grado de responsabilidad integral del Estado en los cinco objetivos estratégicos de la PSD, la evaluación recayó en indicadores operacionales y de reducción de delitos, como se observó en las tablas No. 3.2 y 3.3 *supra*.

En cuanto al *poder de policía*, durante la PSD, se realizó un esfuerzo enfocado a generar capacidades en el sector justicia, desde la reforma a la Ley 418 de 1997 o denominada de “orden público”, que impactara en la seguridad ciudadana. Durante el mandato del presidente Uribe, la ley 782 de 2002 sufrió modificaciones con la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON). Esta instancia funciona como un sistema separado de cuenta territorial para ser invertida en dotación, material de guerra, instalaciones de la fuerza pública, equipos, recompensas y agrega de manera no definida “gastos que propicien la seguridad ciudadana, la preservación del orden público”. Igualmente, conserva el criterio de contribución para la seguridad, establecido en el espíritu de la PSD, a partir de recursos recaudados con el 5% de los contratos de obra pública realizados en las entidades territoriales.

Sin embargo, como se ha comprobado en el ejercicio profesional de comandantes de estaciones de policía y Policías Metropolitanas –homólogos de los alcaldes en municipios y ciudades–, así como de comandantes de Departamentos de Policía, no existía un mecanismo regulador y auditor de ese presupuesto y su inversión en aspectos propios de seguridad. De esta forma, el *poder de policía* se vio limitado a la prórroga sucesiva en dos oportunidades (2002 y 2006) durante el gobierno de Álvaro Uribe, de una ley promulgada desde 1997. Esta norma conservaba conceptos del orden público del siglo anterior y excluye la evolución de la seguridad pública y dentro de ésta, la de convivencia, gravitando sus acciones alrededor del

conflicto armado interno. La última prórroga, mediante la ley 1106 de 2006, incluye como aspecto colateral desde la justicia, el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”. Esta iniciativa busca brindar protección al titular y familiares que corran riesgo como consecuencia de su intervención en el proceso penal. Se reiteran entonces medidas de política, resultado de la investigación reactiva y posterior a la comisión de un delito, ámbito propio de la justicia y no de la seguridad y convivencia.

Esta afirmación es corroborada por Jean Carlo Mejía, profesor experto en temas de conflicto, señalando que del trípede conceptual que conforma el *ente policía*, existe debilidad en *poder y función de policía*. Expresa que el interés de la política pública en materia de seguridad y convivencia desde estos dos elementos, reposa exclusivamente en producir cambios en los códigos penales y de policía:

La *policía* sigue siendo visto desde la perspectiva de la *actividad de policía*, el *poder de policía* sigue siendo manejado desde militarización de la seguridad y como no se puede hacer más expedita esa militarización para responder a los problemas de seguridad, por vía de estados de excepción, entonces se hacen cambios en los códigos penales. Si bien es cierto ya no se encuentran la cantidad de estados de excepción del siglo XX, si se identifican múltiples reformas al código penal por la vía ordinaria y múltiples debates en relación con el control de constitucionalidad, con altísimos elementos de populismo neo-punitivista maximalista (Mejía, entrevista con el autor, 2019).

A manera de conclusión de este capítulo se puede señalar que uno de los problemas que presenta la ampliación del concepto de seguridad es la consecuente *securitización* de la agenda social, política y económica, como ocurrió alrededor de la PSD. Por ende, se corre el riesgo de militarizar varios de los asuntos públicos. Si bien Colombia no llegó a un punto de *militarización* de la sociedad, como tiende a afirmarse cuanto existe una agenda pública con un enfoque donde se refuerza la autoridad y la acción estadocéntrica, conservó elementos del meta-contexto de la región. Esta situación obedece a que la respuesta política, contiene rasgos de la seguridad nacional para enfrentar en general, los problemas de seguridad y criminalidad, encontrando desde el análisis general político las siguientes, como principales características que determinaron la PSD:

- Centralización en el Ejecutivo, de la coordinación de los poderes públicos.
- Reforma neoliberal basada en la inversión extranjera.
- Maximización del uso de la fuerza legítima del Estado y fortalecimiento de la autoridad democrática a través de las instituciones.
- Relación mediática y de micro gerencia comunicativa con las masas, mediante la reproducción de una narrativa política que ubica la seguridad como fin.

La tendencia global luego de los conflictos regulares, es un ascenso de conflictos culturales y sociales, en los que se tienen a reforzar la seguridad pública. La complejidad de este tipo de tensiones exige una mayor gobernanza de la seguridad, desde la consolidación de bases fuertes en policía y convivencia, de interacción ciudadana, de empoderamiento del gobernante local, de participación democrática y de gestión pública de los problemas territoriales. Hoy día se construye seguridad desde la base ciudadana y el Estado simplemente actúa como un regulador de los consensos sociales. La seguridad y defensa nacionales como se ha conocido en las últimas décadas, deben estar subordinadas con una idea de seguridad democrática, entendida como una condición donde diferentes grupos consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista intimidación y peligro.

La PSD desde el movilizador de sus objetivos que fue la recuperación del control del Estado sobre el territorio nacional, efectivamente logró la reducción de las acciones de la guerrilla, la recuperación de la economía y la inversión extranjera, así como la percepción de seguridad en relación con el conflicto. Sin embargo, es menester señalar que si bien generó condiciones para realizar la transición a una política de seguridad ciudadana, como fase posterior a la recuperación de la seguridad interior, aplazó la generación de la construcción de esta política pública. En ese momento histórico del país, se requería que las autoridades locales asumieran la *función de policía* y la conducción de la seguridad y convivencia, así como la esperada elaboración de una política nacional de seguridad ciudadana, que hasta la fecha estaba subsumida por la PSD.

## **Capítulo 4**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

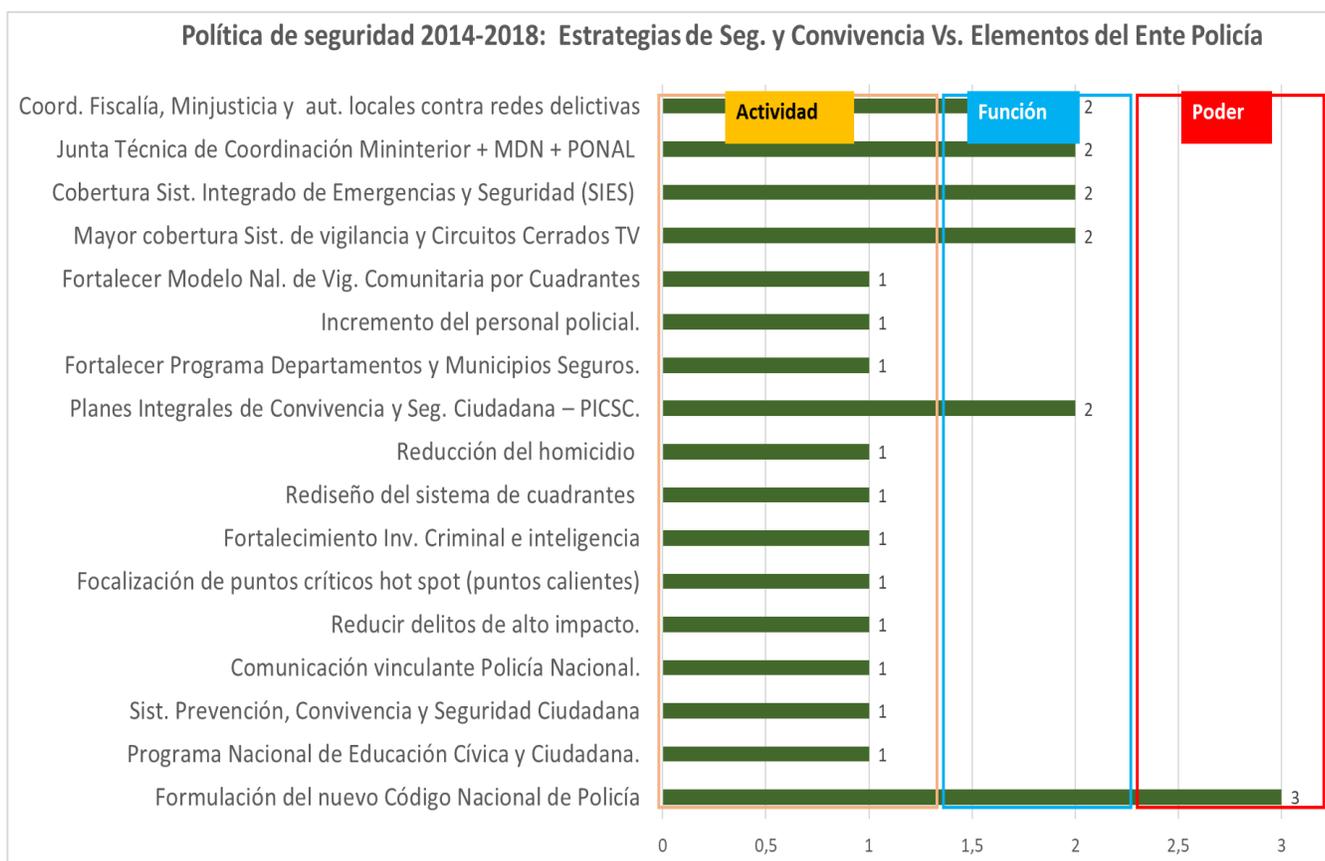
¿No son acaso la inseguridad y la falta de autoridad, entre otros, los factores que determinan en el más alto porcentaje de tal estado de cosas? Y, ¿no es ahí donde el ente policial tiene su órbita natural de funcionamiento y responsabilidad según el derecho de policía?

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(SIEDCO). Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Capítulo 5**

### **El *ente policía* en la implementación de la política de seguridad: la visión de los comandantes en el territorio (2002-2018)**

En la medida que una de las características deducidas a lo largo del estudio de la política de seguridad y de *lo policial* –entendido desde la convivencia como su fin–, presentan una alta dependencia y concentración funcional en el cuerpo-institución de la Policía, se realizó un análisis de percepción desde los protagonistas de su ejecución: el nivel directivo de la Policía Nacional. Este capítulo presentará la apreciación funcional, de relacionamiento político e institucional, y de perspectiva de la política de seguridad, desde los cargos de dirección y comando nacional y regional, de los oficiales de la institución. Este segmento, articula la política en planes, proyectos y programas, con las autoridades político-administrativas homólogas: gobernadores y alcaldes. El análisis abarca una franja de seis años antes al periodo de estudio, con el fin de contrastar la política de seguridad desde el momento más crítico del conflicto armado (1996-2002) y posteriormente, incluir la valoración de los oficiales que han ejercido estos cargos durante las últimas dos décadas, permitiendo una visión holística, de contexto y de las transformaciones presentadas durante este tiempo.

Al respecto, se presentarán los patrones de relacionamiento político-institucional, jerárquico entre el nivel central –Gobierno nacional–, el regional y local, así como de comprensión misional y funcional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en la respuesta a los problemas contextuales de seguridad. Igualmente, se analizará el empleo de las herramientas que dispone el *poder de policía*, en este caso, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, finalizando con una valoración que propone el fortalecimiento de la denominada pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad, con tres elementos fundamentales: política pública, arquitectura institucional y mecanismos de coordinación y articulación, para una construcción participativa de la convivencia.

#### **5.1 Análisis de las percepciones frente a la política de seguridad por oficiales de la Policía Nacional en las últimas dos décadas**

El estudio se orientó a profundizar el análisis de la política de seguridad en el periodo de estudio, en cuanto a los elementos del ciclo de política pública desde la percepción de los

responsables de la *actividad de policía* –oficiales en calidad de comandantes de unidades de policía– y su relación con el actor político responsable de la *función de policía*: alcaldes y gobernadores. Para tal efecto, se diseñó un instrumento de recolección tipo encuesta que pretende identificar variables de análisis sobre el tipo de política de seguridad implementado: seguridad nacional, ciudadana o mixto, durante tres segmentos o periodos de estudio entre 1996 y 2018. El propósito consistía en comprender el enfoque de política empleado y su prevalencia en esos entornos, durante una temporalidad que abarca el inicio del punto más crítico de escalamiento del conflicto armado desde 1996, hasta las negociaciones de paz y el inicio de la etapa de post-acuerdo de paz.

La medición se soporta contextualmente en el proceso de modernización del Estado colombiano a partir de la intención de descentralizar progresivamente la seguridad. Esta decisión desde la función pública, se acentuó a finales de los años ochenta, con la Ley 11 y el decreto 1.333 de 1986, los cuales reglamentaban el Estatuto Básico de la Administración municipal y el Código de Régimen Municipal. Este último otorgaba a las autoridades político-administrativas locales –alcaldes–, la disposición operativa de la Policía Nacional por conducto del comandante de policía, fijando esta decisión con rango constitucional en la carta política de 1991. De esta forma la norma señalaba (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1986: 1): “Los alcaldes son jefes de policía en el municipio. La Policía Nacional, en los municipios, estará operativamente a disposición del alcalde, que dará sus órdenes por intermedio del respectivo comandante de policía o de quien lo reemplace”. Así, se homologaba, por lo menos en la norma, la *función y actividad de policía* en lo territorial, entre alcaldes y comandantes de policía. Por esta razón, el instrumento de recolección cobra especial relevancia en términos de identificar el nivel de articulación y de interoperabilidad entre las autoridades con responsabilidad funcional en la seguridad ciudadana.

Con el fin de establecer el grado de correlación entre las políticas, estrategias, planes y programas empleados por las autoridades nacionales, regionales y locales, se delimitó su aplicación frente a los enfoques de seguridad nacional, seguridad ciudadana o mixta. De igual forma, se revisó su formulación desde los elementos constitutivos del *ente policía*, aplicando un instrumento de corte cualitativo con empleo de variables de orden cuantitativo. Frente al ámbito cualitativo, el estudio desarrolla hipótesis e interrogantes en cualquier tiempo con respecto a la recolección y posterior análisis de datos (Sampieri, 2014). Bajo este contexto, la encuesta se aplicó a una muestra del nivel directivo de la Policía Nacional, que corresponde al escalafón de oficiales, quienes se desempeñaron en cargos de comandante de policía en municipios o distritos (agrupación de varios municipios), entre 1996 y 2018.

Para lo anterior se emplearon tres criterios de medición. El primero corresponde al propósito de abarcar una amplia temporalidad de los grados o rangos del oficial, en los oficiales que

tienen más de veintisiete años en la Policía. Se procura conocer la variación de los resultados tanto en el momento que ejercían su labor como comandante de una unidad menor en 1996 –estación de policía municipal– ostentando el grado de subteniente y primero del escalafón de mando; como con el grado que tienen al momento de la aplicación del instrumento de recolección: teniente coronel, próximos a ascender a coronel. Este último, corresponde al desempeño como comandante de unidades mayores o de carácter departamental. Por otra parte, se buscó cubrir la población de oficiales que actualmente detentan el primer grado de la oficialidad y de ejercicio como comandantes locales –subteniente–, durante el último periodo de gobierno estudiado: 2014-2018. De esta forma, la encuesta se aplicó de manera diferenciada a grupos conformados por cada grado del nivel directivo, teniendo en cuenta el tiempo en el rango que tenían al momento de la aplicación del instrumento, así: *subteniente*: cuatro años, *teniente*: ocho años, *capitán*: trece años, *mayor*: diecinueve años y, *teniente coronel*: veintisiete años.

El segundo criterio de medición se discriminó hacia oficiales que ejercieron en calidad de comandantes de unidades territoriales (estación para los municipios y distrito para un conjunto de municipios o subregión). Bajo esta condición, ejercían la función de máxima figura responsable de la *actividad de policía*, con el fin de ver la correspondencia, articulación y coordinación de las políticas en relación con sus homólogos: alcaldes para municipios y gobernadores para los departamentos, quienes detentan principalmente la *función de policía*. Tercero, se delimitaron tres segmentos temporales para las preguntas, con el fin de facilitar la comparación y el análisis en relación con el enfoque de política en los diferentes periodos de gobierno:

- a. 1996-2002: antes del periodo de estudio (inicio de la PSD), con el fin de identificar el comportamiento en los aspectos estudiados antes de la implementación de esta política.
- b. 2002-2010: Política de Seguridad Democrática (PSD) y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD).
- c. 2010-2018: Política Integral de la Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP).

El instrumento aplicado corresponde a un muestreo de conveniencia no probabilístico (Otzen y Manterola, 2017) difundida a través de encuestas descriptivas-explicativas, tomando una muestra de 818 oficiales, que corresponde al 12% de una población total de 6.821 que suma la Policía Nacional de Colombia en esos cinco grados o rangos.

**Gráfica No. 5.1 Distribución de la muestra frente a la población de oficiales de la Policía Nacional**

<i>Grado</i>	<i>Población</i>	<i>Muestra</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Teniente coronel</i>	238	17	7%
<i>Mayor</i>	1120	51	4%
<i>Capitán</i>	1972	153	7%
<i>Teniente</i>	2076	340	16%
<i>Subteniente</i>	1415	257	18%
<i>TOTAL</i>	6.821	818	12%

*Fuente:* elaboración propia basado en cifras de la Dirección de Talento Humano Policía Nacional (2019).

El muestreo se realizó con integrantes de la institución policial en la categoría de oficial, de los cinco grados o rangos descritos en la gráfica anterior, quienes se encontraban concentrados en la ciudad de Bogotá durante el tercer trimestre de 2019 (abril – junio). Este segmento de oficiales realizaba curso de ascenso al grado inmediatamente superior en la Escuela de Posgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” y provenían de cargos y puestos de dirección y comando de policía de todo el país. Las encuestas se realizaron aplicando cuestionarios de diez preguntas cerradas, a través de la plataforma web en línea, en formularios de *Google forms*.

Los resultados se presentan por periodos de gobierno, tomando un segmento previo a la delimitación de la investigación, entre 1996 y 2002, para luego analizar la franja entre 2002 y 2018 objeto de estudio. Se analizaron las respuestas por cada grado o rango del oficial, las cuales permiten identificar la percepción de acuerdo a los tipos de comando o dirección ejercidos, desde tenientes coroneles quienes provienen de unidades mayores regionales, hasta subtenientes en unidades locales o municipales.

## **5.2 La asimetría en la aplicación de los enfoques de seguridad y policía: análisis de los resultados por segmentos de gobierno**

Los últimos cuatro gobiernos presidenciales en Colombia muestran una lenta pero progresiva transición de los enfoques de seguridad. Se transita del modelo tradicional basado en la seguridad nacional a uno de tipo mixto o donde tiene mayor prevalencia la seguridad ciudadana. Sin embargo, el análisis señala una evidente disparidad entre la política y los elementos del *ente policía*, en la fase de implementación y ejecución, más que en la formulación, denotando las dificultades de articulación interinstitucional, de coordinación y empoderamiento funcional de la seguridad.

### **5.2.1 Enfoques de seguridad en los gobiernos de los presidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1996-2002)**

Los resultados muestran que en relación con la actividad como comandante (municipio o distrito), los oficiales en el grado de teniente coronel y mayor, entre 1996 y 2002 –cuando detentaban el grado de teniente y subteniente respectivamente–, previo a la implementación de la PSD, señalan la prevalencia de un enfoque orientado a la seguridad nacional con un 58,8% y 31% respectivamente. En este periodo, previo a la implementación de la PSD, esta calificación se sustenta en la naturaleza de los planes y estrategias implementadas por parte de alcaldes como sus equivalentes en las jurisdicciones donde ejercían como comandantes. El resultado es más alto que los enfoques de seguridad ciudadana, que presentaron un promedio menor de 23% entre tenientes coroneles y mayores, y al mixto que no alcanza una representación superior al 13%.

Lo anterior permite evidenciar que el enfoque de política estaba bien marcado y definido, unido a factores de contexto histórico donde la función pública relacionada con la seguridad, aún no había madurado en términos de una gestión territorial de la seguridad ciudadana. Además, esta situación se explica por el empleo del recurso de poder asociado a medidas restrictivas, frente a la compleja situación de seguridad que atravesaba el país para la época. Incluso, con la promulgación de la Ley 684 de 2001 que trata sobre normas de organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, el gobierno realiza un esfuerzo de organización, mediante un sistema integrado. A pesar que reitera que el orden público territorial está a cargo de los alcaldes en términos de prevalencia funcional, así como el planeamiento en coordinación con los comandantes de la jurisdicción, la seguridad ciudadana se encontraba inmersa y subordinada a la seguridad nacional. Así lo establece el artículo No. 8 de la precitada norma, reforzando este enfoque en la formulación e implementación de la política (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2001). Unido a lo anterior, la norma claramente tenía un marco conceptual de orden militar, motivo por el cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, señalando:

La mayor parte de los argumentos con base en los cuales se estimó que la Ley 684 de 2001 desconocía la Constitución, provenían de contenidos normativos que no eran explícitos en la ley, sino deducidos por la Corte, pero inexistentes en el texto legal, por lo cual conducían a conclusiones inatingentes (Congreso de la República, 2019, k: § IV).

Lo anterior permite inferir que el enfoque de seguridad nacional se constituyó en el marco de respuesta gubernamental sobre los actores criminales que enfrentaba. Este contexto se presentó, tanto en el punto máximo del conflicto armado en Colombia en 1998, año donde se presentó la mayor cantidad de ataques terroristas contra la población civil y la Fuerza Pública, hasta la finalización del gobierno del presidente Pastrana en 2002. Esta situación

alcanzó niveles críticos de violencia, que, en la apreciación de los comandantes, hizo necesario que los policías bajo su mando, en municipios afectados por guerrillas y autodefensas, debieran portar armamento largo, responder a ataques terroristas mediante tácticas militares y aplicar medidas restrictivas de libertades ordenadas por las autoridades. La respuesta de alcaldes y gobernadores, explica de manera directamente proporcional, la falta de claridad de los conceptos asociados al *ente policía*, teniendo en cuenta que la prioridad era la recuperación de la seguridad, más que la promoción de la convivencia.

Territorialmente, al indagar las regiones del país donde los comandantes laboraron durante este periodo, se encontró que las de mayor frecuencia de este enfoque de política, fueron la zona norte o Caribe, seguida del Sur (Amazonía, Caquetá y Putumayo), que corresponden a las áreas de mayor influencia y retaguardia estratégica de los grupos de autodefensa y de guerrilla respectivamente. En estos lugares prevalecía una mayor presencia de componentes militares y de tácticas contrainsurgentes o de guerra irregular, como el despliegue de tropas, la defensa de bases e instalaciones, batallones especializados de selva o grupos de contraguerrilla, entre otros.

Paralelamente, para el periodo encuestado desde 1996, el gobierno implementó las denominadas zonas especiales de orden público, las cuales sustituyeron las autoridades civiles por militares, teniendo como objetivo “restablecer la seguridad y la convivencia ciudadana afectadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas (...) y contrarrestar la acción de los subversivos” (Secretaría del Senado, 2019b: §A.1).

Un elemento que refuerza la percepción de los comandantes de policía encuestados es que pese a que la formación académica que reciben los oficiales, en lo teórico resalta los conceptos de la ciencia de policía, en la práctica incorporó un componente importante de entrenamiento táctico en técnicas de contraguerrilla. En todo caso, es menester reconocer que pese a que este tipo de formación tiene un carácter eminentemente militar, en su momento era indispensable para salvaguardar la integridad de policías, proteger la población y a las instalaciones policiales ubicadas en zonas críticas afectadas por el conflicto armado interno. Esta fue una de las razones por las que en durante el periodo de estudio, los comandantes aprecian un mayor enfoque de seguridad nacional. De igual forma, pese al relacionamiento horizontal entre comandante y el alcalde y/o gobernador, la relación jerárquica y de planeamiento de la seguridad, seguía proviniendo del gobierno nacional y de la institución policial en el nivel central. No se identifica una posibilidad de mayor involucramiento y empoderamiento local de la seguridad por parte de estas autoridades, razón por la cual un real despliegue y aplicación de la *función de policía*, era compleja para el contexto histórico-temporal que registraba el país.

Este contexto explica que los Fondos Cuenta o Fondos de Seguridad Territorial (FONSET), amparados en la Ley 418 de 1997, que establecen la destinación del 5% de los contratos de obra en cada entidad territorial a programas y planes de seguridad de cada jurisdicción, fueran el único programa de relacionamiento entre alcaldes y/o gobernadores y los comandantes de policía. Los fondos, obedecían exclusivamente a una fuente de recursos que contribuía al sostenimiento operativo de las unidades y al cumplimiento de dos instrumentos de gestión consignados en la política de seguridad del presidente Pastrana. El primero de ellos, la “Estrategia para la Convivencia y Seguridad Ciudadana”, que corresponden a los Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) y el segundo, la implementación de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional. En todo caso, estos instrumentos responden a programas y no al desarrollo de la planeación de la seguridad de acuerdo a cada contexto territorial. Adicionalmente, en este periodo los lineamientos en materia de seguridad estuvieron condicionados por un Plan Colombia focalizado contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, así como el inicio de los diálogos de paz del Caguán con las FARC.

De igual forma, los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de policía*, se encontraban en un nivel incipiente de desarrollo, consecuencia de la coyuntura nacional y el proceso evolutivo de la política de seguridad en el país. En consecuencia, los resultados del instrumento de recolección reflejan un bajo nivel de claridad conceptual por parte de gobernadores y alcaldes, donde en una escala de 1 a 5, los tenientes coroneles ubicaron la mayor calificación en 2 con un 40%, es decir medio-baja. De igual forma en el caso de los oficiales en el grado de mayor, siendo puntuada en 1 –la más baja– con un 33%, ambos ubicándose en los dos menores quintiles.

Durante este periodo, por primera vez se ponía en práctica en el país un proceso de descentralización de la planeación de la seguridad, resultado de la reforma constitucional de 1991 y de su inclusión en una política denominada “Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana”. Sin embargo, estos no se concretaron por diferencias conceptuales al interior de la Policía y el Ministerio de Defensa, donde este último preponderaba un enfoque reactivo y punitivo, antes que el preventivo, como consecuencia de la coyuntura de 1995 con el crecimiento de los grupos armados ilegales en zona rural. Estas decisiones impidieron la instalación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana (Camacho, 1996), y que se lograra simultáneamente un mayor desarrollo conceptual y de política pública de la convivencia.

### 5.2.2 Política de Seguridad Democrática (PSD) (2002-2006)

Este periodo marca una transición importante en términos de que la política pública de seguridad era la principal bandera de gobierno, siendo inscrita en el máximo nivel de planeación estatal como es el Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, la evaluación realizada por los encuestados en relación con el tipo de programas de seguridad ciudadana aplicados en ese periodo, permite observar que el principal plan fueron los denominados Fondos Cuenta o Fondos de Seguridad Territorial (FONSET). Luego, le seguían los Fondos de Seguridad y Convivencia (FONSECON), que persiguen también el financiamiento de proyectos en esta materia y finalmente, con el menor porcentaje, los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC), acciones reglamentadas mediante el decreto 2.170 de 2004. En todo caso, como señalan Vargas y García (2009: 41): “no hay una institución del orden nacional que este explícitamente dedicada a la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana, por lo que diversas instancias desarrollan políticas y programas en el ámbito nacional y local”.

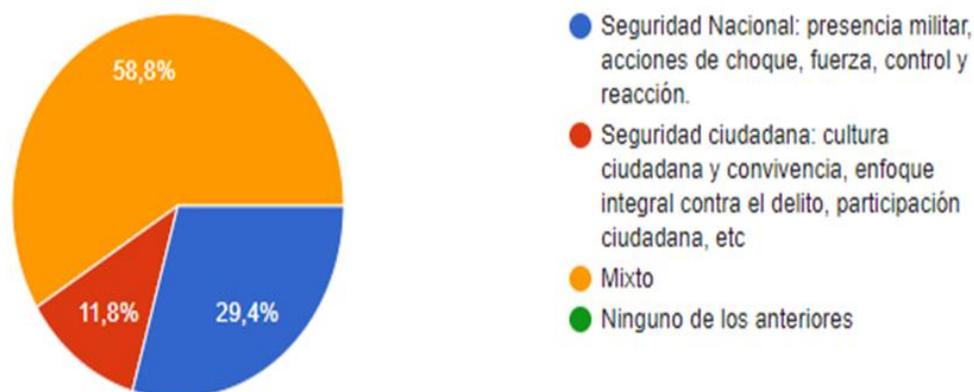
La creación de estos planes a partir de la Ley 62 de 1993, se constituía en el principal instrumento de planeación en materia de seguridad. Pese a tener este alcance, se observa que prevalecía el factor de *financiamiento* de los programas de seguridad antes que la *implementación* de planes y políticas. Existía también el riesgo de que los recursos obtenidos en las dos primeras herramientas de gestión territorial de la seguridad, se limitaran a dotación, armamento y transporte. Estos rubros, contenidos en la bolsa de logística, necesaria para el funcionamiento de la Policía, no se extendía a proyectos de prevención, cultura y participación ciudadana, convivencia y justicia, entre otros.

En relación con el tipo de políticas públicas aplicadas a nivel local, que tuvieron mayor prevalencia en este periodo, se ubican las de participación ciudadana, redes de apoyo y frentes de seguridad. La calificación otorgada por los tenientes coroneles fue de 58% y de 52% por los mayores, le siguen las de control del delito, disuasión y justicia. Finalmente, frente al enfoque de seguridad nacional, ciudadana o mixto, en este periodo los tenientes coroneles en su etapa inicial de carrera como oficiales, señalan que es el modelo mixto el de mayor aplicación con un 58,8%, en concordancia con la percepción de los mayores que califican éste con un 51%.

**Gráfica No. 5.2 Ponderación de planes, programas y proyectos de seguridad por oficiales en el grado de teniente coronel en la PSD y PCSD**

6. Considera que durante la Política de Seguridad Democrática PSD (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD (2006-2010), a nivel local prevalecieron planes, proyectos y programas con un enfoque de:

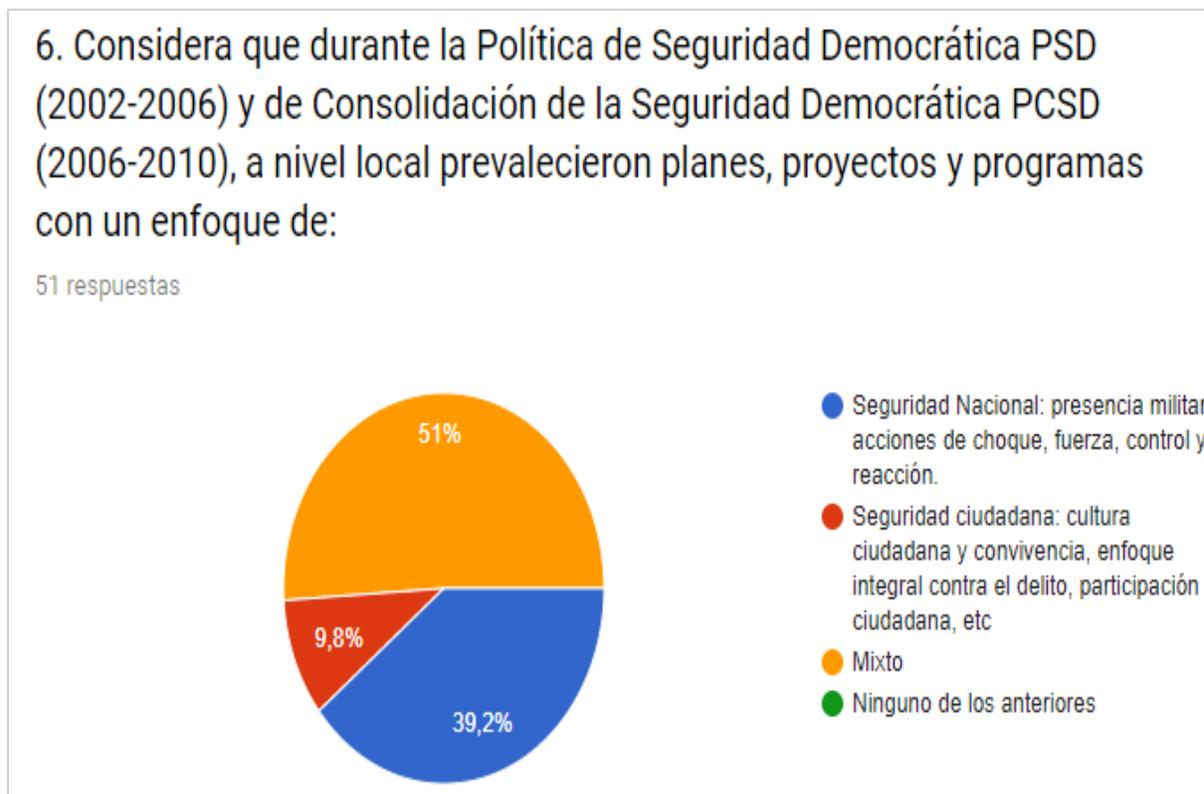
17 respuestas



*Fuente:* Elaboración propia, basada en la aplicación de instrumento de recolección a oficiales de la Policía Nacional en 2019.

Se observan diferencias en la calificación del siguiente enfoque y que perciben desde su ejercicio como comandantes, que es el de seguridad nacional con 29,4% y 39,2% en los grados de teniente coronel y mayor. En este último hay una ponderación más alta, que se explica por el rol y grado que desempeñaban para esa época –tenientes y subtenientes–, los cuales implicaban una mayor proximidad con la comunidad en la ejecución de los contenidos de la política, como son los planes y los programas, así como la responsabilidad directa en su implementación. En contraste, la seguridad ciudadana alcanza en ambos grados o rangos, una baja ponderación de 11,8% y 9,8% respectivamente.

**Gráfica No. 5.3 Ponderación de planes, programas y proyectos de seguridad por oficiales en el grado de mayor en la PSD y PCSD**



*Fuente:* Elaboración propia, basada en la aplicación de instrumento de recolección a oficiales de la Policía Nacional en 2019.

En concordancia con lo anterior, se preguntó sobre la claridad de los roles de las Fuerzas Militares y la Policía por parte de gobernadores y alcaldes, en la ejecución de las políticas de seguridad. En una escala de 1 a 5 el 47% de los tenientes coroneles calificaron con 3 (quintil medio), el mismo en el que se ubican los mayores con un 41%. Los oficiales coincidían en señalar que se empleaban componentes militares en tareas de competencia policial y viceversa, generando confusión misional de roles y reforzando el *policiamiento* de los militares y la *militarización* de la Policía, como se ha señalado en el capítulo II se esta investigación.

Esto se debe a que pese que la teoría institucionalista ha sido ampliamente reconocida y aplicada en Latinoamérica, en relación con el estudio de la seguridad y *policía*, existen deficiencias en la definición del alcance de lo institucional. Éste, se limita a los órganos del Estado en un marco de generación de políticas unidireccionales hacia la población (Evans,

2004), en la que difícilmente es partícipe. En este contexto, se limita y considera que su vinculación es aquella consignada en los mecanismos democráticos de participación ciudadana, los cuales se restringen a las diferentes formas de elección popular. En relación con las Fuerzas Militares y la Policía, la reforma constitucional de 1991 no modificó la concepción estatal, misional y política de estas instituciones (Schultze-Kraft, 2012), por el contrario, cambios desde la concepción hacia el Estado social de derecho, incidieron en la función pública y desde ahí, en el estamento militar y policial.

Este comportamiento se presenta en Latinoamérica, como se ha referido, bajo lo que se ha denominado *militarización* de la policía y *policiamiento* de los militares (Frederic, 2019), en un contexto difuso de lo que se denomina seguridad interior. Aquí se incluyen amplios espacios y competencias de forma arbitraria e indistinguible, si bien definidos legalmente, muchas veces sin una clara delimitación funcional y de competencia. Esta falta de precisión impacta el ámbito operacional, situación reflejada en los veintidós años de marco de la encuesta, identificando una distorsión en la comprensión institucional de las doctrinas y en los escenarios de intervención con la ciudadanía. Esta zona gris se profundiza en la necesaria conjunción de estas instituciones para la formulación de la política pública, especialmente en lo que atañe a *policía*. En este último campo los resultados de la encuesta permiten identificar la falta de conocimiento y comprensión por parte de las autoridades político-administrativas, en cuanto a la gestión territorial de la seguridad como elemento que desarrolla la gobernanza. Desde este concepto, se demanda una especial necesidad de pedagogía hacia alcaldes y gobernadores en su condición de *jefes de policía*, sobre el alcance y los límites funcionales del cuerpo-institución de la Policía. La distorsión de su conceptualización funcional, obedece a la configuración de instrumentalización histórica de la institución, así como la falta de claridad en la generación de política en materia de seguridad.

Como consecuencia de lo anterior, en relación con la necesidad en una mayor claridad de los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de policía* por parte de alcaldes y gobernadores, la apreciación de los tenientes coroneles permite observar que se pasa del segundo al tercer quintil. Igual ocurre con los oficiales en el grado de mayor, lo que demostraría que progresivamente hay una leve mejora en la apropiación de estos conceptos por parte de las autoridades locales, resultado de la pedagogía y mayor proximidad entre ambas instituciones. Lo anterior se podría explicar, por los elementos de contenido de la PSD, que otorgaban un mayor empoderamiento en cuanto al diálogo y la relación directa entre los mandatarios regionales y el presidente. Esta situación fue ampliamente visible con la figura de los Consejos Comunitarios de Gobierno, donde la seguridad era uno de los elementos principales de discusión y dado su carácter participativo, otorgó un carácter de rendición de cuentas (Fierro, 2014).

### **5.2.3 Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), 2006-2010**

En términos generales este periodo guarda relación con los patrones de los primeros cuatro años del gobierno del presidente Álvaro Uribe, como consecuencia de la continuidad de la política. Progresivamente observa que en los oficiales con grados o rangos que tienen mayor cercanía con la población objeto de las políticas de seguridad, como los subtenientes, tenientes y capitanes, señalan que en su ejercicio prevalecieron enfoques tanto de seguridad nacional, como de seguridad ciudadana, con porcentajes repartidos del 28% y 26% respectivamente. Este comportamiento se explica en el sentido que los cargos asumidos oscilaban entre dos extremos: por una parte, como comandantes de policía en municipios con una grave influencia de grupos armados ilegales, que demandaba equipamiento militar tal como armamento largo e infraestructura de defensa de bases e instalaciones. El contexto presentaba una dificultad para el desarrollo de labores preventivas, limitada a la protección física de las estaciones de policía y en algunos casos infraestructura crítica como oleoductos, torres de energía y puentes, entre otros, siendo ésta una tarea típicamente militar. Por otra parte, en labores estrictamente de vigilancia urbana que implicaban la combinación de los procesos y actividades misionales de la Policía, de convivencia y seguridad ciudadana, prevención, investigación criminal e inteligencia (Policía Nacional de Colombia, 2019a).

En relación con el enfoque de los programas, se mantiene la continuidad de los fondos cuenta (FONSET) con un 45%, como principal herramienta aplicada en el enfoque de seguridad ciudadana. En este sentido y a ocho años de mandato presidencial, la persistencia en un recurso de inversión y distribución para el financiamiento de la seguridad, restringe la planeación estratégica al ámbito económico y de recursos, así como otras dimensiones de la política pública de seguridad. Así, se excluye una visión que integre aspectos como la prevención social y situacional, la justicia, el tratamiento de comunidades vulnerables y en riesgo de instrumentalización criminal como niños, niñas y adolescentes, el sistema carcelario y judicial, entre otros.

La PCSD en relación con la seguridad ciudadana se acerca más a su comprensión desde la seguridad pública, por el énfasis que realiza en cuanto a lucha contra el crimen (Vargas y García, 2009), Por este motivo, los encuestados resaltan la importancia de gestionar y garantizar la consecución de esos recursos a través de los fondos-cuenta territoriales (FONSET), con el fin de cumplir este propósito que les impone la política como comandantes en los territorios. En todo caso, precisan las limitaciones existentes en la generación de mecanismos locales de articulación con las autoridades y la comunidad para la prevención.

En cuanto al tipo de política, la que tuvo mayor prevalencia fue la relacionada con “políticas de participación ciudadana, redes de apoyo, frentes de seguridad” con un 39%, seguida de “cultura ciudadana y planes de control del delito, disuasión y justicia”. En ambos periodos del gobierno del presidente Uribe, este patrón se conserva por cuanto la participación ciudadana para la seguridad es comprendida alrededor del programa *red de cooperantes*. Es pertinente precisar el formato del programa en términos de una relación unidireccional en la que un ciudadano suministra información de interés para la fuerza pública. Le siguen las *redes de apoyo* y los *frentes de seguridad*, como programas liderados por la Policía en una relación bidireccional con la comunidad, que no tienen una vinculación activa de política por parte de la autoridad local. El primero consiste en la adquisición coordinada de equipos de comunicación por parte de comerciantes, transportadores, ganaderos, campesinos, sector empresarial y conjuntos residenciales entre otros, para mantener reportes en tiempo real de la situación de seguridad en sus entornos. El segundo, consiste en la organización de las comunidades de una cuadra o barrio, con alarmas comunitarias, un árbol telefónico, el conocimiento de los vecinos y la solución conjunta de problemas y fenómenos de inseguridad. Como se observa, los tres programas residen en el ámbito de ejecución, liderazgo e implementación, por parte del cuerpo-institución de la Policía, más que en los mandatarios locales, concluyendo que el margen de aplicación de la política pública a nivel local, se restringe a esta institución.

Frente a la diferenciación de roles de las Fuerzas Militares y la Policía, por parte de gobernadores y alcaldes, así como la claridad en la aplicación de los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de policía*, se mantiene una ponderación de 3, en el quintil medio, sin ofrecer una mayor variación o mejora en relación con el periodo presidencial anterior (2002-2006).

#### **5.2.4 Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), 2010-2018**

Durante los ocho años de ejecución de esta política se observa una ruptura en las tendencias y enfoques de la política de seguridad. Lo primero es que el modelo prevalente identificado por los comandantes en todos los grados, pasó a ser la seguridad ciudadana. Se modifica la ponderación de los 8 años anteriores, siendo calificado con un 70% por los tenientes coroneles, 49% por los mayores, 41% capitanes, 48% tenientes y 50%, subtenientes. Este avance, por lo menos desde la formulación, se produce por efecto del reconocimiento de la seguridad ciudadana como un componente de la política de seguridad. Desde su implementación, este enfoque buscó un despliegue a partir de la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana y la elaboración de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana en 2011. La brecha de veinte puntos porcentuales entre tenientes coroneles y subtenientes, se explica en cuanto al rol que

desempeña cada uno en la implementación de la política; los primeros, con una función más ejecutiva y de planeación conjunta con instancias más altas de política, así como de diseño de la estrategia y los planes; los segundos, en la aplicación directa, la implementación, ejecución y retroalimentación en las comunidades. Por esta razón, los subtenientes, califican la aplicación de un enfoque de seguridad ciudadana, con un porcentaje más alto. Lo anterior corrobora que entre más cercanos están los comandantes a la interacción directa con comunidad y alcaldes, perciben mayor dificultad desde el realismo en la aplicación estos planes, frente a los oficiales que se ubican en el plano del diseño.

Adicionalmente, una razón de carácter técnico que dificultó la fase de implementación de la Política de Convivencia, fue que los lineamientos para la aplicación de los PICSS estaban focalizados solo para los municipios o ciudades medianas y grandes, que superaban los 500.000 habitantes. Se presenta entonces, una desarticulación con el contexto regional y local, máxime con la vigencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico en zonas rurales, que obligan formular políticas diferenciales en el territorio. Esta situación se explica por el complejo proceso constructivo institucional de Colombia y Latinoamérica, alrededor de las ciudades y no de las regiones, asociado principalmente a que la modelación de las instituciones económicas es asimétrica, por una parte en el campo, donde prevaleció el dominio sobre la producción agrícola, y por otra, en las ciudades mediante la tributación (Elias, 1989), razón por la cual en cuanto a la implementación de los planes y programas en gestión territorial de la seguridad, prevalecen los municipios y ciudades más grandes en la medida que por su tamaño y capacidad de generación de un capital importante, es donde se hace posible un mayor financiamiento de la seguridad.

El hallazgo anterior, también se explica por las dificultades y el margen amplio que existe regularmente entre la formulación y la implementación de política pública desde las instituciones (North, 1990) a raíz de la falta de conexión entre la política y la estrategia, planes y programas de ejecución en los entornos. Adicionalmente el método debe guardar coherencia con al alcance real de las decisiones de política sobre el público objeto, que en seguridad ciudadana, carece en muchos casos de análisis interdisciplinarios que incluyan la comprensión contextual económica, social y cultural, como factores reproductores de inseguridad. Esta percepción de los oficiales en el grado de subteniente, por su cercanía con las comunidades, se explica según Tilly (2005), por el incremento del reclamo ciudadano ante los actores gubernamentales más cercanos y no siempre frente a quienes elaboran o formulan la política, o sus intermediarios. Lo anterior, como consecuencia del proceso de monopolización del poder en las élites, siendo percibidas como lejanas a las realidades y demandas ciudadanas.

Adicionalmente se debe anotar que durante el periodo de estudio, la mayoría de los oficiales encuestados, fueron sujetos de cambios bruscos en cuanto a la conceptualización de la política de seguridad y por ende, en la organización política del Estado alrededor de la seguridad. Estos cambios, impactaron la modificación de los criterios con los que fueron formados y entrenados, que se orientó a una estrategia institucional contra el narcotráfico y las guerrillas. Igual ocurrió con el enfoque de seguridad y operacional de la Policía durante los últimos veintidós años –periodo marco de análisis de la encuesta– influenciando necesariamente su formación, entrenamiento y doctrina. Esta influencia se presentó primero desde el enfoque de seguridad nacional y el conflicto armado interno, hasta su comprensión situacional en el nuevo contexto de la seguridad ciudadana, como sujetos activos de la política.

De esta forma y teniendo en cuenta que para este periodo, el enfoque de seguridad ciudadana es el que tiene mayor incidencia en su formulación, desde la apreciación de los oficiales, se encuentra que los Fondos de Seguridad y Convivencia (FONSECON), son los que presentan la mayor aplicación. En todo caso éste, como los fondos cuenta, corresponden a herramientas de financiación y no a planes derivados de la política de seguridad, en contraste con las de política pública local, que son las que tienen la menor ponderación en la encuesta. Manteniendo el patrón de extremos entre los oficiales en el grado de teniente coronel como *diseñadores* de los planes y subtenientes como *ejecutores*, se encuentra en estos últimos, que los PISCC registran un 53% como la expresión de política de seguridad más importante y recurrente. A partir de esta aproximación se identifica ésta como la principal herramienta de política aplicada a nivel local por parte de alcaldes, en el último periodo presidencial estudiado: 2014-2018.

En cuanto al tipo de política, la que tiene mayor frecuencia en los ejecutores de los planes fue “cultura ciudadana” con una ponderación máxima de 44% en los tenientes y de 49% en los subtenientes. En ambos casos el programa que le sigue a esta calificación, son las políticas públicas de participación ciudadana y luego los planes de control. Este resultado expresa también las denominadas *dos dicotomías* en el desarrollo del *policing* (policiamiento) *moderno*, relacionadas con un mínimo o máximo grado de *policiamiento*, denominadas *hard* y *soft policing* (2015). Lo anterior se sustenta en un dilema que tienen los responsables policiales encargados de planes y programas de seguridad (caso de los comandantes encuestados). Este dilema se ubica entre una amplia aplicación de restricciones y limitaciones de derechos y libertades, y una en la que el policiamiento se construye con base en comportamientos colectivos y participativos de convivencia, que reducen la aplicación restrictiva de la ley. Este comportamiento se ve inexorablemente reflejado también en el personal de unidades operativas que tiene contacto con la comunidad, siendo los que aplican los planes y estrategias, como se ha señalado.

En relación con el tipo de planes enmarcados en seguridad nacional o ciudadana, durante la PISDP a nivel local prevalecieron planes con un enfoque mixto, siendo ponderada por los tenientes coroneles y mayores en un 52,9%, seguido de seguridad ciudadana con un 47% y 41,2% respectivamente. Finalmente, en este periodo de gobierno la seguridad nacional no alcanza un 2%. En contraste, los oficiales más jóvenes y que tienen contacto directo con las comunidades: capitanes, tenientes y subtenientes, señalan que los planes de mayor aplicación son los de seguridad ciudadana con un promedio de 45,4%. De esta forma, se observa un giro en los planes de política aplicados a nivel local desde 2010, pese a que permanecen algunos elementos y estrategias propias de seguridad nacional, al contener el modelo mixto en un promedio del 36%, como corrobora el secretario de seguridad de la ciudad de Cali, Andrés Villamizar:

Se empieza a generar un fenómeno cambiante completamente en la dinámica de la seguridad y empieza a crecer en importancia para el ciudadano común el tema de la seguridad ciudadana y la delincuencia común en las ciudades y cada vez menos el tema de la guerrilla, y cambia por completo el enfoque y el panorama y hoy en día la ciudadanía lo que clama a gritos es una política de seguridad ciudadana. Poco a poco la Policía ha venido readecuándose a ese rol, alejándose de ser una fuerza muy cercana a lo militar en su doctrina y equipamiento y más volcada al ciudadano, readecuando y profundizando la relación territorio y Policía, es decir, alcaldes y territorios con la Policía Nacional, en la lucha con la seguridad ciudadana, que abarca más allá del servicio de policía, sino que incluye inversiones en tecnología, movilidad, ornato, orden, iluminación (...) en diferentes ciudades de Latinoamérica el principal factor de generación de percepción de seguridad, cada vez más son temas del resorte de las alcaldías, muy ligado a la teoría de prevención situacional del delito (Villamizar, entrevista con el autor, 2019).

Frente a la claridad de los roles de las Fuerzas Militares y la Policía, entre el anterior periodo de gobierno 2002-2010 y éste, el quintil que contiene más puntuación subió de 3 a 4, lo que permite inferir que hay un leve pero mejor grado de apropiación en la comprensión del empleo misional de estas instituciones. De igual forma, la comprensión del rol misional de las autoridades político-administrativas frente a los conceptos de *poder, función y actividad de policía*, mantiene su máxima puntuación en el tercer y cuarto quintil con 35% y 27% en promedio. Esta ponderación no ofrece variación frente al anterior gobierno, ni en el actual, es decir durante los dieciséis años objeto de la investigación.

Finalmente, un aspecto fundamental en el estudio es que durante este periodo de gobierno (2010-2018), se implementó el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual entró en vigencia en 2017, a un año y medio de finalizar el mandato del presidente Juan Manuel Santos. Por lo anterior, les fue indagado a los comandantes, si tanto alcaldes como gobernadores, conocían claramente sus atribuciones en relación con este nuevo instrumento

del *poder de policía*, como autoridad de policía en desarrollo de la *función de policía*. Los oficiales contestaron en su mayoría, en todos los grados desde teniente coronel hasta subteniente, en una escala de 1 a 5, una ponderación de 3, ubicándose en el quintil medio, con un promedio de 51,36%. Se identifica la dificultad de apropiación y el desconocimiento de su rol, deduciendo el débil liderazgo político local y regional en la promoción de la convivencia y la seguridad, desde sus atribuciones como jefes de policía.

Esta apreciación de los oficiales, se corrobora en lo señalado por el secretario de seguridad de Cali, Andrés Villamizar:

Veo un gran avance con el código de policía (de seguridad y convivencia ciudadana), en el papel, pero en la práctica creo que hay una total debilidad institucional, me parece que se le cargaron a los inspectores un sin número de funciones para las que no están capacitados, no tienen la formación y no hay suficientes para la carga que tienen, y se ha dejado como suele pasar en Colombia, muy sola a la Policía Nacional en la implementación del código. Estamos muy lejos de tener una realidad práctica equivalente a lo que plantea el código en el papel que es bueno, es un enorme avance normativo, pero muy rezagada la realidad de ese avance (Villamizar, entrevista con el autor, 2019).

Lo anterior puede corresponder a la inclusión y jerarquización de quienes cumplen la *función de policía*, como autoridades de policía, atribuyéndoles desde el presidente de la República hasta los comandantes, el “conocimiento y la solución de conflictos de convivencia ciudadana”, ubicándolos de manera homogénea y uniforme en el nuevo código. Si bien la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es reciente, las evaluaciones preliminares permiten identificar los siguientes aspectos:

- *Falta de acompañamiento del gobierno nacional en la implementación del código:* teniendo en cuenta que las acciones parten del interés y la movilización independiente al que se obliga al cuerpo de policía a realizar ante la instancia política y no al revés. Esta inferencia deriva del constructivismo histórico en que los militares y por inercia cultural, la Policía, consideran la idea de la obligación autoimpuesta de asumir la responsabilidad de proveer desarrollo a toda la población desde su misionalidad, que es la seguridad (Rivera-Páez, 2019). Paralelamente, se evidencia la ausencia de acompañamiento del gobierno al desarrollo de un programa metodológico para la implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones necesarias para su desarrollo en las regiones, con asambleas departamentales y concejos municipales.
- *A nivel técnico se presentan dificultades de carácter presupuestal en el ámbito territorial:* que por su condicionada ejecución y rubro, permita implementar entre otros, los correspondientes sistemas de recaudo en aplicación de la medida correctiva

de multa, cuando se sanciona un comportamiento contrario a la convivencia. De igual forma, la implementación de los centros de protección como lugares provisionales de traslado –no de detención penal– de quienes lleguen a afectar la convivencia. Los centros de audiencia, así como la contratación y formación de los nuevos inspectores y corregidores de policía, como instancia resolutoria de los diferentes comportamientos contrarios a la convivencia, diferente a la policía uniformada, también son aspectos que demandan su ejecución.

- *La implementación de programas pedagógicos y actividades de construcción participativa comunitaria:* así como los comités civiles de convivencia, como instancias preventivas de la comisión de comportamientos contrarios a la convivencia. Esta decisión resulta fundamental pues ratifica el carácter preventivo del código y no lo limita a la imposición de comparendos, como *ultima ratio*, adquiriendo el enfoque que se pretende evitar, que es de carácter sancionatorio.
- *La creación de una herramienta de seguimiento a la implementación del Código Nacional de Convivencia, como insumo de información para la evaluación de la política pública:* en aspectos que tocan derechos fundamentales como el derecho de reunión. En el marco de la movilización social, su falta de regulación puede derivar en incontrolables situaciones que afectan la convivencia y la seguridad por parte de los manifestantes, generando violencia. Precisamente la ausencia de esta regulación derivó que en los últimos años los hechos de afectación a la seguridad y de vandalismo asociados a la legítima protesta, tuvieron incrementos superiores al 68% entre 2012 y 2013, y se vieran duplicados desde el año 2000 en Colombia, influenciado por externalidades críticas como la permeabilidad de la movilización por grupos armados ilegales con intereses diferentes al de los sectores sociales (Rodríguez, 2017).
- *Pedagogía y desconocimiento de las entidades territoriales frente a las funciones de inspectores y corregidores de policía:* en cuanto a la planeación y formulación de la política pública de seguridad a su nivel, a través de los PISCC. De igual manera ocurre con la falta de capacitación de alcaldes y gobernadores en cuanto a su rol en cuanto a la *función de policía*. Para junio de 2018, a escaso un mes de finalizar el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, sólo seis ciudades de las 32 principales capitales del país, reportaban avances en la implementación del código: Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta e Ibagué (Policía Nacional de Colombia, 2018a).

Adicionalmente, los componentes del *ente policía*, no siempre se ven contenidos en la formulación de la política pública de seguridad, sino que son aislados o impulsados en la mayoría de casos, por la misma Policía Nacional. Ejemplo de lo anterior es que el diseño de la única herramienta de seguimiento a la implementación de código, el Sistema de Registro

Nacional de Medidas Correctivas, fue un desarrollo tecnológico de la misma institución. Por ende, su sostenimiento y acceso para las entidades territoriales, depende de convenios y presupuesto de mantenimiento del sistema, que está cargado a la institución policial. La complementariedad en cuanto la implementación de la política pública de seguridad se lidera por parte del Ministerio del Interior, que desde 2011 creó la Subdirección para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, la cual evalúa el proceso de elaboración y formulación de los PISCC en cada entidad territorial, en términos de seguimiento y no de acompañamiento. Lo anterior deriva, inexorablemente, que la percepción de que la responsabilidad de todo un ciclo de política pública, redunde en la Policía –como se ha señalado–, por ser quien finalmente cumple la fase de implementación, demuestra las deficiencias del proceso y la carga de la crítica cuando los resultados son negativos. Cuando se incrementa la percepción subjetiva o de inseguridad o suben los índices de criminalidad, se incrementa esa crítica, reflejando lo señalado por Tilly (2005) en relación con las debilidades de capacidad institucional del Estado. Esta afirmación se interpreta en lo que Mann (1993) define como *poder infraestructural*, refiriéndose a la necesidad de que desarrolle su política en todo el territorio, indistintamente la institución que la ejecute.

De lo anterior se infiere que al planear y formular política pública en respuesta a los problemas de seguridad, la necesidad social que es la convivencia y la seguridad ciudadana o la respuesta a los eventos críticos señalados anteriormente, implica una visión de mayor alcance. El tipo de respuesta aplicado por el gobierno, apela a la urgencia de una respuesta de contención y generalmente, de ‘eliminación’ de las expresiones *consecuenciales* y no *causales* de inseguridad de manera rápida, sin enfrentar su origen. Esto evidencia las deficiencias estructurales en prevención, educación para la convivencia y la resolución de conflictos, justicia, disuasión delictiva y de comportamientos contrarios a la convivencia, así como de la interoperabilidad de las capacidades interinstitucionales para garantizar la seguridad ciudadana (Chevigny, 2003).

Parte de los elementos presentados, encuentran una relación directa entre el Estado y el enfoque de seguridad que emplea para la política pública. En este sentido, elementos propios como sus fines, el poder político y la transición progresiva de una seguridad de Estado, a una que se orienta hacia el individuo, empieza a desconcentrar la formulación de la política pública de seguridad con el tradicional aislacionismo de los asuntos de *policía*. Lo anterior, otorga una mayor relevancia a la seguridad del individuo, en un concierto ciudadano, donde se observan coincidencias con las dos primeras categorías jurídicas y filosóficas de la convivencia: seguridad y tranquilidad.

Sin embargo y pese a que el asunto de estudio *policial*, encuentra raíces en el derecho y la corriente historicista, es evidente que su inclusión en la política pública es débil, entre otras

razones por los escasos estudios en la materia. Así mismo, por el hecho de que el análisis de políticas públicas como objeto de estudio en Colombia es un campo de construcción reciente y que se surge como línea de investigación académica desde hace menos de dos décadas (Hernández, 1999). Adicionalmente, como se ha explicado, por la naturaleza del conflicto, de las lecturas y aproximaciones que se realizan sobre la seguridad, las cuales no han permitido la construcción de una política de Estado estructural en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

Lo que no se puede desconocer desde el análisis, es que resultado de esa preocupación por impulsar los elementos del *ente* por parte de la Policía Nacional, se han logrado avances importantes más que en política pública, en relación con la generación de conciencia política y la necesidad de construir una arquitectura institucional de convivencia y seguridad. Así, conceptualmente se concluye y se propone una virtuosa “Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad”, como se representa en la gráfica 5.4. La propuesta señala un flujo cíclico de información normativa, organizativa y funcional, lo que Saín (2008: 68-69) denomina “diagnóstico institucional” y la información sobre violencia y el delito o de “diagnóstico situacional”. También propone que a través también de los movimientos ascendentes desde la base ciudadana movilizadora desde el *ente policía*, se promuevan ejercicios de gobernanza y nuevamente retorne de manera descendente desde la institucionalidad a través de una efectiva gobernabilidad.

Frente a esta propuesta conceptual producto de la investigación, las lecciones del recorrido y análisis desde la óptica de la ciencia de policía, permiten identificar que no basta tener definida una política pública, sino que corresponde prever con qué arquitectura se pone en marcha. De lo contrario, se corre el riesgo de brindar una respuesta institucional con el diseño institucional existente, que se ha concentrado en el Ministerio de Defensa y que progresivamente va demandando una construcción hacia el Ministerio del Interior o de gobierno. Esta situación pone en el debate nuevamente la dependencia de la Policía Nacional en este ministerio o la creación de uno que agrupe y se focalice en los asuntos de la seguridad pública. En este sentido, reaparecen cuatro elementos centrales en el debate de la modernización del servicio de policía, concordantes con las tesis de Bayley (2001) y que se propusieron en el capítulo II, como un aporte derivado de esta investigación: *democratización, desmilitarización, transparencia y derechos humanos, y participación ciudadana*.

**Gráfica No. 5.4 Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad**



Fuente: elaboración propia basado en Saín (2008: 68-69); Silva y Rojas (2013)

Adicionalmente, el rol de alcaldes y gobernadores demanda una posición más activa en la planeación territorial de la seguridad. Vale la pena retomar la postura de Weber (2004) que invita a un balance entre *el político burocrático y técnico político*. Esto significa, la agrupación accionable y propositiva entre la autoridad político-administrativa hacedora de política pública, y la Policía, como la que posee conocimiento, práctica e información detallada, técnica y científica de la convivencia, basada en la experticia. Adicionalmente se debe incluir a la academia, que para el caso anglosajón y europeo tiene una amplia producción en el análisis de estos temas y que en Latinoamérica crece de manera cada vez más propositiva en el análisis de los asuntos de convivencia y seguridad (Juárez y Silva, 2019).

Finalmente, el análisis de este capítulo permite deducir la necesaria complementariedad y el reconocimiento de una conciencia política en la generación de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en avanzar hacia componentes articulados. El propósito consiste en conformar segmentos, por los diferentes elementos de una agenda pública de seguridad. De esta manera se integrarían: una *política criminal* para los asuntos de aplicación de justicia e impunidad, una *política de prevención* para los que guardan relación con los procesos de formación tanto de las autoridades de policía, la ciudadanía para la convivencia y de participación democrática en los procesos de planeación, implementación y evaluación de la política pública de seguridad. Otro apartado de *política de resocialización penitenciaria*, que garantice la reducción de los altos índices de recurrencia y reincidencia criminal, como se señaló en este capítulo; y finalmente uno de promoción de una *política de convivencia*, que articule intersectorialmente a la función pública, e interdisciplinariamente componentes de carácter social, económico, cultural y territorial.

La necesaria transformación de la política de seguridad, explica la entrada a una transición, donde se modifiquen los patrones de los actores políticos involucrados. Se suma la expectativa ciudadana frente al Estado representado como agente “proveedor” de seguridad en su concepto tradicional, y naturalmente, el imaginario colectivo e histórico de lo que entiende por seguridad y especialmente *policía* en su sentido multívoco amplio. El alcance de lo policial, como se describió en el primer capítulo, demanda nuevos retos y comprensiones de la política pública de la seguridad, como señala Naranjo en entrevista con el autor (2019):

La mayor expresión del conflicto armado y la política de seguridad democrática arrastran las heridas de un país en conflicto que dejó millones de víctimas que además necesitan ser reparadas. Estamos en una época de transición, de una institución policial que para atender el conflicto armado interno tuvo que generar unas capacidades y perfil profesional que la llevó a subordinar los temas de seguridad ciudadana a un segundo nivel, por la prioridad que representaba el conflicto armado, las guerrillas, los carteles de la droga y el narcoterrorismo, y eso marca diferencias de medios y de despliegue con cuerpos policiales que están dedicados a temas de seguridad ciudadana.

Progresivamente y durante los últimos dieciséis años, tanto la política como las percepciones y preocupaciones de los colombianos han sufrido un cambio drástico, donde la inseguridad asociada al conflicto armado dejó de ser el principal problema, a pensar en temas como el desempleo y otros relacionados con el desarrollo económico (Zechmeister, 2014). No se puede desconocer la seguridad urbana, observando que se ajusta y se expresa en el temor de victimización, es decir de ser víctima de un delito, más que en una apreciación generalizada u objetiva de “inseguridad” del país. Gradualmente en el proceso de madurez en la democratización del ejercicio ciudadano, se empieza a reconocer la necesidad de construir procesos participativos de carácter comunitario, barrial e incluso laboral, que promuevan la

convivencia, fin de la ciencia de policía. Aquí radica la necesidad de generar armonía y tranquilidad de los entornos, así como un indicador de calidad de vida. En política, esta tendencia demuestra el interés de mejorar los procesos de elaboración de los procesos democráticos y de gobernanza, siendo la convivencia y sus dos primeras categorías: seguridad y tranquilidad, elementos esenciales del desarrollo social y económico de la sociedad.

## Conclusiones

La presente investigación ha buscado analizar la relación entre la política de seguridad y el *ente policía* durante los últimos dos gobiernos en Colombia. Se considera éste como el periodo en el que se presentó la transición histórica y política de mayor importancia reciente en el país, como consecuencia de la firma del acuerdo de paz y una mayor producción de mecanismos y políticas públicas en materia de seguridad. Por lo anterior, el estudio sobre la evolución de la política durante el último siglo refleja también, el modelamiento de las condiciones en las que se construyó la política de seguridad en Colombia. Igualmente, muestra la doctrina y el pensamiento de las instituciones encargadas de la seguridad, así como las percepciones de la sociedad frente a su relación con el Estado, su respuesta política y los fenómenos de violencia presentados.

Una de las características que refleja el estudio es que, pese a la prevalencia de un carácter institucionalista en la gestión de los problemas públicos en Colombia, persiste una confusión de roles también institucional en la gestión de la seguridad. Esta situación, que se ha descrito en la región como *militarización* de la Policía y *policiamiento* de los militares, se extiende a las instancias de decisión política en las autoridades político-administrativas, las cuales gravitan entre dos extremos. Por una parte, en la formulación e implementación de medidas fuertemente centralizadas y de maximización en el empleo de la fuerza pública como recurso principal. Así, se observa una restricción del proceso constructivista, participativo y democrático del *ente policía*, situación que caracterizó el siglo XX y también el primer periodo de estudio entre 2002 y 2010. En el otro extremo, se identifica la ausencia de liderazgo político y civil en la conducción de la seguridad a nivel territorial. Lo anterior, como resultado de un amplio desconocimiento en policía, aunado al enfoque de manejo de la seguridad desde la Presidencia y el Ministerio de Defensa, lo que ha derivado en la mayoría de los casos en desinterés local, siendo considerado un asunto que compete únicamente al gobierno central.

Adicionalmente, el estudio refleja que en Colombia y la región, la convivencia es un aspecto apenas de reciente estudio como fin del Estado. Esta afirmación se sustenta en la medida en que la seguridad se antepuso como medio para lograr los fines constitucionales y como un elemento accidentado para contener expresiones de violencia en el proceso de maduración democrática de las naciones latinoamericanas. Lo que demuestra esta investigación es que la fórmula cambia desde la ciencia de policía y desde la praxis política. Como refieren Silva y Rojas (2013), si la convivencia democrática es uno de los objetivos de la gobernabilidad, es a través de las expresiones de armonía cívica, la estabilidad socio-política y la construcción de capital social que se logran las metas nacionales y los fines del Estado. La seguridad es una

de ellas, pero es posterior a esa convivencia democrática, la cual se encuentra enmarcada en unos fines que se describen de manera uniforme en los regímenes basados en el Estado social de derecho.

Por otra parte, como demostró la investigación desde el estudio de lo *policial*, la consolidación de la convivencia, como un elemento democrático para la seguridad y el desarrollo social y económico, es un proceso que se ha postergado sucesivamente. Las características históricas de permanentes conflictos que registró el país, privilegiaron la instalación de un sistema político y de gobernabilidad alrededor de la seguridad y no de la convivencia. Por esta razón, persisten los problemas de seguridad asociados a causas del conflicto no resueltas, donde este es consustancial a la convivencia democrática, como parte de un proceso constructivista ciudadano y no de orden estado-céntrico.

En el primer capítulo se describieron factores en relación con las medidas de política, que tenían como patrón la confusión de los contenidos de seguridad interior, seguridad del Estado y seguridad nacional, como factor recurrente durante el siglo XX. Estas representaciones conceptuales y políticas se expresaron en la aplicación indiscriminada de estados de sitio y en medidas excepcionales y restrictivas durante este periodo, lo que demuestra el profundo desconocimiento de otros recursos y del marco de competencias en seguridad por parte de los gobernantes. Esta situación generó una mayor autonomía y margen de actuación por parte de las Fuerzas Militares, para lograr un posicionamiento como factor de poder político, especialmente en la segunda mitad de siglo, periodo en el que se inició la confrontación con las guerrillas. Lo anterior, asociado a los intereses de las élites políticas, derivó en que los militares realizaran de forma independiente el diseño de la estrategia y de la política de seguridad, acentuando también el distanciamiento entre la fuerza pública y las autoridades, especialmente locales. La ubicación y el rol de la Policía eran concordantes con este modelo, al ser considerada como uno de los componentes del comando general de las fuerzas armadas para la segunda mitad de siglo. Pese al inicio de su nacionalización organizacional en 1962, ese proceso de *desmilitarización* se aplazó por las circunstancias históricas asociadas al conflicto y el narcotráfico.

El hecho de que la Policía Nacional de Colombia sea el único cuerpo de policía que actualmente pertenezca al Ministerio de Defensa en Latinoamérica es un debate vigente, especialmente luego de la firma de los acuerdos de paz. Sin embargo, la cultura política en el país, la gravísima polarización global y local, así como el fuerte clientelismo existente, puede distorsionar la misión constitucional de la Policía en favor de los intereses de las élites políticas. A esto se le suma el injustificado desconocimiento de las autoridades locales en materia de gestión territorial de la seguridad, su normatividad, mecanismos de coordinación política e interinstitucional y empleo de la fuerza pública. Todo este panorama ha generado

argumentos sólidos que confirman la necesidad de evitar su cambio a un ministerio diferente, hasta tanto el proceso de modernización del Estado y de reforma política adquiriera un mayor desarrollo. La situación actual de polarización social y política que vive el país, con peligrosas narrativas antidemocráticas y populistas, en contra de cualquier figura de autoridad y orden, aunado a la escasísima credibilidad y legitimidad de la clase política, requiere, en términos democráticos y de vigencia del Estado, un cuerpo de Policía absolutamente independiente de los intereses políticos. Finalmente, esta condición ajena a la manipulación política es la que ha garantizado avances en su proceso de democratización, y bases importantes que aún requieren mayor desarrollo, en cuanto a profesionalización y concentración en el servicio al ciudadano. La sujeción de los cuerpos de policía a partidos, luchas de poder o lineamientos particulares con fines políticos de turno, ya demostraron sus efectos negativos para la democracia y el respeto a los derechos humanos durante la primera mitad del siglo XX en Colombia y para su segunda mitad, en Latinoamérica.

En un país con una larga historia de conflictos y problemas estructurales de carácter social y económico pendientes por resolver, es precisamente la Policía, que desde su nacionalización se ha mantenido al margen de los intereses políticos, la institución que ha contribuido a evitar un colapso del sistema democrático. Esta conclusión se corrobora por el rol decisivo que tuvo en momentos críticos de la historia reciente –como el narcoterrorismo en los años ochenta y la guerrilla en los noventa–, como única institución que gozaba de credibilidad en la comunidad internacional, al marginarse de los intereses políticos de turno, muchos de ellos gravemente señalados por su vinculación con el narcotráfico. Generar un cambio de este tipo, que impacta la estructura misma del Estado, sin la adecuada delimitación entre coordinación, funcionalidad y dependencia política, puede generar graves desbalances en la capacidad de respuesta del Estado frente a los nuevos retos y fenómenos de seguridad y la paz, especialmente de cara a un eventual periodo posconflicto. Este tipo de transición se presentó en Centroamérica, orientada hacia una reforma policial en extremo dependiente de los políticos de turno, lo que frenó su proceso de profesionalización con base en la experiencia, la técnica científico-policial y el carácter institucional. Al sujetarse políticamente a devenires coyunturales, derivó en unos procesos fallidos de institucionalización de la convivencia y la seguridad, generando hoy día una violencia mucho mayor que la que se presentaba en la época de pleno conflicto armado.

El segundo capítulo permite corroborar las líneas de investigación en materia de policía en Latinoamérica. Se identificó la preocupación por establecer una arquitectura institucional adecuada a las nuevas realidades de la reconceptualización alrededor de la seguridad humana y de los sistemas políticos como resultado del afianzamiento democrático en cada entorno político y social. De esta forma, surgieron instancias políticas como consejerías, sistemas de seguridad, ministerios de seguridad pública o divisiones de seguridad ciudadana,

paralelamente a procesos de reforma policial. Colombia presenta excepciones en cuanto a la implementación de algunos de estos mecanismos de política debido a la extensión del conflicto armado interno hasta la última década; sin embargo, esto no significó que no hubiera surgido el interés por abrir paso a la disciplina de las políticas públicas en relación con la seguridad. En el país, este proceso presentó su mayor expansión en el periodo de estudio 2002-2018. De esta forma, se observa una positiva transición, al pasar de una política de seguridad excesivamente centralizada y burocratizada a una que, lenta pero comprensivamente, ha procurado vincular enfoques multidisciplinarios que procuran un mayor diálogo con la ciudadanía, reafirmado un enfoque constructivista de la convivencia y la seguridad, aún inacabado y que no trasciende a su aplicación práctica.

Uno de los aportes de esta investigación es la diferenciación de los estudios de policía de acuerdo al enfoque de seguridad. La visión anglosajona, con énfasis en la organización y técnica policial, modelos de control del crimen y relacionamiento con la comunidad, se diferencia con la región, que se concentra en la reforma policial, relación entre Estado, sociedad, Policía y seguridad, así como los temas de crimen y violencia. Esta aproximación guarda concordancia con las tres perspectivas de estudio en Colombia: derecho de policía, conflicto armado y la línea sociológica-institucionalista. Esta última línea ha resultado fundamental para generar una necesidad de mayor liderazgo político local en la seguridad por parte de las autoridades, especialmente en la comprensión de la producción de política pública desde la convivencia.

Igualmente, se identificó cómo la década de los noventa presentaba un balance positivo y negativo en cuanto a la progresiva transición de una visión renovada de la seguridad y la comprensión funcional de lo *policial* en sentido amplio. El balance positivo parte de la promulgación de la Constitución Política en un marco de aplicación de la reforma neoliberal y la profundización del proyecto democrático a través del reconocimiento del Estado social de derecho y el rango constitucional que alcanzó la Policía Nacional. Adicionalmente, se transformó la gestión pública mediante la descentralización administrativa, financiera y, en el caso particular de Colombia, del orden público. También se definió y permitió que la responsabilidad del manejo de la seguridad a nivel territorial estuviera en cabeza de gobernadores y alcaldes, dando un importante paso en la modificación de los esquemas tradicionales de gestión pública de la seguridad. Con esto se procuraba generar un mayor empoderamiento y autonomía política, reiterando su condición de jefes de policía y responsables del diseño y planeación de los planes de seguridad en sus territorios.

De la misma forma, se identifica voluntad política al dar un giro en el enfoque de seguridad nacional, nombrando por primera vez un ministro civil en la cartera de defensa, históricamente liderada por militares. Luego, la creación de instancias de política, como la

Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad, que fue sostenida con algunas modificaciones durante los años siguientes, fue un primer esfuerzo para la implementación de una arquitectura institucional para la política de seguridad en Colombia. Se identifica una voluntad de transformación frente a las instancias tradicionales, ampliando la participación del sector civil. Adicionalmente, se amplió la respuesta estatal de seguridad desde la función pública, generando las primeras líneas de responsabilidad compartida, al vincular a otros ministerios y entidades de control administrativo.

La balanza negativa se presenta en la medida en que, por presentarse el periodo más crítico del conflicto armado en esta década, las nuevas medidas de política se postergaron por lo menos veinte años. De esta manera, su reconocimiento en las políticas públicas de seguridad ciudadana inspiradas en la Constitución sólo se vio reflejado desde 2011, con la creación de la primera *Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia*, así como la Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad. Esta evidencia es corroborada en la apreciación de los oficiales de la Policía, que se desempeñaron como comandantes a finales de la década de los noventa y la primera década del milenio, percibiendo un giro estratégico en la práctica de la política pública de la seguridad sólo en los años recientes. En relación con la institución de la Policía, estas reformas permitieron profundizar su proceso de *democratización* y de avance en la participación ciudadana, en contraste con el de *desmilitarización*. Precisamente en estos años, la Policía se vio obligada a adoptar capacidades de respuesta militar en cuanto a su equipo y estrategia, dada la naturaleza de las acciones del conflicto cometidas contra la población civil y la integridad de los mismos policías.

El capítulo 3 permite concluir que con la entrada de la Política de Seguridad Democrática (PSD), el gobierno reafirmaba el carácter estado-céntrico de la seguridad, como medio y como fin. Se movilizaron las élites –ahora económicas–, a través de tributos especiales para apoyar el financiamiento de los programas de seguridad y, en especial, en materia de logística y equipamiento de las Fuerzas Militares. También se generaron coaliciones para instalar el asunto seguridad – aspecto principal de toda la política nacional–, en la narrativa de las instituciones y de los colombianos, y como condición para impulsar desde el Estado, el desarrollo social, político y económico del país. El análisis refleja una alta centralización del poder ejecutivo, que conectó los propósitos de la reforma neoliberal con el aumento de la inversión extranjera a partir de la visibilidad de condiciones óptimas de seguridad y una fuerte comunicación hacia la población, que reproduce permanentemente la narrativa política de la seguridad como fin principal del Estado.

Si bien es evidente que esta política generó una reducción importante de la violencia, también permitió diferenciar que durante este periodo se generó una homologación directamente

proporcional entre el tipo de expresiones que afectaban la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. A menor cantidad de crímenes asociados al conflicto –como el homicidio, terrorismo, secuestro y extorsión–, se presentó un mayor número de delitos de seguridad ciudadana –como el hurto, las lesiones personales y otros que afectan la integridad–. Lo anterior permite inferir un enfoque de fuerte presidencialismo del sistema político como medio para implementar estas medidas. Desde los postulados de Bayley (1985), la PSD refleja cómo las características del sistema político inciden en la organización del cuerpo de policía, como ocurrió en este periodo, que giró alrededor del control de delitos graves que afectaban al Estado, más que aquellos de la cotidianidad del ciudadano. Esta descripción guarda coherencia con el hecho de que la formulación de una política de seguridad en los últimos cincuenta años siempre gravitó alrededor de la reacción y no frente a una política de prevención y convivencia.

De esta forma, la PSD en relación con la Policía desde el *ente* se limitó a la *actividad de policía* y la ubicó en la necesidad de afianzamiento del control territorial, aplazando la construcción de política pública colectiva con alcaldes y gobernadores, asumiendo y fortaleciendo la *función de policía*, así como la formulación de una política nacional de seguridad ciudadana.

Una de las principales conclusiones del capítulo cuarto es que la posibilidad de proponer una política de paz, sólo fue posible sobre la base de condiciones de seguridad creadas en el gobierno de la seguridad democrática. Unos acuerdos de paz, que hoy día tienen amplios cuestionamientos por la impunidad vigente de los líderes guerrilleros y la falta de verdad restaurativa, venían siendo una posibilidad explorada desde los años ochenta, a los que no se hubiera llegado sin la creación de unas condiciones estructurales e institucionales de seguridad. Estas condiciones, basadas en la voluntad política, permitieron contener la violencia y debilitar a los grupos armados ilegales, obligándoles a la negociación como salida. Sólo así fue posible plantear políticas públicas en relación con la convivencia y la seguridad ciudadana, así como una mayor coproducción de acciones, sobre la base de propuestas e iniciativas previamente diseñadas y que no habían podido ser implementadas como un sistema de seguridad pública. Sin embargo, se mantienen dificultades de coordinación intersectorial para movilizar el aparato estatal hacia el cumplimiento de objetivos comunes. Ejemplo de ello es el sector justicia, donde urgía una reforma estructural. El diseño de una política criminal y una mayor relación interinstitucional en los territorios es un asunto pendiente que incide directamente en la convivencia y la seguridad. Estas reformas demandan urgencia en relación con el tema de estudio, para contener los elevados índices de impunidad que registra el país y que dificultan un mayor avance y aporte en el elemento disuasión y justicia para la seguridad.

En concordancia con lo anterior, el impulso que presentó la política pública en los últimos ocho años de gobierno (2010-2018), demuestra que el alcance instrumental y de ejecución siguió recayendo en la Policía. El análisis realizado sobre la correlación de las acciones de política con los elementos del *ente policía* lo demuestra: más del 70% de las tareas siguieron siendo asignadas a esta institución. Lo anterior refleja las dificultades de corresponsabilidad y construcción colectiva de planes y estrategias en materia de convivencia y seguridad ciudadana. La demostración más importante en este periodo es el hecho de que precisamente la Policía fue la que impulsó, de forma independiente y por su propia iniciativa, mecanismos para fortalecer la convivencia democrática y la seguridad ciudadana. Así se evidenció con el proceso de elaboración, discusión y gestión legislativa para la promulgación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en 2016, como norma que regula los comportamientos ciudadanos. Este esfuerzo presenta avances en las principales capitales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, pero aún demanda un mayor liderazgo político local en las regiones. Ello se explica en parte, por la escasez en los recursos de financiamiento y porque estas zonas, generalmente rurales, fueron las más vulnerables y donde se concentraron las expresiones más graves de violencia asociadas al conflicto armado interno, obligando por la naturaleza de los actores, a una respuesta de carácter militar y no de *policía*.

Uno de los paradigmas que devela esta investigación es que la introducción de la seguridad como política de Estado en el gobierno del presidente Uribe en 2002, no necesariamente generó expresiones de *hard policy*, que es una crítica frecuente en las investigaciones sobre política de seguridad en ese gobierno. Por el contrario, desde una visión de máxima centralización de la autoridad y el ejercicio de gobierno, permitió simultáneamente llevar a un proceso de paz a uno de los actores ilegales más violentos del conflicto, como eran las autodefensas, desactivando una organización con presencia en las regiones y que tenía una amplia participación en el narcotráfico. Así, se combinaron medidas desde *soft policy*, que luego, en el periodo del presidente Santos a partir de 2010, permitieron desplegar un marco normativo para implementar la política de paz con las FARC, culminada en 2017. Sin embargo, aspectos esenciales para consolidar una paz efectiva, como la justicia y la reconciliación especialmente con las víctimas, siguen siendo un asunto pendiente, especialmente desde una verdadera voluntad de los victimarios –antiguos guerrilleros– de reparar y contribuir a la verdad. Esto, aunado a la polarización política y la lenta movilización estatal alrededor del control territorial, no sólo militar sino de condiciones sociales, económicas y de educación, han dificultado una real transición a un periodo posconflicto, reproduciendo trágicamente nuevos ciclos de violencia en las regiones, con las llamadas ‘disidencias’, grupos que luego de participar en el proceso de paz, decidieron rearmarse y continuar vinculados al narcotráfico y otras economías ilegales.

En el capítulo quinto, a partir de las percepciones de oficiales que fungieron en calidad de comandantes, se corrobora la marcada división entre los enfoques de seguridad antes y después de 2010. Pese a que el proceso de descentralización administrativa y de planeación de la seguridad se inició en la década de los noventa, éste no se concretó debido, entre otros, a factores asociados a diferencias conceptuales del enfoque de seguridad entre la Policía y el Ministerio de Defensa. Incluso, persistían divergencias desde el funcionario político, que otorgaba un mayor peso al enfoque reactivo y punitivo. En consecuencia, reformas como la Ley de Seguridad Ciudadana de 2011 tienen un contenido altamente sancionatorio, que incrementaba hasta en cuatro veces las penas en este tipo de delitos, descuidando la elaboración de política pública de convivencia y reafirmando el populismo punitivo.

Los comandantes dejaban ver las asimetrías entre la formulación de la política y su implementación, las diferencias entre el objetivo y su aplicación, y un enfoque que variaba de seguridad nacional a ciudadana. Estas variaciones dependían de la cantidad y capacidad de desestabilización de los grupos armados ilegales en las áreas geográficas donde ejercían presencia, encontrando que a mayor influencia territorial de estos grupos, mayor violencia y debilidad en la presencia integral del Estado, procediendo con un enfoque más restrictivo.

Estas asimetrías estaban determinadas en dos periodos: en los primeros ocho años de gobierno se denotaba un nivel de apropiación medio de los contenidos de policía y gestión territorial de la seguridad; y en el segundo periodo, desde 2010, los comandantes señalaban un leve aumento del conocimiento de las atribuciones de gobernadores y alcaldes como autoridad de policía y las funciones que les obligaba el nuevo código de convivencia. Se observaron de manera homogénea tres aspectos: la falta de acompañamiento del gobierno central y local en la implementación de las medidas que promovían la convivencia, las debilidades presupuestales para su desarrollo a nivel territorial, y una mayor decisión política para implementar programas de naturaleza preventiva y pedagógica. Lo anterior, permite deducir las falencias en el asentamiento del *poder infraestructural* para brindar seguridad (Mann, 1993), interoperabilidad institucional y complementariedad con otras políticas públicas relacionadas con prevención, resocialización y política criminal. Finalmente se identifica por parte de los comandantes alta expectativa por lograr una transición desde una política de seguridad *asistencialista* hacia una *constructivista*, desarrollando así el carácter de multidimensionalidad que se promovió desde la década de los noventa, evitando que se limitase al desarrollo de acciones de control y reacción frente al delito.

El hecho de que la mitad (51%) de los comandantes de policía a nivel nacional señalase que sus alcaldes desconocían la normatividad en convivencia y seguridad es un indicador preocupante frente al liderazgo político como autoridades de primer orden en la

construcción de este fin de Estado y fin de *policía*. La gestión de los asuntos de seguridad seguía siendo percibida como un asunto lejano, que le competía al gobierno central. Bajo esta percepción, varios mandatarios regionales se excusan o absorben, con el pretexto de que la respuesta a las problemáticas le corresponde a la fuerza pública y ésta depende de sus comandantes nacionales y del Ministerio de Defensa. Se corrobora así, un error conceptual de la *función de policía* al ser ellos los principales responsables del orden público territorial.

En concordancia con lo anterior, la definición de los problemas de seguridad en Colombia históricamente se identificó y caracterizó alrededor del actor criminal y no de sus causas originadoras y reproductoras, asociadas a la estructura política y al sistema económico. Esto obedeció, en parte, al enfoque de seguridad empleado durante la segunda mitad del siglo XX en la región, restringiendo su comprensión y definición en calidad de ‘amenazas’, obligando a una respuesta de ‘eliminación’. Así, el mapa de asuntos para atender en materia de seguridad tuvo una connotación plural en la misma medida en que se determinaba la cantidad de actores criminales o grupos armados ilegales existentes. Desde esta perspectiva, la respuesta desde la política pública se volvió confusa y difusa, teniendo en cuenta que generaba acciones segmentadas para cada grupo armado ilegal y generalizadas en cuanto a la reacción y contención de sus acciones. De esta forma, se restringía la posibilidad de delimitar la participación interinstitucional en las acciones que correspondían al ámbito de la seguridad ciudadana. Como quiera que la expresión criminal de esos grupos se movía desde extremismos armados como la guerrilla y las autodefensas hasta otros de carácter territorial como el narcotráfico y la extorsión, el enfoque de actuación se concentraba sobre actores (FARC, ELN, AUC) y no sobre comportamientos (delitos o fenómenos). Ello llevó también a extremos de *centralización* de los problemas asociados al narcotráfico como causa principal, generando la consecuente *narcotización* de la agenda política.

Una de las principales conclusiones en el análisis de la política de seguridad y el *ente policía* es que por primera vez, en los últimos dieciséis años, se logró que la seguridad fuera considerada un objetivo prioritario de Estado y a la vez fuera un medio movilizador de otros fines como el desarrollo en las regiones, la paz y la promoción de derechos y libertades públicas. El hecho de supeditar la política de gobierno priorizada en seguridad al Plan Nacional de Desarrollo, como documento rector de las líneas de política y de recursos, fue una decisión trascendental de política que favoreció el impulso posterior para las políticas públicas de seguridad en las regiones.

Se concluye que, pese al reconocimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana en la política en los últimos ocho años, persisten problemas asociados a la propuesta *Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad* presentada en el capítulo V. También se identificó esta negación, a pesar de la progresiva creación de espacios de relacionamiento

regional y local entre autoridades y ciudadanía, a través de gobernadores, alcaldes, sus gabinetes locales y la Policía. La propuesta de pirámide funcional contribuye a la gobernanza de la convivencia democrática, al conectar política pública, arquitectura institucional y mecanismos de articulación y coordinación entre Estado y ciudadanía, como una relación de doble vía para impulsar este proceso.

Si bien la política pública está formulada en términos aceptables en relación con el objetivo que persigue, ésta aún no logra discriminar, delimitar y diferenciar las prioridades de seguridad nacional y las de seguridad ciudadana. Por ende, se puede afirmar que no basta tener política pública, sino que se requiere toda una arquitectura institucional. Se identificó que los gobernantes se apresuran a formular política pública como un mecanismo de respuesta ágil y final ante la presión de opinión cuando se incrementan los problemas de inseguridad, mediante una materialización exclusivamente normativa, como se señaló en el capítulo IV. De esta forma, es pertinente revisar primero con qué arquitectura se pone en marcha la política pública y revisar si ésta es deficitaria, debido a que concentra toda la respuesta en el sector defensa y seguridad; segundo, porque el papel de alcaldes y gobernadores se puede desvanecer; y tercero, porque se requiere que la participación ciudadana sea sistémica y no episódica y coyuntural.

El análisis comparativo con la región permite afirmar que Estados afines a realidades de seguridad como la de Colombia han transformado sus estructuras, creando políticas marco, bloques normativos e instancias de coordinación interinstitucional para dar respuesta a esta demanda ciudadana. El propósito de estas decisiones políticas consiste en conectar las instancias creadas o reformadas en un gran sistema de seguridad pública de carácter incluyente e interdisciplinario con otros ministerios o secretarías responsables de funciones de gobierno relacionadas con la prevención, la salud pública y la educación entre otros. Así, se representa la arquitectura institucional necesaria para desarrollar esa política pública y lograr avances reales, concretos y estructurales en materia de seguridad ciudadana.

Analizado el caso colombiano, se observa que sus características históricas son absolutamente singulares por la condición del conflicto armado, que actuó como una especie de “telón” que hizo invisibles conductas que afectaban la cotidianidad de los ciudadanos. Estos nuevos fenómenos que hasta hoy se están descubriendo y haciéndose visibles desde la ciudadanía y desde la misma Policía, denotan y demandan un interés en sus oficiales como cuadros directivos de la *actividad de policía* en lo regional. La apreciación de los uniformados expresa la necesidad de modificar esa relación, haciéndola más horizontal, constructivista y participativa. De esta forma se contribuye a completar la fase de reforma policial relacionada con la gobernanza en la participación ciudadana para la seguridad, lo que demuestra el grado

de madurez democrática y de apertura a la sociedad que ha alcanzado la Policía Nacional en Colombia.

El periodo estudiado permite tres afirmaciones en relación con el afianzamiento de la convivencia y la seguridad. La primera es la recuperación por el derecho y el valor de la vida en contraste con la violencia producida por los grupos y las economías ilegales. Un elemento central de la seguridad ciudadana y que está atado a la convivencia fue la ruptura de la tendencia creciente de homicidios. El caso colombiano es un caso positivo de estudio de éxito de reducción de la violencia, al pasar de una tasa de 78 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2002 a una de 25 en 2018, representando una reducción que en países en conflicto toma más de 30 años, situación que Colombia logró en menos de la mitad. Igualmente, fenómenos positivos como resultado de la política, como el hecho de llegar a más de 300 municipios sin registro de homicidios y ciudades capitales de más de un millón de habitantes con reducciones importantes y sostenidas en este delito.

La segunda es que la Policía, en medio del conflicto armado, haya empezado a generar estrategias que se tradujeron en líneas de la política, así como en una doctrina de proximidad a la comunidad, consolidando la *democratización* como fase de la reforma y modernización de la institución. Esfuerzos como los programas de policía de cuadrantes y departamentos y municipios seguros (DMS), entre otros, marcan el deber ser de una Policía que es el servicio y el fortalecimiento de la relación Estado - ciudadanía. El cambio de la narrativa donde el ciudadano ya no es visto bajo la sospecha basada en el discurso del 'enemigo interno', propio de la DSN en el conflicto armado, han transitado a definirlo como su socio principal en la construcción de convivencia y seguridad.

La tercera permite concluir que la construcción de la política pública de seguridad en Colombia debe incluir dentro de un amplio espectro una discusión sobre los siguientes aspectos:

- *La definición de una nueva doctrina de defensa que delimite la de seguridad interior y permita un desarrollo conceptualmente autónomo de los conceptos globales de seguridad humana y, por ende, la dimensión de seguridad pública. Esto implica que el objeto de la defensa, que corresponde a la soberanía y la integridad territorial, se consideren el objeto principal de la fuerza militar y no su actuación en otros frentes, que desdibujan el orden institucional de la seguridad. Los activos estatales descritos pueden verse afectados tanto por amenazas simétricas –concepción tradicional de tratamiento al conflicto armado interno–, como asimétricas, que corresponden a la guerra cibernética, la protección de la infraestructura crítica o el apoyo en la atención de desastres. De esta manera se evita un mayor *policiamiento* de los militares o su*

vinculación en tareas de convivencia y seguridad ciudadana. Esta situación, ampliamente criticada en Latinoamérica y en Europa con ocasión a los recientes atentados yihadistas, es un tema que debe ser abordado por el conjunto de la sociedad, cambiando la visión tradicional de seguridad mediante un amplio marco de concertación, incluyendo y haciendo partícipes a los militares de esta transformación.

- *La implementación de un modelo de policía que promueva ampliamente la participación ciudadana*, pero también que vincule a las autoridades que detentan la *función de policía*, en un ejercicio sistémico de planeación, formulación, implementación y evaluación de la política pública de la seguridad. Es pertinente modificar el esquema “asistencialista” en el que la seguridad ciudadana es proveída exclusivamente por el Estado, a uno con enfoque “constructivista”, donde de manera conjunta se identifiquen los problemas de seguridad, se analicen las posibles soluciones, se promueva el diálogo político intersectorial para la construcción de la convivencia y se afiancen las relaciones ciudadanas para el bien común.
- *Fortalecer el conocimiento y el liderazgo político local de las autoridades de policía*, las cuales deben ejercer la función pública de manera sensible hacia unos ciudadanos que en la coyuntura global actual de gobernabilidad de los asuntos públicos, necesitan ser interpretados y valorados, en un periodo de gran insatisfacción en su relación con el Estado. Ese liderazgo requiere que el ejercicio de esa autoridad no sea un ejercicio mecánico, sino que revitalice los valores del Estado social de derecho, la construcción colectiva de la convivencia y la legitimidad. Así, se procura constituir una comunidad política activa basada en el respeto y la coexistencia frente a los nuevos retos globales sin distinción como epidemias, migraciones masivas involuntarias y el cambio climático, que guardan estricta relación con las categorías de *policía*: seguridad, tranquilidad, salud pública y ambiente.
- *Definir y visibilizar los mecanismos de control social y político en la gestión territorial de la seguridad*, como un ejercicio permanente que hace un seguimiento democrático y ciudadano a las instituciones responsables de la seguridad entendidas como un conjunto, incluyendo las de prevención, educación y salud pública que guardan relación con la convivencia. Al definir indicadores de corresponsabilidad claros, es posible medir el cumplimiento de los objetivos y la efectividad de los gobernantes, siendo un medio de validación de sus actuaciones. Adicionalmente, contribuye a despertar un mayor interés y pedagogía hacia las autoridades en el *ente policía*, como medio para el afianzamiento de la convivencia democrática y modernización de la gestión pública de la seguridad.

- *La correlación y corresponsabilidad de las ramas de poder público en función de la convivencia:* comprendiendo que para lograr seguridad, debe asegurarse primero este fin de policía y del Estado. Ésta debe acompañarse de una política criminal y un sector justicia efectivo, que comprenda las realidades y angustias cotidianas del ciudadano, más allá de la exégesis normativa, que sea próxima al ciudadano y que cierre la brecha de credibilidad, confianza e ilegitimidad que la caracteriza (*El Tiempo*, 16-02-2020). La comprensión histórica que bajo el malentendido principio de autonomía ha aislado Estado, justicia, *policía* y resocialización penitenciaria, es un asunto que demanda una corrección urgente de la estructura funcional del Estado si se pretende avanzar en este propósito.
  
- *La consolidación de la Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad, como un Sistema de Seguridad Pública,* entendida como un medio del Estado para lograr también uno de sus fines: la convivencia democrática. La indispensable articulación de los tres elementos de esta estructura de gobernabilidad de la seguridad: garantizan un conjunto ordenado, interrelacionado, interdependiente e interdisciplinario. La integración de sus elementos: política pública, arquitectura institucional y mecanismos de coordinación y participación de la ciudadanía en la gestión territorial de la seguridad, son un método eficaz de acción política colaborativa y participativa, para la convivencia y la seguridad ciudadana.
  
- *Profundizar los estudios de policía desde la ciencia de policía, como conjunto de conocimientos especializados en convivencia desde las ciencias sociales:* denotando su cada vez mayor complementariedad con la investigación académica orientada al rol de las instituciones en los sistemas políticos, gobernabilidad y gobernanza, seguridad pública y la relación entre el Estado y la ciudadanía en materia de seguridad. Estas temáticas son de creciente interés en los trabajos académicos latinoamericanos, fortaleciendo la línea investigativa en policía, policiamiento, convivencia y seguridad, así como sus aportes al ejercicio político de la región, basado un ejercicio técnico y científico.

El análisis de la política de seguridad en Colombia, explica la compleja construcción del proceso democrático de gobernabilidad en la región, así como las características de la relación entre el Estado y la ciudadanía en este ámbito. Sin embargo, es importante reconocer los avances recientes en relación con una mayor conciencia política del aparato estatal, especialmente a nivel local en su desarrollo, así como de la necesaria vinculación ciudadana para los procesos de formulación de la política pública de seguridad desde la convivencia. Ésta, como fin de *policía*, ha permitido desarrollar lenta pero progresivamente, mecanismos participativos que corroboran la necesidad de afianzar criterios de la gobernanza democrática, que permitan una mayor interacción de la comunidad con las autoridades y de

gestión pública de los problemas territoriales. En el proceso de evolución democrática en América Latina y para el caso particular de estudio, en Colombia, la prevalencia de la visión estado-centrista se presenta como un desafío a vencer, que permita garantizar sólidos fundamentos para la construcción de condiciones de desarrollo social y económico, con base en la armonía de las relaciones ciudadanas, que corresponde a la convivencia, como fundamento para avanzar hacia la construcción de las condiciones de paz que demanda la sociedad colombiana para los próximos años.

# Anexos

## 1. Encuesta de política de seguridad en Colombia (1996-2018)

### Ficha técnica

<b>Ámbito – cobertura</b>	Nacional - oficiales de la Policía Nacional de Colombia, en los grados de teniente coronel, mayor, capitán, teniente y subteniente.
<b>Objetivo de la medición</b>	Identificar variables de análisis relacionadas con el enfoque de política de seguridad en Colombia implementado por las autoridades político-administrativas (presidente de la República, gobernadores y alcaldes), por periodos de gobierno desde 1996 a 2018.
<b>Población objeto</b>	6.821 oficiales.
<b>Tamaño de la muestra</b>	818 oficiales.
<b>Tipo de encuesta</b>	Encuesta de tipo descriptiva – explicativa.
<b>Técnica de muestreo</b>	Muestreo de conveniencia no probabilístico.
<b>Procedimiento de muestreo</b>	Clasificado por grados o rangos. Se aplica mediante cuestionarios por segmentos de cada grado o rango de los oficiales: teniente coronel, mayor, capitán, teniente y subteniente.
<b>Tratamiento de datos</b>	Plataforma web a través de la herramienta <i>Google forms</i> . Los datos se han tratado con métodos de estadística descriptiva y estadística inferencial a través del programa de Office Excel.
<b>Error muestral</b>	3,21%, sobre un nivel de confianza de 95 seleccionado como valor estándar.
<b>Fecha de realización</b>	Del 29 de junio al 31 de julio de 2019.

## 2. Formulario de la encuesta

### *Política de seguridad 1996-2018.*

*Este instrumento tipo encuesta pretende identificar variables de análisis sobre el tipo de política de seguridad implementado (seguridad nacional, ciudadana y mixto), durante 3 segmentos o periodos de estudio de 1996 a la fecha, en los que los oficiales se desempeñaron en calidad de comandantes de unidades de Policía, por parte de autoridades locales y regionales, con el fin de comprender el enfoque de política empleado, su orientación y prevalencia en esos entornos, durante una temporalidad que abarca el punto más alto de escalamiento del conflicto armado, las negociaciones de paz y el inicio de la etapa de posconflicto.*

*Los 3 tipos de política obedecen en su descripción más general a: 1) seguridad nacional: donde prevalecen mayor presencia militar, medidas reactivas, de choque, fuerza, confrontación y control territorial, 2) seguridad ciudadana: orientadas hacia la promoción de cultura ciudadana y convivencia, resolución de*

conflictos, prevención y disuasión del delito, y participación ciudadana, y 3) mixto: combina los anteriores, sin considerarse como seguridad pública o seguridad humana, dada la amplitud de estos dos conceptos.

1. Señale las regiones del país en las que durante su ejercicio profesional como Oficial de Policía fue comandante de Estación o Distrito, en el periodo 2002-2010

<b>Caribe</b> (incluye Cesar y San Andrés Islas)	<b>Andina</b> (Cundiboyacense, Tolima, Huila, Santanderes)	<b>Pacífico</b> (Chocó, Valle, Cauca y Nariño)	<b>Llanos orientales</b> (Meta, Casanare, Arauca, Vichada)	<b>Antioquia y Viejo Caldas</b> (Eje Cafetero)	<b>Sur y Amazonía</b> (Caquetá, Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas)

2. Señale las regiones del país en las que durante su ejercicio profesional como Oficial de Policía fue comandante de Estación, Distrito, Comandante Operativo o de Departamento en el periodo 2010-2018

<b>Caribe</b> (incluye Cesar y San Andrés Islas)	<b>Andina</b> (Cundiboyacense, Tolima, Huila, Santanderes)	<b>Pacífico</b> (Chocó, Valle, Cauca y Nariño)	<b>Llanos orientales</b> (Meta, Casanare, Arauca, Vichada)	<b>Antioquia y Viejo Caldas</b> (Eje Cafetero)	<b>Sur y Amazonía</b> (Caquetá, Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas)

3. Durante su actividad como comandante de Policía en municipio, distrito o ciudad, cuál enfoque de seguridad considera que prevaleció en la aplicación de planes, proyectos y programas por parte de los alcaldes y gobernadores en esa jurisdicción.

	Seguridad nacional	Seguridad ciudadana	Mixto	Ninguno	No aplica (por el tipo de cargo)
1996-2002					
2002-2010					
2010-2018					

4. Si el enfoque prevalente de la autoridad político administrativa durante los 3 segmentos - periodo de estudio, fue el de seguridad ciudadana, por favor señale si se desarrollaron los siguientes programas durante su ejercicio como comandante en los periodos señalados.

	PICSC	Fondos Cuenta (Ley 418/97)	FONSECON y otros (regalías, etc.)	Proyectos que fueron incluidos en una política pública local
1996-2002				
2002-2010				
2010-2018				

5. Señale el tipo de políticas, planes, proyectos y programas implementados por alcaldes y gobernadores en su jurisdicción como comandante, en los 3 periodos de análisis.

	Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos	Cultura ciudadana y convivencia	Políticas de participación ciudadana, redes de apoyo, frentes de seguridad	Políticas de recuperación urbanística en áreas deprimidas	Prevención social y situacional por poblaciones segmento (jóvenes, com. vulnerables, etc.)	Planes de control del delito, disuasión y justicia
1996-2002						
2002-2010						
2010-2018						

6. Considera que durante la Política de Seguridad Democrática PSD (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD (2006-2010), a nivel local prevalecieron planes, proyectos y programas con un enfoque de:

Seguridad nacional: presencia militar, acciones de choque, fuerza, control y reacción	
Seguridad ciudadana: cultura ciudadana y convivencia, enfoque integral contra el delito, participación ciudadana, etc.	
Mixto	
Ninguno	

7. Considera que durante la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2018), a nivel local prevalecieron planes, proyectos y programas con un enfoque de:

Seguridad nacional: presencia militar, acciones de choque, fuerza, control y reacción	
Seguridad ciudadana: cultura ciudadana y convivencia, enfoque integral contra el delito, participación ciudadana, etc.	
Mixto	
Ninguno	

8. ¿Considera usted que los alcaldes y gobernadores con los que tuvo relación por su cargo durante los siguientes segmentos de gobierno, conocen y diferencian claramente las funciones de las Fuerzas Militares y las del cuerpo-Institución de Policía? Pondere siendo 1 el mínimo y 5 el máximo

	1	2	3	4	5
1996-2002					
2002-2010					
2010-2018					

9. Pondere de 1 a 5 si los alcaldes y gobernadores durante su desempeño como comandante, tienen claridad en la aplicación de los conceptos de poder, función y actividad de Policía, siendo 1 el mínimo y 5 el máximo.

	1	2	3	4	5

1996-2002					
2002-2010					
2010-2018					

10. ¿Considera que con la implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia a partir de 2017 alcaldes y gobernadores conocen claramente sus atribuciones como autoridad de Policía? Pondere siendo 1: no conocen, 2: conocen muy poco, 3: conocen aspectos generales, 4: conocen gran parte, 5: conocen y dominan con propiedad

1	2	3	4	5

### Resultados más relevantes

Pregunta 3. Durante su actividad como comandante de Policía en municipio, distrito o ciudad, cuál enfoque de seguridad considera que prevaleció en la aplicación de planes, proyectos y programas por parte de los alcaldes y gobernadores en esa jurisdicción:

#### Tenientes coroneles

	<i>Seguridad nacional</i>	<i>Seguridad ciudadana</i>	<i>Mixto</i>	<i>Ninguno</i>	<i>No aplica (por el tipo de cargo)</i>
<i>1996-2002</i>	<b>58%</b>	22%	10%	10%	
<i>2002-2010</i>	29%	<b>35%</b>	<b>35%</b>		
<i>2010-2018</i>	5%	<b>70%</b>	18%	1%	5%

#### Mayores

	<i>Seguridad nacional</i>	<i>Seguridad ciudadana</i>	<i>Mixto</i>	<i>Ninguno</i>	<i>No aplica (por el tipo de cargo)</i>
<i>1996-2002</i>	<b>31%</b>	25%	13%	3%	27%
<i>2002-2010</i>	19%	<b>39%</b>	27%		15%
<i>2010-2018</i>	3%	<b>49%</b>	27%		21%

#### Tenientes

	<i>Seguridad nacional</i>	<i>Seguridad ciudadana</i>	<i>Mixto</i>	<i>Ninguno</i>	<i>No aplica (por el tipo de cargo)</i>
<i>2011-2014</i>	11%	<b>48%</b>	24%	2%	14%
<i>2014-2018</i>	3%	<b>46%</b>	25%	2%	24%

Pregunta 6. Considera que durante la Política de Seguridad Democrática PSD (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD (2006-2010), a nivel local prevalecieron planes, proyectos y programas con un enfoque de:

	Tenientes coroneles	Mayores	Capitanes	Tenientes	Subtenientes
<i>Seguridad nacional: presencia militar, acciones de choque, fuerza, control y reacción</i>	29,4%	39,2%	32,7%	No aplica	No aplica
<i>Seguridad ciudadana: cultura ciudadana y convivencia, enfoque integral contra el delito, participación ciudadana, etc.</i>	11,8%	9,8%	21,1%	No aplica	No aplica
Mixto	<b>58,8%</b>	<b>51%</b>	40,1%	No aplica	No aplica
Ninguno			6,1%	No aplica	No aplica

Pregunta 7. Considera que durante la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2018), a nivel local prevalecieron planes, proyectos y programas con un enfoque de:

	Tenientes coroneles	Mayores	Capitanes	Tenientes	Subtenientes
<i>Seguridad nacional: presencia militar, acciones de choque, fuerza, control y reacción</i>		2%	11,6%	6,1%	10,7%
<i>Seguridad ciudadana: cultura ciudadana y convivencia, enfoque integral contra el delito, participación ciudadana, etc.</i>	47,1%	41,2%	<b>44,5%</b>	<b>52%</b>	<b>47%</b>
Mixto	52,9%	<b>52,9%</b>	37%	35,3%	35,6%
Ninguno		3,9%	6,8%	6,7%	6,7%

Pregunta 8. ¿Considera usted que los alcaldes y gobernadores con los que tuvo relación por su cargo durante los siguientes segmentos de gobierno, conocen y diferencian claramente las funciones de las Fuerzas Militares y las del cuerpo-Institución de Policía? Pondere siendo 1 el mínimo y 5 el máximo:

#### Tenientes coroneles

	1	2	3	4	5
1996-2002	23%	<b>35%</b>	29%	5%	7%
2002-2010	5%	11%	<b>47%</b>	17%	20%
2010-2018	5%	11%	23%	<b>41%</b>	11%

#### Mayores

	1	2	3	4	5
1996-2002	19%	<b>31%</b>	15%	9%	3%
2002-2010	9%	19%	<b>41%</b>	21%	9%
2010-2018	3%	7%	27%	<b>31%</b>	13%

#### Tenientes

	1	2	3	4	5
2011-2014	10%	15%	<b>31%</b>	24%	12%
2014-2018	7%	11%	24%	<b>27%</b>	14%

Pregunta 9. Pondere de 1 a 5 si los alcaldes y gobernadores durante su desempeño como comandante, tienen claridad en la aplicación de los conceptos de poder, función y actividad de Policía, siendo 1 el mínimo y 5 el máximo:

*Tenientes coroneles*

	1	2	3	4	5
1996-2002	17%	<b>41%</b>	23%	5%	
2002-2010	5%	29%	<b>35%</b>	17%	
2010-2018	5%	17%	23%	<b>35%</b>	11%

*Mayores*

	1	2	3	4	5
1996-2002	33%	<b>15%</b>	21%	3%	3%
2002-2010	13%	23%	<b>33%</b>	21%	3%
2010-2018	7%	9%	21%	<b>35%</b>	7%

*Tenientes*

	1	2	3	4	5
2011-2014	9%	19%	<b>32%</b>	23%	8%
2014-2018	7%	14%	<b>27%</b>	24%	11%

Pregunta 10. ¿Considera que con la implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia a partir de 2017 alcaldes y gobernadores conocen claramente sus atribuciones como autoridad de Policía? Pondere siendo 1: no conocen, 2: conocen muy poco, 3: conocen aspectos generales, 4: conocen gran parte, 5: conocen y dominan con propiedad:

	1	2	3	4	5
<i>Tenientes coroneles</i>	17,6%	17,6%	<b>47,1%</b>	11,8%	5,9%
<i>Mayores</i>	3,9%	5,9%	<b>56,9%</b>	27,5%	5,9%
<i>Capitanes</i>	8,7%	22,8%	<b>47%</b>	17,4%	4%
<i>Tenientes</i>	8,1%	20,6%	<b>38,8%</b>	26%	6,6%
<i>Subtenientes</i>	10,2%	21,9%	<b>41,8%</b>	21,1%	5,1%

### 3. Lista de entrevistados

Nombre	Perfil	Lugar y fecha de la entrevista
Miguel Antonio Gómez Padilla	General de la reserva activa de la de la Policía Nacional. Director Policía Nacional de Colombia entre 1989 - 1993	Bogotá D.C., 3 de septiembre de 2019.
María Victoria Llorente	Directora Ejecutiva de la ONG Fundación Ideas para la Paz. Especialista en crimen, violencia y políticas de seguridad nacional.	Bogotá D.C., 3 de agosto de 2011

Jean Carlo Mejía Azuero	Doctor, profesor y consultor en derecho internacional humanitario y derechos humanos. Perito ante la Corte Interamericana de derechos humanos.	Bogotá D.C., 13 de agosto de 2019
Oscar Adolfo Naranjo Trujillo	Ex vicepresidente de la República de Colombia. General de la reserva activa de la Policía Nacional. Director de la Policía Nacional de Colombia entre 2007 - 2012	Bogotá D.C., 1 de agosto de 2019
Román Ortiz Marina	Profesor adjunto Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry. Experto en Contrainsurgencia. Ex asesor del gobierno y las fuerzas armadas colombianas.	Bogotá D.C., 3 de agosto de 2011.
Rodolfo Palomino López	General de la reserva activa de la de la Policía Nacional. Director de la Policía Nacional de Colombia entre 2013-2016.	Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2019.
Alfredo Rangel Suárez	Ex Senador de la República periodo 2014-2018, analista, consultor, profesor y ex director del Centro Seguridad y Democracia.	Bogotá D.C., 3 de agosto de 2011
Rosso José Serrano Cadena	General de la reserva activa de la de la Policía Nacional. Director de la Policía Nacional de Colombia entre 1994-1999	Bogotá D.C., 14 de mayo de 2019.
Andrés Villamizar	Ex asesor del Plan Colombia en el Ministerio de Defensa Nacional. Director de la Unidad Nacional de Protección entre 2011 y 2015, ex secretario de seguridad de Cali desde 2018.	Cali (Valle), 8 de agosto de 2019.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Aguilar, J. (2019). *Las políticas de seguridad en El Salvador, 2003-2018*. Heinrich Böll Stiftung San Salvador. San Salvador: Böll.
- Aguilar, L. (2000). *La hechura de las políticas*. México D.F.: Porrúa.
- Alonso, M. y Valencia, G. (2008). Balance del proceso de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. *Revista Estudios Políticos*, 33, 11-34.
- Angarita, P. (2011). *Seguridad Democrática. Lo invisible de un régimen político y económico*. Bogotá: Siglo del hombre/Universidad de Antioquia.
- Aparicio, J. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Criminalidad*, 58(3), 119-132.
- Aparicio, J. (2018). *La ideología de la Policía Nacional de Colombia en los años 60 y 70*. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro.
- Arias, P. (2009). *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Arias, P. y Zuñiga, L. (2008). *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Arias, P.; Rosada-Granados, H. y Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza.
- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2012). *Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana*. Resolución 66/290, <https://undocs.org/es/A/RES/66/290>
- Ayres, R. (1998). *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bagley, B. (1988). US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(2/3), 189-212.
- Bagley, B. (1993). Los mitos de la militarización: Las Fuerzas Armadas en la guerra contra las drogas, en P. H. Smith, *El combate a las drogas en América* (pp. 181-206). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23, 5-26
- Banton, M. (1964). *The policeman in the community*. Nueva York: Basic Books.
- Bayley, D. (1975). Police in the political development in Europe, en C. Tilly, *The formation of national states in Europe* (pp. 328-379). Princeton: Princeton University Press.
- Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing. A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bayley, D. (1994). *Police for the future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bayley, D. (2001). *Democratizing the Police abroad: What to do and How to do it*. Washington: National Institute of Justice, US Department of Justice (pp. 13-15).
- Bayley, D. (2011). *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Bedoya, J. (2013). *Blanco neutralizado*. Bogotá: Intermedio.
- Bercovitz, R. (2011). *Manual de Derecho Civil: derecho privado y derecho de la persona* (5<sup>a</sup>. ed.). Barcelona: Bercal.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Penguin Books.
- Bergkamp, L. (2016). The concept of risk society as a model for risk regulation – its hidden and not so hidden ambitions, side effects, and risks. *Journal of Risk Research*, 20(10), 1-17.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G. (2008). *Diccionario de política* (16<sup>a</sup>. ed.). México: Siglo XXI editores.
- Bordua, D. (1968). Policía, en D. Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar, (1), p. 43.
- Bourdeau, G. (1970). *L'Etat*. París: Seuil.
- Bove, V. y Gavrilova, E. (2017). Police Officer on the Frontline or a Soldier? The Effect of Police Militarization on Crime. *American Economic Journal: Economic policy*, 9(3), 1-18.
- Bowling, B. y Sheptycki, J. (2012). *Global Policing*. Londres: Sage.
- Braga, A. (2008). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Brodeur, J. (1998). *How to recognize good policing*. Thousand Oaks CA: Sage.
- Brodeur, J. (2011). *Las caras de la policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Brown, J. (2013). *The future of policing*. Londres: Routledge.
- Bruziguessi, B. (2014). Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 2(1), 47-64.

- Bushnell, D. (2009). *Colombia una nación a pesar de si misma*. Bogotá: Planeta.
- Cacua, A. (2018). *General Juan Bautista Córdoba Álvarez. Una vida al servicio de Dios y la Patria*. Bogotá: Grafiweb Impresores y Publicistas.
- Cajas, M. (2018). Haciendo memoria de una Corte que le temía a la revolución: a propósito de unjuicio de constitucionalidad a la represión bajo la hegemonía conservadora. *Revista Derecho*, (49), 317-350.
- Camacho, A. (1993). La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos. *Análisis político*, 19, 50-62.
- Camacho, A. (1994). La reforma de la policía colombiana ¿Esperanzas o frustraciones? *Nueva Sociedad*, (129), 27-40.
- Camacho, A. (1996). La seguridad ciudadana: entre la prevención y el castigo. *Síntesis: Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá: TM Editores.
- Cano, I. (2006). Políticas de seguridad en Brasil: tentativas de normalización y democratización versus la guerra contra el crimen. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3(5), 137-155.
- Cárdenas, M.; Cadena, X. y Caballero, C. (2005). *Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad. Resultados y sostenibilidad de la estrategia*, 25 (2), 1-22..
- Carrillo, I. (2004). *Policía y Estado democrático de derecho*. México D.F.: Editorial Porrúa
- Carrillo, M. (2018). Gestión de proyectos para la seguridad y la paz, en E. d.-U. EAFIT, *Gestión territorial de la seguridad en el posconflicto* (pp. 109-146), Medellín: Escuela de Posgrados Miguel Antonio Lleras Pizarro - Universidad EAFIT.
- Carrión, F. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Carrión, F. (2007). *Percepción inseguridad ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Carvajal, J. y Guzmán, A. (2017). Autoritarismo y democracia de excepción: el constitucionalismo del estado de sitio en Colombia (1957-1978). *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 20(40), 63-75.
- Casas, P.; Rivas, Á.; González, P. y Acero, H. (2005). *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Castillo, J. y Ayala, S. (2019). *El Código Nacional de Policía y Convivencia y sus efectos sobre la convivencia y la actividad económica*. Bogotá: Fundación ideas para la paz.
- Centro de Pensamiento y Doctrina Policial - Policía Nacional (2015). *Plan Estratégico Institucional Comunidades seguras y en paz Visión 2030*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CEPAL - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016). *Sociedad, derechos y medioambiente*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Chevigny, P. (2003). The Populism of Fear: Politics of Crime in the Americas. *Punishment y Society*, 5(1), 77-96.
- Chinchón, J. (2007). Democracia y autoritarismo en América Latina: en búsqueda de la década perdida (1995-2005). *América Latina Hoy*, (46), 173-199.
- Clark, W. R.; Golder, M. y Golder, S.N. (2013). *Principles of Comparative Politics* (2a. ed.). Los Angeles: SAGE.
- Clausewitz, C. v. (2015). *De la guerra*. Madrid: Books4pocket.
- Cobb, R.; Ross, J. y Ross, M. (marzo de 1976). Agenda Building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Cortés, Y.; García, L. y Gómez, C. (2018). *Orden y seguridad. Contraposición de enfoques policiales*. Bogotá: Escuela de Posgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro.
- Cortés, D.; Vargas, J.; Hincapié, L. y Franco, M. (junio de 2012). Seguridad Democrática, presencia de la Policía. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (69), 11-32, [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-35842012000100002&script=sci\\_arttext&lng=en](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-35842012000100002&script=sci_arttext&lng=en)
- Dammert, L. (2003). *De la seguridad pública a la seguridad ciudadana en Chile 1973-2003*, Center for Latin American Studies. Georgetown University, Proyecto "Seguridad pública y reforma policial en las Américas", Washington: Georgetown University.
- Dammert, L. (2006a). From Public Security to Citizen Security in Chile, en L. Dammert y J. Bailey (eds.), *Public security and police reform in the Americas* (pp. 58-74). Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Dammert, L. (2006b). *Informe Nacional Colombia*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dammert, L. (2009). *Crimen e inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dammert, L. (2010a). *La encrucijada del temor. Redefiniendo la relación entre Estado y Ciudadanía en Chile*. Tesis doctoral. Leiden: Universitet Leiden.
- Dammert, L. (2010b). *Violencias, crimen e inseguridad en América Latina. Desafíos para la democracia*. Santiago de Chile: Catalonia Editorial.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2006). *Public security and police reform in the Americas*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2007). ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? *Foreign Affairs*, 7, 61-70, [https://www.researchgate.net/profile/Lucia\\_Dammert/publication/320163869\\_Militarizac](https://www.researchgate.net/profile/Lucia_Dammert/publication/320163869_Militarizac)

ion\_de\_la\_Seguridad\_Publica\_en\_America\_Latina/links/59d1c6c30f7e9b4fd7fa2dff/Militarizacion-de-la-Seguridad-Publica-en-America-Latina.pdf

Dammert, L. y Salazar, F. (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.

Dávila, L. F. (2015). Conceptos y enfoques de seguridad. *Pensamiento liberal*, 4, <http://pensamientopenal.com.ar/doctrina/40562-conceptos-y-enfoques-seguridad>

De Giorgi, R. (1997). Riesgo, malestar y desviación: reflexiones sobre la violencia y los menores. *Delito y Sociedad*, 1(9/10), 85-98, <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/issue/view/557>

Deas, M. (2015). *Intercambios violentos y dos ensayos más sobre el conflicto en Colombia*. Bogotá: Taurus.

Deas, M. (2017). *Las fuerzas del orden y once ensayos de historia de Colombia y Las Américas*. Bogotá: Taurus.

Del Villar Moreno, F. (1991). *Soberanía y seguridad nacional en México*. En Conferencia pronunciada en el Colegio de la Defensa Nacional el 7 de marzo de 1991, México D.F.

Delgado, J. (1999). Principios filosóficos de la policía de proximidad, en *Policía Nacional de Colombia, Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria memorias Policía Nacional de Colombia*. Bogotá: OP Gráficas.

Den Heyer, G. (2011). New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing*, 34(3), 419-433.

De Rego, L. (2016). Brazilian security policy in the Amazon border and securitization of the Colombian conflict (2001-2011). *Hemisferio. Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, 2, 81-99.

Dirección de Antinarcóticos Policía Nacional (2012). *Balance de extradiciones por narcotráfico 2002-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Dirección de Inteligencia Policial, Policía Nacional de Colombia (2011). *Policías muertos y lesionados en la lucha contra el narcoterrorismo en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (2018). *Reporte de recurrencia criminal*. Bogotá: Sistema de Información Estadística Delincuencial y Contravencional - SIEDCO.

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Departamento Nacional de Planeación (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Dockendorff, A. y Duval, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional. *Estudios Internacionales*, 45(176), 31-49.

Easton, D. (1990). *The analysis of political structure*. New York: Routledge.

Echeverry, S. (2014). Los estados de excepción en Colombia: un estudio de caso. *Revista CES Derecho*, 5(1), 6-17, file:///C:/Users/Dell%203000/Downloads/Dialnet-LosEstadosDeExcepcionEnColombia-4863668.pdf

*El Espectador* (28-01-2008a). "Simón Trinidad" fue condenado a 60 años de cárcel en EE.UU., <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-simon-trinidad-fue-condenado-60-anos-de-carcel-eeuu>

*El Espectador* (12-05-2008b). Masiva extradición de jefes paramilitares, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-masiva-extradicion-de-jefes-paramilitares>

*El Espectador* (14-01-2017). Muere a sus 100 años el general Alberto Ruiz Novoa, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/muere-sus-100-anos-el-general-alberto-ruiz-novoa-articulo-674798>

*El Espectador* (04-05-2019). Las obsesiones de la extradición 1979-2019 cuatro décadas de pulso político y jurídico, <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/las-obsesiones-de-la-extradicion-1979-2019-cuatro-decadas-de-pulso-politico-y-juridico-articulo-857938>

*El Tiempo* (26-12-1998). Pescas milagrosas: terror en las carreteras, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-815983>

*El Tiempo* (15-07-1999). Ofensiva contra la delincuencia, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-917370>

*El Tiempo* (27-05-2002). Arrollador triunfo de Uribe, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1315988>

*El Tiempo* (19-08-2011). El pulso por Córdoba, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4763419>

*El Tiempo* (23-09-2011). Colombia: ¿Estado fallido?, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4846620>

*El Tiempo* (23-03-2017). Habrá más Policía en las calles y menos en oficinas, <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/juan-carlos-restrepo-explica-nuevas-responsabilidades-de-la-policia-70432>

*El Tiempo* (16-02-2020). El 82% no aprueba la justicia, eso es un desastre en una democracia, <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/el-82-por-ciento-no-aprueba-la-justicia-eso-es-un-desastre-en-una-democracia-462654>

Elder, C., y Cobb, R. (1983). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Elias, N. (1989). *El proceso de la civilización. Investigaciones psicogenéticas y sociogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Escobar, S.; Saín, M.; Sanseviero, R.; Jofré, R.; Rolim, M. y Ensignia, J. (2007). *Seguridad pública en los países del Cono Sur, los desafíos institucionales*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Espín, J. (2010). *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región Andina*. San José: FLACSO.
- Espinoza, R. (2017). Giovanni Sartori (1924-2017): La política democrática reivindicada. *Revista Mexicana de Sociología*, 79(4), 905-908, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032017000400905yscript=sci\\_arttextytlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032017000400905yscript=sci_arttextytlng=en)
- Evans, P. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development*, (38), 30-52.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (2005). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, R. (1973). *Developing policies for public security and criminal justice*. Ottawa: Information Canada.
- Fentanes, E. (1972). *Tratado de Ciencia de la Policía*. Buenos Aires: Editorial Policial.
- Ferro, J. (2013). La Policía Nacional y la fuerza pública. *Derecho penal y criminología*, 34(96), 83-111.
- Fierro, M. (mayo-agosto de 2014). Álvaro Uribe Vélez populismo y neopopulismo. *Análisis Político*, 27(81), 127-147.
- Folke Bernadotte Academy (2019). *Curso Transformación y Liderazgo del Sector Seguridad*. Paipa, Colombia.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2012). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Franco, J. (2013). *Análisis y diseño de políticas públicas*. México D.F.: IEXE.
- Frederic, S. (2019). Ni policías ni militares: obediencia, resistencia y rebeldía de gendarmes en operaciones urbanas de Buenos Aires. *Desacatos* (60), 12-33.
- Frühling, H. (ed.) (2004). *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Nueva York: Oxford University Press.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Frühling, H. y Candina, A. (2001). *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Desarrollo.
- Frühling, H.; Tulchin, J. y Golding, H. (2005). *Crimen y violencia en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Galindo, C. (2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. *Estudio Socio-Jurídico*, (7), 496-543, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/476>
- Gallón, G. (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia 1958-1978*. Bogotá: América Latina.
- García, J.; Mejía, D. y Ortega, D. (2013). *Police Reform, Training and Crime: Experimental evidence from Colombia's Plan Cuadrantes*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de Los Andes. Bogotá: Uniandes,
- García, M. y Espinosa, J. (2012). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- García, V. (2008). Política antinarcóticos y Fuerzas Armadas en el periodo Samper (1994-1998), en A. Vargas, *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antodrogas Colombiana 1985-2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Goldstein, H. (1977). *Policing a Free Society*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- Goldstein, H. (1987). Toward community-oriented policing: potential, basic requirements, and threshold questions. *Crime and Delinquency*, 25, 236-258.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.
- Gómez, M. (2010). Búsqueda de la identidad a la luz de la ciencia de policía ¿Qué es la Policía? En Policía Nacional de Colombia, *Memorias I Congreso Internacional de Ciencia de Policía* (pp. 41-59). Bogotá: Gente Nueva.
- González, A. (2007). La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo, en A. Sánchez, A. Berumen, R. di Giorgi, M. Pavarini y A. González, *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo* (pp. 11-29). México D.F.: Porrúa.
- Greene, J. (2004). Community policing and organization change, en W. Skogan y W. Skogan (eds.), *Community Policing: Can it Work?* (pp. 30-53). Belmont: Wadsworth.
- Greene, J. (2006). La Policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la Policía, *Justicia Penal Siglo XXI*, 349-424.
- Greene, J. y Mastrofski, S. (1988). *Community Policing: Rhetoric and Reality*. New York: Praeger.
- Guáqueta, A. (2006). Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000), en Á. Camacho (ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina* (pp. 185-223). Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Estudios Sociales*, 80-91, <http://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>
- Hobbes, T. (2017). *El Leviatán*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New-Haven Londres: Yale University Press.

- Ibañez, A. y Moya, A. (2007). *La población desplazada en Colombia: Exámen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad - MERPD. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ibañez, J. (2005). *Seguridad Nacional, Seguridad del Estado y Seguridad Ciudadana*. Bogotá D.C.: Universidad Sergio Arboleda.
- Isla, P. (2017). Seguridad ciudadana y discursos de control en Chile. Análisis de las políticas públicas durante los tres primeros gobiernos posdictadura. *Estudios de Políticas Públicas*, 3(2), 40-63.
- Jordan, A.; Taylor, W. y Mazarr, W. (1999). *American National Security*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Juárez, I. y Silva, C. (2019). Estudios policiales. *Desacatos* (60), 8-11.
- Kaplan, M. (2005). *System and process in international politics*. Conchester: ECPR.
- Keagan, J. (1993). *A History of Welfare*. Nueva York: Vintage books.
- Kelling, G. (1999). *"Broken Windows" and Police Discretion*. US Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Kelling, G. (2001). Broken windows and the culture wars: A response to selected critiques, en R. Mathews y J. Pitts, *Crime, Disorder and Community Safety*. Londres: Routledge.
- Kelling, G. y Coles, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: The Free Press.
- Kelling, G. y Sousa, W. (2001). *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*. Manhattan Institute. Nueva York: Civic Report No. 22.
- Kelling, G.; Pate, T.; Dickman, D. y Brown, C. (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: Technical Report*. Washington: The Police Foundation.
- Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Nueva York: Random House.
- Khondker, H. H. (2004). Glocalization as Globalization: Evolution of a Sociological Concept. *Bangladesh e-journal of Sociology*, 1(2), 1-9, <https://www.bangladeshsociology.net/1.2/2BEJS%201.2-3.pdf>
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B.
- Kowalski, K. (2017). American economic aid plans on the example of the Marshall plan and the Alliance for Progress: similarities and differences. *Humanities and Social Sciences*, 22(4), 77-92.
- L'Heulliet, H. (2011). *Baja política, Alta policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra*. (I. d.-U. Nacional, Ed.) Bogotá: Tercer Mundo.

- Leal, F. (2002). *Seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*. Bogotá: Alfaomega.
- Leal, F. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74-87.
- Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta Colombia S.A.
- Leal, F.; Archila, M.; Bonilla, R.; Camacho, Á. y otros. (2006). *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma.
- Leeds, E. (2013). *La sociedad civil y la seguridad ciudadana en Brasil. Una relación frágil pero en evolución*. Washington: Oficina en Washington para los Asuntos Latinoamericanos.
- Lizarazo, N. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana: 1985-1990, en U. N. Colombia y A. Vargas (eds.), *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana: 1985-2006* (pp. 53-78). Bogotá: Universidad Nacional.
- Lleras, M. (2009). *Derecho de Policía. Ensayo de una teoría general*. Bogotá: Fondo Editorial de la Escuela de Estudios Superiores de Policía.
- Londoño, F. (1987). *Cuestiones policiales*. Bogotá: Plaza y Janés.
- Londoño, F. (2007). *Analectas para una filosofía policiaca*. Bogotá: BG (RA) Fabio Arturo Londoño Cárdenas.
- Londoño, F. (2014). *Esbozo de una teoría general de la ciencia de policía*. Bogotá: Centro de Estudios en Ciencia de Policía.
- Londoño, F. (2019a). *Evolución del derecho de Policía en Colombia*. Bogotá: Escuela de Posgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro.
- Londoño, F. (2019b). *Nociones de ética general y deontología policial*. Bogotá: Ibáñez.
- Londoño, F.; Amaya, J. y Vizcaíno, M. (2019). *Estudios de la seguridad, como primera categoría de la convivencia*. Bogotá: Ibáñez.
- Lott, A. (2010). *Creating insecurity. Realism, constructivism and US Security Policy*. Burlington: Ashgate.
- Loubet del Bayle, J.-L. (1992). *La police. Approche socio-politique*. (E. Acento, trad.) París: Montchrestien.
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America, en S. Mainwaring y W. Christoppher, *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Malagón, M. (2007). *Vivir en Policía. Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mann, M. (1993). *The Source of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Manning, P. (2004). Los estudios sobre la policía en los países anglo-americanos. *Revista Cenipec*, (2004), 125-157.
- Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe*. Bogotá: Panamericana.
- McDonald, M. (2008). Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, 14(4), 563-587.
- Mendelski, B. (2018). A Historiografia das Relações Internacionais: Martin Wight em França Conversa com Duroselle e Morgenthau. *Contexto internacional*, 40(2), 249-267, [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292018000200249](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292018000200249)
- Moncayo, V. (2011). A propósito de la continuidad posuribista: del embrujo al espejismo, en P. Angarita, *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico* (pp. 23-32). Bogotá: Siglo del hombre.
- Moral, I.; Paniagua, M.; Rodríguez, L. y Rodríguez, C. (2016). *Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas*. Madrid: Garceta.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Naciones Unidas, P. d. (2006). *Venciendo al temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José de Costa Rica.
- Naranjo, O. (2012). Evolución histórica del narcotráfico en Colombia, en Policía Nacional de Colombia, *25 años de lucha frontal contra el narcotráfico en Colombia* (pp. 15-31). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Neocleous, M. (2011). *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Newburn, T. (2003). Policing since 1945, en T. Newburn, *Handbook of policing* (102-134). Devon: Willan Publishing.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional change and economic performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). *Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2010*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Oficina de Planeación, Policía Nacional de Colombia (2016). La convivencia en un escenario de posacuerdo: retos y rutas de acción intersectorial, en S. Tolosa, *Retos y desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz* (pp. 19-41). Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2019). *Mesa de conversaciones con las FARC-EP*, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/mesa-de-conversaciones-con-las-farc-ep.aspx>
- Olivar, L. (1995). *El derecho de Policía y su importancia en la sociedad colombiana*. Bogotá: Linotipia Bolívar.

- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy and Development. *The American Political Science Review*, 87(3), 567-576.
- Orellana, O. (2010). *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*. México D.F.: Porrúa.
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *CIDBO d'Afers Internacionals*, (72), 161-180.
- Ospina, C. (2005). El Plan Patriota como estrategia militar, en A. Rangel, *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática. Ensayos de Seguridad y Democracia* (pp. 41-50). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Otzen, T. y Manterola, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio, *International Journal of Morphology*, 35(1), 227-232, [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-95022017000100037yscript=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-95022017000100037yscript=sci_arttext)
- Palacio, M.; Valencia, A. y Sánchez, M. (2002). *Los conflictos y las violencias recientes en Colombia. Un pasado y un presente para contar*. Manizalez: Universidad de Caldas.
- Pardo, R. (2004). *La historia de las guerras*. Bogotá: Ediciones B.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pavarini, M. (2007). "Poner la pelota en el centro". Diez tesis y modestas propuestas para un gobierno progresista de la seguridad, en A. Sánchez, *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo* (pp. 31-39). México D.F.: Porrúa.
- Pearls in policing (2015). *Innovation thorough partnerships*. La Haya: Netherlands Police.
- Pecaut, D. (2001). *Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. (J. A. Valencia, Trad.) Bogotá: Norma.
- Pecaut, D. (2012). *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Pecaut, D. (2013). *La experiencia de la violencia*. Medellín: La Carreta Editores.
- Pecaut, D. (2017). *En busca de la nación colombiana*. Bogotá: Debate.
- Peetz, P. y Huhn, S. (2008). Violencia, seguridad y el Estado, en F. Rivera, *Seguridad Multidimensional en América Latina* (pp. 351-368). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pérez, V. (1999). El golpe de Pasto: Julio 10 de 1944. *Revista Credencial Historia. Los diez sucesos del siglo XX en Colombia*. (117), 5-6, Red cultural del Banco de la República en Colombia, <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-117/el-golpe-de-pasto-julio-10-de-1944>
- Pinchao, J. (2008). *Mi fuga hacia la libertad*. Bogotá: Planeta.
- Pineda, R. (1950). *La policía, doctrina, historia, legislación*. Bogotá: s/e.

- Pinzón, J. C. (2016). Colombia Back from the Brink: From Failed State to Exporter of Security. *PRISM*, 5(4), 2-9,  
[https://www.jstor.org/stable/26459207?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26459207?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Pizarro, E. (1996). *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: IEPRI.
- Policía Nacional de Colombia (1958). Debate ante la Cámara de Representantes sobre la nacionalización de la Policía 1958. *Revista de la Policía Nacional de Colombia*, mayo-junio (69) 7-8.
- Policía Nacional de Colombia (2010). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Policía Nacional de Colombia (2017). *Guía Código Nacional de Policía y Convivencia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia (2018a). *Avance en la implementación de la Ley 1801 de 2016*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia (2018b). *La noche de los jaguares*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia (2018c). *Policía, Bandoleros y Guerrilla. La incidencia de la violencia política en el nacimiento de las guerrillas y su impacto en el servicio de Policía 1948-1973. Tomo I*. Bogotá: Policía Nacional.
- Policía Nacional de Colombia. (2018d). *Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia (2019a). *Resolución 03948 del 17 de septiembre de 2019. Manual del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia (2019b). Sistema Estadístico Delincuencial y Contravencional – SIEDCO Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL.
- Policía Nacional de Colombia. Dirección de Antinarcóticos (2012a). *Balance de extradiciones por narcotráfico 2002-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. Dirección de Antinarcóticos (2012b). *25 años de lucha frontal contra el narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial (2012a). *Trilogía de análisis estratégico*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Policía Nacional de Colombia, Dirección de Inteligencia Policial (2012b). *Estadística comportamiento guerrillero 1998-2010*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial (2002c). *Balance de orden público y seguridad 2002*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Popper, K. (2011). *La lógica de la investigación científica* (2 ed.). Madrid: Tecnos.

- Pousada, V. D. (2005). *La agenda de seguridad en América Latina. Dos concepciones*. Buenos Aires: Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional (1990). *Una política de seguridad para la convivencia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York.
- Rabe-Hemp, C.; Mulvey, P. y Foster, M. (2017). Crime, Injustice, and Politics . *Corruption, Accountability and Discretion*, 29, 127-141.
- Ramírez, J. (2003). *Seguridad Pública y Constitución*. México D.F.: Porrúa.
- Rangel, A. (2001). *Guerra insurgente: Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia* . Bogotá: Intermedio.
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Restrepo J. y Aponte, D. (2009). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Revista Semana* (04-02-2002). *Colombia rumbo a elecciones*, [https://www.colombia.com/especiales/elecciones\\_2002/encuestas/otras/semana\\_020126.asp](https://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/encuestas/otras/semana_020126.asp)
- Revista Semana* (28-06-2008). *Jaque mate: la operación perfecta*, <http://www.semana.com/nacion/articulo/jaque-mate-operacion-perfecta/93666-3>
- Revista Semana* (10-01-2016). *Así le ha ido a los 'narcos'*, <https://www.semana.com/nacion/articulo/condenas-contranarcotraficantes-colombianos-extraditados-en-estados-unidos/496362>
- Rico, J. M. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo Veintiuno editores.
- Rico, J. M. y Chinchilla, L. (2006). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Rico, M. (9 de marzo de 2008). *Así fue la Operación Fénix, El País*, [http://elpais.com/diario/2008/03/09/internacional/1205017202\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/03/09/internacional/1205017202_850215.html)
- Rincón, V. (2003). La violencia política en Colombia y la Policía Nacional. *Cuaderno histórico Academia Colombiana de Historia Policial*, 1 (9), (pp.167-178).
- Rivera-Páez, S. (2019). *Militares e identidad. Autorrepresentación y construcción de paz en el cuerpo de oficiales de las Fuerzas Militares colombianas*. Bogotá: Javeriana.
- Rodríguez, A. (1971). *Bosquejo histórico policial de Colombia*. Bogotá: s/e.
- Rodríguez, C. (2009). *Teoría de la inteligencia Policial*. Universidad Jaime I. Tesis Maestría en Inteligencia Estratégica y Prospectiva, Bogotá - Castellón.

- Rodríguez, C. (2017). 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. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 3(2), 4-19, <https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/47757>
- Rodríguez, C. y Bustos, L. (2017). A Regional Approach on Organized Crime: The Colombia Experience. Police Leadership in the Security Transformation Process. *Police Chief Magazine*, 84 (9) 34-37.
- Rojas, J. S. (2012). *Ciencia Política. La Proyección actual de la Teoría General del Estado* (23 ed.). México D.F.: Porrúa.
- Rousseau, J.-J. (1980). *El contrato social*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Ruiz, J.; Illera, O. y Manrique, V. (2006). *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Sabatier, P. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics. American Political Science Association*, 24(2), 147-156, <http://www.jstor.org/stable/419923>
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*. Boulder CO: Westviwe Press.
- Saín, M. (2008). *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Saín, M. (2009). La reforma policial en América Latina Una mirada crítica desde el progresismo. Buenos Aires: *Nueva Sociedad*.
- Saín, M. (2018). ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina 2013-2018. *Nueva Sociedad* (278), 36-47.
- Salazar, A. M. (2002). *El reto de las democracias*. México D.F.: Nuevo Siglo Aguilar.
- Salazar, J.; Parra, C. y Quintero, É. (2015). *La seguridad ciudadana como política de Estado en Colombia*. Bogotá: Escuela de Posgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro.
- Salgado, L. (2002). *Marketing político: Arte y ciencia de la persuasión en la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Sánchez, F. y Díaz, A. M. (2005). *Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano 1990-2002*, Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/7966/dcede2005-58.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sánchez, R. y Rodríguez, F. (2007). *Seguridad, democracia y seguridad democrática*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Santander, J.; Gómez, C.; Márquez, D. y Soler, S. (2012). *El proceso de formación de agenda de política pública de Seguridad Democrática*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER).
- Saxe-Fernández, J. (2012). *Crisis e imperialismo*. México D.F.: UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz, en Angelika Rettberg (ed.), *Construcción de paz en Colombia* (pp. 405-433), Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Bogotá: Planeta.
- Serra, A. (2012). *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado*. México D.F.: Porrúa.
- Serrano, R. (1999). *Jaque Mate. De cómo la Policía le ganó la partida al ajedrecista y a los carteles del narcotráfico*. Bogotá: Norma.
- Serrano, R. (2014). *Las palabras del general*. Bogotá: Norma.
- Sherman, L. (1987). *Repeat calls to the police in Minneapolis*. Washington: Crime Control Institute.
- Sherman, L. (1998). *Evidence-Based Policing. Ideas in American Policing Series*. Washington: The Police Foundation.
- Sherman, L.; Farrington, D.; Welsh, B. y Mackenzie, D. (eds.) (2002). *Evidence Based Crime Prevention*. New York: Routledge.
- Silva, P. y Rojas, F. (2013). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Las dimensiones regionales, nacionales y locales*. San José: FLACSO.
- Skogan, W. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*. New York: The Free Press.
- Skogan, W. (2006). *Police and Community in Chicago*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, W. y Hartnett, S. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. New York: Oxford.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without trial*. New York: John Wiley and Sons.
- Solheim, H. (2016). *Gobernabilidad y gestión local de la seguridad. La relación entre el gobierno municipal y la policía en Bogotá, 1995-2015*. Leiden: Tesis doctoral.
- Suárez, J. (2009). *La ciencia de policía. Un estado del arte*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Suárez, J. (2010). Avances de la ciencia de policía en América Latina, en E. d. *Policía, Memorias I Congreso Internacional de Ciencia de Policía* (pp. 81-109). Bogotá: Gente Nueva
- Surel, Y. y Palier, B. (2005). Les "Trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.

- The New York Times* (26-09-2016). *Colombia Signs Peace Agreement With FARC After Five Decades of War*, <https://www.nytimes.com/2016/09/27/world/americas/colombia-farc-peace-agreement.html>
- Tickner, A. y Morales, M. (2015). Narrating Success: Colombian Security Expertise and Foreign Policy, en B. Bagley y Jonathan Rosen, *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century* (pp. 241-262). Londres: Lexington.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 900-1900*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, C. (1995). *Popular Contention in Great Britain*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Tilly, C. (2005). Regimes and Contention. En *Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tokatlián, J. (2010). *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Zorzal.
- Tovar, G. Á. (1993). *Historia de la Policía Nacional de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Uribe, Á. (2012). *No hay causa perdida. Memorias*. New York: Celebra.
- Valencia, Á. (1993). *Historia de la Policía Nacional de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Vanegas, P. (2011). La constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. *Revista Derecho del Estado*, julio-diciembre (27), 261-290, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630238011>
- Vargas, A. (2001). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Vargas, A. (2006). De una Policía militarizada a una Policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto. *Ciencia Política*, 1(1), 179-212.
- Vargas, A. (2008). ¿Cómo entender la seguridad y la defensa?, en *Boletín Bimestral Democracia, Seguridad y Defensa. Programa "Relaciones Civil-Militares"* (29) 2-4. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Vargas, A. y García, V. (2008). Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano. *América latina Hoy*, (50), 37-51, [http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/1339/1410](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/1339/1410)
- Vargas, A. y García, V. (2009). Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen, en F. Carrión y M. Dammert, *Economía Política de la Seguridad Ciudadana* (pp. 39-58). Quito: FLACSO.
- Vargas, A.; Escobar, A.; Lizarazo, N. y Chaparro, J. (2006). Seguridad, contrainsurgencia y fuerzas armadas. En A. Vargas, *Ensayos sobre seguridad y defensa* (pp. 127-142). Bogotá:

Universidad Nacional de Colombia/Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales  
Gerardo Molina.

Vásquez, A. (1979). *El poder presidencial en Colombia. La crisis permanente del derecho constitucional*. Bogotá: Grupo Editorial Dobry.

Velásquez, E. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Revista de Ciencias Sociales*, 9 (27), 11-39.

Vinyamata, E. (2013). Seguridad humana, en D. Guerrero, *Aportes de la Seguridad Humana en Somalia* (pp. 129-131). Valencia: Tirant lo blanch.

Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2004). *El político y el científico*. México D.F.: Coyoacán.

Weisburd, D. y Braga, A. (2019). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Westley, W. (1977). *Violence and the police*. Cambridge: MIT Press.

Wieviorka, M.; Martínez, J. y Onaindía, M. (1991). *El terrorismo: la violencia política en el mundo*. Barcelona: Plaza y Janés.

Wilson, K. (1968). *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Wolfers, A. (1952). *National Security as an ambiguous symbol*. *Political Science Quarterly*, 64, 481-502.

Wolff, S. (2018). The Making of Peace: Processes and Agreements. *Armed Conflict Survey*, 4(1), 65-80.

Wood, J. y Shearing, C. (2011). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedise.

Yofre, C.; Luis, G. y Claudia, G. (2018). *Orden y seguridad. Contraposición de enfoques policiales*. Bogotá: Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro.

Zapata-Barrero, R. (2009). Michel Walzer: los fundamentos básicos del liberalismo en entredicho: pluralismo cultural, ciudadanía y justicia, en R. Máiz, *Teorías políticas contemporáneas* (pp. 233-269). Valencia: Tirant lo blanch.

## Sitios web

- Alcaldía Mayor de Bogotá (1986). *Ley 11 de 1986*,  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9130>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2005). *Secretaría Jurídica Distrital*.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17161>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2009). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*,  
[http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_mex\\_sc\\_anex23.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_mex_sc_anex23.pdf)
- Caracol Radio (2008). *Uribe llegó al 80 por ciento de popularidad, la mayor desde que es Presidente de la República*,  
[https://caracol.com.co/radio/2008/01/23/nacional/1201103580\\_537962.html](https://caracol.com.co/radio/2008/01/23/nacional/1201103580_537962.html)
- Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia - CESIJ (2015). *Índice Global de Impunidad*, en J. L. Clercq y G. Rodríguez (edits.), [www.udlap.mx/igi/2015/files/igi2015\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/igi/2015/files/igi2015_ESP.pdf)
- Congreso de la República (2019a). *Decreto 1838 de 2002*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1838\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1838_2002.html)
- Congreso de la República (2019b). *Decreto 1900 de 2002*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1900\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1900_2002.html)
- Congreso de la República (2019c). *Ley 1801 de 2016*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)
- Congreso de la República (2019d). *Ley 2000 de 2019*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2000\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2000_2019.html)
- Congreso de la República (2019e). *Secretaría del Senado*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2002\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2002_2002.html)
- Congreso de la República (2019f). *Constitución Política de Colombia*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr010.html#303](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr010.html#303)
- Congreso de la República (2019g). *Decreto 1975 de 2002*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1975\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1975_2002.html)
- Congreso de la República (2019h). *Decreto 2002 de 2002*,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2002\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2002_2002.html)
- Congreso de la República (2019i). *Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*, Senado de la República de Colombia,  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html)

Congreso de la República (2019j). *Constitución Política de Colombia*  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr007.html#214](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr007.html#214)

Congreso de la República (2019k). *Secretaría del Senado*, Sentencia C-251/02:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-251\\_2002.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-251_2002.html#1)

Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia C-181/16:  
<https://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-181-16.htm>

Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia. (1986). *Función Pública*. Ley 30 de 1986, Estatuto Nacional de Estupeficientes,  
<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2774>

Departamento Nacional de Planeación (junio de 2010). *Informe al Congreso. Álvaro Uribe Vélez. 2010*, file:///C:/Users/Dell%203000/Downloads/congreso\_presidente.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*, <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

Digital National Security Archive (1986). *Homeland Security Digital Library*. (U. S. Office, ed.), National Security Decision Directive 221: Narcotics and National Security:  
<https://www.hsdl.org/?viewydid=463177>

Fink, A. (2010). Acerca del concepto de seguridad. *V Congreso de Relaciones Internacionales*, [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39975/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39975/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Gallup Poll. (2018). *Encuesta Gallup 128 diciembre 2018*,  
<https://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-128-diciembre-2018.pdf>

García, M. y Uprimny, R. (2005). *¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción*,  
<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2005/12/Controlando-la-excepcionalidad.pdf>

Gestor Normativo, Función Pública (1966). *Decreto 3398 de 1965*,  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66354>

Gestor Normativo, Función Pública (2002). *Decreto 1837 de 2002*,  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5522>

Gestor Normativo, Función Pública. (2018). *Sentencia 00543 de 2018 Consejo de Estado*  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88500>

Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa (1987). *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, <https://www.resdal.org/Archivo/defc-pIII.htm>

Gómez, M. y Sánchez, J. (productores) y Gómez, M. y Betancur, C. (directores) (2007). Colombia vive: 25 años de resistencia. Revista Semana y Caracol Televisión. Youtube, [https://www.youtube.com/watch?v=rdyMyU\\_mUFY](https://www.youtube.com/watch?v=rdyMyU_mUFY)

Instituto de Defensa Legal (2013). *Seguridad Ciudadana*, Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, <https://www.seguridadidl.org.pe/actores/sistema-nacional-de-seguridad-ciudadana>

Mattos, A. (2015). *La seguridad ciudadana bajo el enfoque de la seguridad humana*, <https://enfoqueseguridadhumana.wordpress.com/2016/03/11/primera-entrada-del-blog/>

Metropolitan Police. (2008). *The National Archives*, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081203152759/http://www.met.police.uk/history/definition.htm>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). *Texto completo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

Organización de los Estados Americanos (2010). *Constitución Política de la República de Chile*, [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf)

Organización de los Estados Americanos (2011) *Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en Las Américas*, [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=S-37](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-37)

Organización Mundial de la Salud (1996). *Resolución WHA49.25. Prevención de la violencia: Una prioridad de salud pública*, [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/resources/publications/en/WHA4925\\_spa.pdf](https://www.who.int/violence_injury_prevention/resources/publications/en/WHA4925_spa.pdf)

Pastrana, A. (1998). *Fundación Ideas para la Paz*, <http://www.ideaspaz.org/tools/download/51315>

Peñaloza, M. (2009). *Sitio de archivo de la Presidencia 2002-2010*, Consejos comunales, herramienta de gestión pública, <http://historico.presidencia.gov.co/columnas/2009/columnas273.html>

Presidencia de la República (2006). *Proceso de paz con las autodefensas. Informe Ejecutivo*. Bogotá, <https://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2258.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10605.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2 de octubre de 2016). *Plebiscito 2 de octubre de 2016*, [https://elecciones.registraduria.gov.co/pre\\_plebis\\_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm)

República de Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1991). *Ley 24.059 de Seguridad Interior*, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>

República de Colombia, Departamento de Planeación (2003). *Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario" 2002-2006*, <https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

República de Colombia, Ministerio de Defensa, Departamento Nacional de Planeación (1995). *CONPES 2771. Modernización de la Policía Nacional en el marco del plan de seguridad ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/consolidacion.pdf>

República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Política de Defensa y Seguridad, Todos por un Nuevo País*, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Descargables/espanol/politica\\_defensa\\_seguridad2015.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_seguridad2015.pdf)

República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (s.f.a). *Red de cooperantes*, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Descargables/espanol/Red%20de%20Cooperantes.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/Red%20de%20Cooperantes.pdf)

República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (s.f.b). *Soldados de mi Pueblo*, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Descargables/espanol/Soldados%20de%20mi%20Pueblo.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/Soldados%20de%20mi%20Pueblo.pdf)

República de Colombia, Ministerio de Gobierno, Policía Nacional (1944). *Escalafón de actividad*. Bogotá: Policía Nacional, mimeo.

República de Colombia, Ministerio de Guerra Policía Nacional (1962). *Escalafón de oficiales de la Policía Nacional en orden de jerarquía y antigüedad*. Bogotá: Policía Nacional, mimeo.

República de Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia (2011). *Ley de Seguridad Ciudadana*, <http://www.observatorioirsb.org/cmsAdmin/uploads/cartilla-ley-de-seguridad-ciudadana71.pdf>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (1886). *Sistema Único de Información Normativa*, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (1995). *Sistema Único de Información Normativa*, Decreto 1956 de 1995 Por el cual se adopta el Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga: Plan Nacional, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1376700>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (2001). *Sistema Único de Información Normativa*, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1695676>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (2019a). *Sistema Único de Información Normativa*, Decreto 1667 de 1996 Por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1816685>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (1948). *Sistema Único de Información Normativa*, Ley 93 de 1948 Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reorganizar la Policía Nacional, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1632367>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (2019b). *Sistema Único de Información Normativa*, Constitución Política de Colombia de 1886, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (2019c). *Sistema Único de Información Normativa*, Decreto 707 de 1927. Por el cual se dictan los reglamentos de Policía Nacional sobre orden público, reuniones públicas y posesión de armas y municiones, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1724637>

República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho/Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013*, <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/C0031052014-estudio-consumosustancias-psicoactivas2013.pdf>

República de Colombia, Secretaría del Senado (2019a). *Ley 684 de 2001*, [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0684\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0684_2001.html)

República de Colombia, Secretaría del Senado (2019b). *Decreto 0717 de 1996. Por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público*, [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0717\\_1996.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0717_1996.html)

Rodríguez, J. (2010). *El papel de la antropología forense en la identificación de las víctimas del holocausto del Palacio de Justicia, Bogotá, Colombia 1985*, <file:///C:/Users/Dell%203000/Downloads/Dialnet-ElPapelDeLaAntropologiaForenseEnLaIdentificacionDe-3744850.pdf>

Tickner, A. (diciembre de 2016). *Exportación de la seguridad*, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>

*Toma de las Farc a Mitu coordinada y planeada por el Mono Jojoy* (s.f.), Youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=eeZgy8rgWYs>

Tudela, P. (2007). *Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas*, <http://www.policia de investigaciones de Chile.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>

United Nations Development Program (1994). *Informe de Desarrollo Humano 1994*,  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)

Uribe, Á. (2002). *Manifiesto Democrático - 100 puntos Álvaro Uribe Vélez*,  
[https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf)

Zechmeister, E. (2014). *La cultura política de la democracia en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática de 10 años del Barómetro de las Américas*,  
[https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10908es\\_v3.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10908es_v3.pdf)

## Samenvatting

Dit onderzoek analyseert het Colombiaanse veiligheidsbeleid in de periode van 2002 tot 2018 en de rol die de Policía Nacional (de nationale politie) daarin heeft gespeeld. Tijdens bovengenoemde onderzoeksperiode werd een ongekeerde hoeveelheid publiek beleidsmaatregelen ingevoerd. Het betreft de meest kritieke periode van het interne gewapende conflict tussen staatsveiligheidstroepen, guerrillastrijders, paramilitaire groeperingen en drugshandelaren. In deze periode vond in Colombia ook een vredesproces plaats waarmee een nieuwe overgangsfase werd ingeluid. In deze transitie werden traditionele veiligheidsmodellen in heroverweging genomen, die worden gekenmerkt door staats-centristisch denken. Ze werden echter nog niet geïmplementeerd.

In dit proefschrift wordt een reeks publiek beleidsmaatregelen op het gebied van veiligheid geanalyseerd. De nadruk ligt daarbij op de sterke institutionele benadering van publieke vraagstukken in Colombia, waarbij op het gebied van veiligheidsbeleid rolverwarring blijft bestaan. Deze situatie is een uiting van de sterk reductionistische benadering van nationale veiligheid, een kenmerk dat bovendien werd versterkt door de omstandigheden van het gewapende conflict en drugshandel gedurende de tweede helft van de 20e eeuw.

Het eerste onderzoeksthema van deze dissertatie is dat van *convivencia democrática* of democratische co-existentie, waarbij de reikwijdte van dat concept wordt beperkt tot het geüniformeerde politiekorps. In deze context gaat de totstandkoming van co-existentie vooraf aan veiligheid en wordt het vormgegeven door de autoriteiten en gemeenschap in een brede burgerschap versterkende inspanning.

In deze studie wordt de term *policía* (politie) toegepast als een conceptueel element uit de politiewetenschap, hetgeen synoniem is aan co-existentie. Andere onderzoekscategorieën zijn de militarisering van de politie en *vice versa*. Al het bovenstaande heeft gevolgen voor de participatie en verantwoordelijkheid van de politiek-bestuurlijke autoriteiten, als zijnde hoofdverantwoordelijken voor de missie van de politie: co-existentie.

Op basis hiervan stelt de staat een aanpak voor die is gebaseerd op het traditionele veiligheidsmodel. Historisch gezien heeft de *politie (policía)* zichzelf in dat model gepositioneerd als een institutioneel apparaat dat wordt geassocieerd met reactie en respons op het gebied van misdaad- en geweldbestrijding. Zodoende werd *veiligheid* geprefereerd als middel om constitutionele doelstellingen te realiseren en als ruw element om geweldsuitingen te beteugelen. Dit vond plaats in de context van de democratische ontwikkelingsprocessen die Latijns-Amerikaanse naties doormaakten, hetgeen leidde tot

uitstel van de ontwikkeling van *co-existentie*. De uiteindelijke verwezenlijking van die *co-existentie* vormt het einde van de sociale rechtsstaat en is tegelijkertijd een eerste voorwaarde voor veiligheid.

De Colombiaanse casus brengt een toestand aan het licht die wordt gekenmerkt door een structurele staat van onvoltooid zijn, hetgeen gedurende de afgelopen eeuw invloed heeft gehad op de consolidatie van veiligheid. Het moeizame verloop van ontwikkelingen als het industrialiseringsproces, de verdeling van grond en plattelandsontwikkeling wordt voornamelijk geassocieerd met een neoliberal hervormingsbeleid dat er niet in is geslaagd deze problemen op te lossen. Door ongelijkheid en problematiek omtrent bestuurbaarheid, blijft bovengenoemde problematiek onopgelost, met name op het vlak van de organisatie van democratische *co-existentie* als doelstelling van politiek.

De mate van polarisatie waar Colombia momenteel mee wordt geconfronteerd, is deels het gevolg van de gebrekkige wijze waarop een aantal vredesakkoorden zijn geformuleerd. Tegen deze achtergrond wordt de doelstelling om *co-existentie* te consolideren als een democratisch element voor veiligheid en sociaaleconomische ontwikkeling, voortdurend uitgesteld.

De studie merkt een reeks problemen op die ontstaan wanneer het formulerings- en implementatieproces van veiligheidsbeleid worden beperkt tot sterk gecentraliseerde maatregelen en de maximalisering van het instrumentalisering van de publieke macht als voornaamste middel wordt ingezet. Daardoor blijkt sprake te zijn van een beperking van het participatieve en democratische proces van de politie als entiteit (*ente policía*); een toestand die kenmerkend was voor zowel de twintigste eeuw, als voor de eerste onderzoeksperiode van 2002 tot 2010. Anderzijds toont de studie aan dat bij het voeren van veiligheidsbeleid op territoriaal niveau sprake is van gebrek aan politiek en civiel leiderschap.

Hoofdstuk 1 verschaft, vanuit het perspectief van de staat, een historische analyse van de totstandkoming van de – op politieke realisme gebaseerde – Colombiaanse nationale veiligheidsaanpak. Deze aanpak was gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw van grote invloed op de wijze waarop veel Latijns-Amerikaanse landen het veiligheidsvraagstuk benaderden. Naarmate het onderwerp veiligheid steeds meer werd beschouwd vanuit het perspectief van menselijke ontwikkeling, werd vanaf eind jaren negentig de breuk met het politiek realisme ingezet. In dit hoofdstuk wordt in de context van het theoretisch kader van deze dissertatie tevens aandacht besteed aan een nieuwe visie op veiligheid die afkomstig is uit de – uit de sociale wetenschappen afkomstige – politiewetenschap.

Deze wetenschap is gegrond op het concept van de politie als entiteit (*ente policía*) en haar drie samenstellende elementen: politiemacht, functie en activiteit. Deze drie elementen

komen respectievelijk overeen met degenen die wetten maken om de uitoefening van publieke rechten en vrijheden te reguleren; actoren als politiek-bestuurlijke autoriteiten die ze via de publieke functie territoriaal reguleren en; met degenen die die functie vervullen, namelijk de politie.

De politiewetenschap is gebaseerd op twee denkstromingen. De eerste is die van de Duitse kameralistiek uit de zeventiende eeuw, waarin de notie van politie multidimensionaal is en zich uitstrekt tot het bestuur van de staat teneinde orde en co-existentie te garanderen. De tweede denkstroming kent een historisch-juridische benadering die zijn oorsprong vindt in het Franse bestuursrecht en het institutionalisme. Tevens is een analyse van politiestudies uit de Verenigde Staten en Europa toegevoegd. Hiermee wordt een politiek en sociologisch perspectief op de functie van politie in de verhoudingen tussen samenleving en overheid verschaft.

Sinds haar nationalisatie heeft de Nationale Politie van Colombia in de tweede helft van de eeuw vanuit haar constitutioneel civiele karakter vooruitgang geboekt in het demilitariseringsproces. Het besluit om op dit vlak vorderingen te maken heeft doorgang gevonden ondanks de historische omstandigheden die verband houden met het interne conflict en drugshandel en het politieorgaan dwongen aandacht te besteden aan fronten die verband houden met nationale veiligheid.

Het centraal stellen van de staat bij de formulering van het veiligheidsbeleid ging echter ten koste van een constructivistische, pluriforme en bindende rol van zowel lokale autoriteiten in de context van territoriaal toezicht op veiligheid, als burgerschap in de context van co-existentie.

In hoofdstuk 2 wordt het historisch-constructivistisch proces van veiligheidsbeleid in Colombia beschreven. Hierbij wordt een institutionele benadering van politie gehanteerd. Naast een analyse van de totstandkoming en vorming van publieke veiligheid in Latijns-Amerika, bevat het hoofdstuk tevens een uiteenzetting van de drie perspectieven die relevant zijn voor het bestuderen van de politie in het land: politierecht, gewapend conflict en een sociologisch-institutionele lijn.

In de tweede helft van de 20e eeuw werd het proces van nationalisatie, centralisatie en professionalisering van de politie in gang gezet. Ten tijde van de opkomst van de guerrilla's en drugshandel prevaleerde een nationale veiligheidsaanpak die, ofschoon het de doelstelling van co-existentie vertraagde, een aanzienlijke bijdrage leverde aan het derde element van de entiteit, te weten: politie-activiteit met betrekking tot specialisatie, functionele en organisatievolwassenheid van de Nationale Politie.

Op het vlak van de eerste twee vormende elementen van de politie als entiteit (*ente policía*): macht en functie, alsmede de componenten die verband houden met co-existentie, te weten het democratiseringsproces van de politiek en burgerparticipatie, vonden geen belangrijke ontwikkelingen plaats. Dit kwam doordat overheidsinspanningen ten behoeve van de nationale veiligheid waren gericht op optreden tegen guerrilla's en illegale gewapende groeperingen.

De formulering van het veiligheidsbeleid in Colombia vloeit voort uit een homogene politieke context in Latijns-Amerika die ondergeschikt is aan het proces van staatsmodernisering. In deze context heeft een institutionele, gecentraliseerde en sterke overheidsafhankelijke benadering met betrekking tot de politie de overhand. In de Latijns-Amerikaanse regio werd de basis gelegd voor een institutionele architectuur die paste bij de nieuwe politieke realiteit van democratische consolidering waarin prioriteit wordt gegeven aan menselijke veiligheid. Hoewel enkele politiehervormingsprocessen hebben plaatsgevonden, hebben deze desalniettemin niet geleid tot structurele bestuursprocessen op het gebied van burgerveiligheid en met name co-existentie.

De Colombiaanse casus vertoont, vanwege het tot het afgelopen decennium voortdurende interne gewapende conflict, uitzonderingen wat betreft de implementatie van een aantal van deze beleidsmechanismen. Dit betekende op het gebied van veiligheid echter niet dat geen interesse was ontstaan om ruimte te geven aan de discipline van publiek beleid. Juist in Colombia kende dit proces zijn grootste expansie in de onderzoeksperiode van 2002 tot 2018.

Hoofdstuk 3 bevat een analyse van het veiligheidsbeleid vanaf het begin van het millennium. Vanaf 1980 vond een verschuiving plaats van buitensporige inzet van 'uitzonderingstoestanden' en een hoog productieniveau van regelgeving, naar de implementatie van nieuwe burgerparticipatiemechanismen. Vanaf 2002 werd voor het eerst een staatsveiligheidsbeleid ingevoerd: het Democratisch Veiligheidsbeleid (*Política de Seguridad Democrática, PSD*). Daarin werd een publieke agenda geformuleerd waarin drie criteria prevaleerden: het centralistische karakter, de uitoefening van staatsgezag en territoriale controle als pijlers in de relatie tussen staat en burgerschap. De politieke component werd beperkt tot het uitoefenen van politieke activiteiten via het institutionele korps, hetgeen uitstel van het consolideringsproces van co-existentie als politiedoelstelling met zich meebracht.

Het regeringsplan is sterk afhankelijk van centralisatie van veiligheid als voorwaarde voor sociale en economische ontwikkeling, alwaar de uitvoerende macht verantwoordelijk voor is. Hetzelfde geldt voor het maximaliseren van de inzet van de legitieme macht van de staat en zijn machtsmiddelen. Met betrekking tot politie is sprake van een functionele

instrumentalisering teneinde het doel van dit beleid te realiseren en niet het doel van politie: co-existentie. Als gevolg van het bovenstaande is nagelaten de basis vorm te geven vanuit de publieke functie teneinde publiek beleid in deze dimensie te implementeren. Juist tijdens deze beleidsperiode ontstond ten gunste van de staat een breuk in de machtsverhoudingen met illegale gewapende groeperingen zoals de guerrilla's. Dit dwong de guerrilla's tot strategische terugtrekking, hetgeen hen zou bewegen richting een vredesproces en derhalve zou leiden tot een koerswijziging van het veiligheidsbeleid.

In hoofdstuk 4 wordt de hernieuwde conceptualisering van veiligheidsbeleid vanuit het perspectief van burgerveiligheid en politie geanalyseerd. Hierbij kwam het in de periode van 2010 tot 2018 echter niet tot effectieve beleidsimplementatie, waardoor dit proces niet verder kwam dan het stadium van het formuleren van het betreffende publieke beleid. Het beoogde beleid moest een combinatie worden van een veel actiever optreden en de inzet van de Nationale Politie enerzijds en overheidsinspanningen tot onderhandelingen met de FARC anderzijds. Dit alles in een poging een einde te maken aan het meer dan vijftig jaar durende gewapende conflict.

De brede notie van politie werd beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde van de staat, in de context van de nieuwe fase van het veiligheidsbeleid en de maatschappelijke veranderingen die in het land plaatsvonden. Ook werd het gezien als een sleutelfactor in de vormgeving van het post-vredesprocessenario. Het veiligheidsbeleid is hoe dan ook nog onvoltooid wat betreft haar bereik en de nieuwe uitdagingen op het gebied van het richting geven aan de beoogde co-existentie. De staatsgerichte visie wordt echter gehandhaafd en beperkt zich tot een focus op de productie van regelgeving en politie-activiteit, dat wil zeggen de activiteit van het geüniformeerde politiekorps.

De dichotomie en spanning tussen het nationale veiligheidsmodel en de komst van nieuwe modellen op het gebied van burgerveiligheid en co-existentie oefent druk uit op regeringen om tot vernieuwde staatsvisies te komen. Deze nieuwe modellen beogen de institutionele effectiviteit en de effectiviteit van beleid gericht op de bescherming van het individu te verbeteren met een aantal basisvoorwaarden voor menselijke ontwikkeling in de context van co-existentie.

Hoofdstuk 5 beschrijft de impact van het veiligheidsbeleid op territoriaal niveau vanuit de visie van de politiecommandanten. Geconstateerd wordt dat in de context van het politieke instituut sprake is van een tweeledige relatie, te weten: a) een verticale relatie met burgers en een horizontale met lokale autoriteiten die de verantwoordelijk dragen voor veiligheid in de territoriale sfeer, en b) een absoluut horizontale relatie met beide actoren. De commandanten betogen burgerveiligheid te incorporeren en erkennen in een nieuw publiek beleidskader. Ze doen dit echter zonder de problematiek omtrent lokaal toezicht op

veiligheid uit het oog te verliezen bij zowel de implementatie en uitvoering als evaluatie van het publiek beleid.

De studie toont aan dat binnen het politieke instituut sprake is van een hoge mate van afhankelijkheid en functionele concentratie. Dit komt tot uiting in hiërarchische politiek-institutionele relatiepatronen tussen centrale (nationale overheid), regionale en lokale autoriteitsniveaus. Het voorgaande is tevens zichtbaar in het gebrek aan functioneel begrip en notie van de missie van dit instituut. In het onderzoek wordt bovendien vastgesteld dat de uitoefening van de doelstelling van co-existentie zich beperkt tot recent geïntroduceerde regulerende instrumenten zoals de nieuwe Nationale Code voor Burgerveiligheid en Co-existentie (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Dit proces bevindt zich echter nog niet in een fase van effectieve constructie van burgerparticipatie in de context van democratische co-existentie.

Op basis van de analyse van de Colombiaanse casus pleit deze studie voor de versterking van de functionele piramide van democratische co-existentie en veiligheid. Deze dienen de volgende drie fundamentele elementen te bevatten: publiek beleid, institutionele architectuur en coördinatie- en articulatiemechanismen. Dit verklaart de historische distantiëring, onwetendheid over institutionele rollen en de consolidering van een veiligheidsmodel. Het voorgaande is uitsluitend van toepassing op de politie en de noodzaak om een publieke agenda van co-existentie vanuit burgerschap te bevorderen. De onwetendheid van lokale autoriteiten op het gebied van het toezicht op de territoriale veiligheid, regelgeving, de politieke en inter-institutionele coördinatiemechanismen en de correcte toepassing van de publieke macht kunnen daarbij worden opgeteld.

Deze studie verrijkt het debat met een gedifferentieerde en uitgebreide visie vanuit het perspectief van een publiek beleid waarin politieke activiteiten kunnen bijdragen aan de versterking van de democratie in de participatieve constructie van veiligheid. Geconcludeerd wordt dat het feit dat de Colombiaanse Nationale Politie het enige politiekorps in Latijns-Amerika is dat afhankelijk is van het ministerie van Defensie, een onderwerp van discussie zou moeten zijn. Echter, de politieke cultuur, de ernstige mate van polarisatie in het land, evenals het sterke cliëntelisme en gevaarlijke antidemocratische en populistische discoursen, kunnen de missie van de politie vervormen ten gunste van de belangen van politieke elites. In het licht van het bovenstaande kunnen solide argumenten worden aangevoerd die erop wijzen dat het van belang is om overheveling naar een ander ministerie te vermijden totdat het proces van modernisering van de staat en politieke hervormingen meer zijn geconsolideerd.

De studie wijst bovendien op de noodzaak om op drie fronten vooruitgang te boeken. Ten eerste de definitie van een nieuwe veiligheidsdoctrine die interne veiligheid afbakt van

menselijke veiligheid en derhalve van co-existentie. Vervolgens dient een politiemodel te worden geïmplementeerd dat burgerparticipatie en een functionele rol voor lokale autoriteiten in brede zin bevordert. Dit vereist een systematische inspanning tot planning, formulering, implementatie en evaluatie van publiek beleid op het gebied van veiligheid. Daarnaast hebben politie en lokaal politiek leiderschap behoefte aan kennis over het creëren van democratische co-existentie. Om hierin te slagen dienen maatschappelijke en politieke controlemechanismen op het gebied van territoriaal toezicht op veiligheid worden gedefinieerd in gedeelde verantwoordelijkheid met andere takken van de publieke macht.

Ten slotte wordt de toenemende vooruitgang van academische onderzoek vanuit het analytisch perspectief van de politicologie benadrukt. Vorderingen op dit vlak dragen bij aan de consolidering van het voorstel van de functionele piramide van democratische co-existentie en veiligheid in een groot publiek veiligheidssysteem.

## Summary

This study analyses security policy in Colombia between 2002 and 2018 and the role the national police force played in this strategy. During the timeframe researched, an unprecedented number of public policies were created. It also constitutes the most critical period of the internal armed conflict between state security forces, guerrillas, vigilantes and drug traffickers. A peace process was also initiated at this time, leading to a new phase of transition. As a result, traditional state-centrism models of security have been rethought but not yet implemented.

This thesis analyses a series of public policies on security, highlighting the important institutional way of dealing with public problems in Colombia, where confusion about different actors' roles in managing security has persisted. This situation reflects the reductionism surrounding national security, which has been accentuated by the very circumstances surrounding the armed conflict and drug trafficking in the second half of the twentieth century.

The first category of research analysis is that of democratic coexistence, whose scope is restricted to the uniformed police force. In this sense, coexisting precedes security and is headed up by authorities and communities in a broad exercise that boosts citizen participation.

In this study, the police refers to a concept that comes from police science and is synonymous with coexistence. Other categories of analysis include the militarisation of the police force and the policing of the military. All this has affected the political-administrative authorities' participation and responsibility as those generally in charge of the police's aim of coexisting.

In this sense, the State's response has been based on the traditional security model, in which the police force has historically been an institutional resource that reacts and responds to crime and violence. In this sense, security became a means of achieving constitutional aims and a treacherous tool to curb outbreaks of violence. All this occurred while democracy was still maturing in Latin American nations, which is why coexistence was proposed. Achieving this would mean the end of the social state of law; at the same time, it would be a precondition for security.

Incomplete structural situations can be identified in the case of Colombia that have affected the consolidation of security during the last century. These have mainly been associated with difficulties involving the industrialisation process, territorial distribution and countryside development as a result of neoliberal reform, which in itself has not actually resolved any of

these problems. As a result of governability inequality and difficulties, this is still something that is unresolved, particularly concerning democratic coexistence as a police aim.

The current climate of polarisation in Colombia is partly the result of certain peace agreements with obvious weaknesses in their formulation. In this scenario, the aim of consolidating coexistence as a democratic element of security and social and economic development has been postponed again and again.

This study points out a series of problems that emerge when limiting the process of formulating and implementing security policy to highly centralised measures that maximise the use of public force as their main resource. This restricts the participative and democratic process of the police entity, a situation that characterised both the twentieth century and the study's first period between 2002 and 2010. On the other hand, an absence of political and civil leadership can be seen in security at a territorial level.

Chapter 1 includes a historical analysis of the creation of a focus on national security in Colombia from the state perspective and based on political realism. During the second half of the twentieth century, this approach exerted an important influence on how many Latin American countries dealt with the topic of security. From the end of the nineties onwards, a move was made away from political realism, as the issue of security started to be viewed from a human development perspective. In this chapter, attention is paid to a new version of the theoretical approach to security research, which emerges from police science within the area of the social sciences.

This science is based on the concept of the police entity and its three constitutive elements: power, function and police activity. In order, these three elements refer to those legislating to regulate the exercising of rights and public liberties; those regulating territory through public office, such as political-administrative authorities and those carrying out this function - in other words, the police.

Police science in itself emerged from two schools. The first was seventeenth-century German Cameralism, in which the notion of the police is multi-voice and extends to state administration in order to guarantee order and coexistence. The second has a historical-legal basis originating from French administrative law and institutionalism. An analysis of policing studies in the United States and Europe is also added, offering a political and sociological perspective of the police's function as a liaison between society and government.

With its constitutional-civil nature, the Colombian National Police Force has continued to be demilitarised since its nationalisation in the second half of the twentieth century. This decision was made despite the historical circumstances of the armed conflict and drug trafficking that forced this body to deal with issues connected to national security. However,

the presence of state-centrism in security policy formulation has been to the detriment of the creation of a constructivist, plural and binding role for both local authorities (in the territorial management of security) and citizens (as far as coexistence is concerned).

Chapter 2 describes the historical-constructivist security policy process in Colombia from an institutionalist police approach. It analyses the creation of security policy in Latin America and the three aspects related to the country's police force that are looked into: police law, armed conflict and a sociological-institutionalist study of the force.

In the second half of the twentieth century, the police force began to be nationalised, centralised and made professional. With the emergence of guerrillas and drug traffickers, they were focused on national security and, even though this delayed their aim of coexisting, it did make an important contribution to the third element of the entity: police activity, related to the specialisation and organic and functional maturity of the National Police Force.

The first two constitutive elements of the police entity - power and function, as well as the components associated with coexistence that are related to democratising politics and citizen participation - did not experience significant developments. This was due to the fact that, from a national security perspective, the government's efforts were focused on acting against guerrillas and illegal armed groups.

The formulation of security policy in Colombia conforms to Latin America's homogenous political context, which in itself is subordinate to the state modernisation process. In this context, an institutionalist and centralised approach has prevailed, which is highly dependent on the government as far as the police are concerned. In Latin America, the rules of institutional architecture have been adjusted to the new political reality of democratic consolidation, prioritising human safety. Although some police processes have been reformed, this has not led to structural governance processes on public safety or coexistence.

There have been exceptions in Colombia, however, in the implementation of some of these policy mechanisms, due to the internal armed conflict that lasted up to the last decade. However, this does not mean that there was no interest in the subject of public policies related to security. In Colombia specifically, this process experienced its greatest growth in the period studied (2002-2018).

Chapter 3 analyses security policy from the beginning of the millennium, moving from the excessive use of 'states of exception' up to 1980 and a high number of norms to regulate security to the implementation of new citizen participation mechanisms. For the first time, a state policy for security was created in 2002: the Democratic Security Policy (PSD in Spanish). A public agenda was drawn up based on three criteria as pillars of the relationship between the State and its citizens: centralism, the exercising of state authority and territorial control.

The police component was limited to carrying out police activity through the force-institution itself, postponing the consolidation of coexistence as a police aim.

The government's plan was extremely dependent on centralising security as a precondition for social and economic development under the Executive. The same was valid for maximising the use of legitimate state force and its resources of power. Regarding the police, it is inferred that there was functional exploitation to comply with this policy's aim and not the aim of the police themselves – in other words, coexistence. As a result, drawing up the basis for public policy in this area by the civil service has been postponed. During the time this policy existed, the relationship of other forces with illegal armed groups such as guerrillas broke down, favouring the State. This initially forced the guerrillas into a strategic retreat, then into a peace process and eventually lead to a transformation in the approach to security policy.

Chapter 4 analyses reconceptualising security policy based around citizen security and the police. However, this was not something that emerged from the public policy formulation phase and was not effectively implemented between 2010 and 2018. On one hand, the aim was to combine action with a much more active deployment of the national police force. On the other, the aim was for the government to make an effort to negotiate with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC in Spanish). All this was an attempt to end the armed conflict that had lasted for more than 50 years.

A broad understanding of the police was understood as necessary for the State in this new security policy phase because of the social changes the country was going through. It was also seen as a key factor in setting the scene after the peace process. In any case, as far as its scope and the new challenges for the governance of coexistence were concerned, security policy was unfinished. However, a state-centric vision was maintained and the approach restricted to one involving the creation of regulations and the activity of the police – in other words, of the uniformed police force.

The dichotomy and tension between the national security model and the arrival of new security schemes involving citizens and coexistence put pressure on governments to make the transition towards updating state outlooks. These new schemes have looked to improve institutional effectiveness, as well as the policies related to protecting the individual, based on certain conditions of human development from a coexistence perspective.

Chapter 5 describes the impact of security policy at a territorial level through the eyes of police captains. Two relationships can be identified within the police institution: a) a vertical one with citizens and a horizontal one with the local authorities responsible for territorial security and b) a completely horizontal one with both. They say they incorporate and

recognise citizen security in a new public policy framework, without losing sight of the difficulties of local security governability or of implementing, carrying out and evaluating public policy.

There is a high level of dependency and functional specialisation within the police force-institution. This is reflected in the pattern of hierarchical political-institutional relationships at central (national government), regional and local levels. This is also reflected in the lack of understanding of this institution's mission and function. In this study, coexistence is restricted to recent regulatory tools, such as the new National Citizen Security and Coexistence Policy (PNSCC in Spanish). However, a phase to effectively construct citizen participation democratically has not yet been entered into.

By analysing this case, this study suggests strengthening the functional pyramid of democratic coexistence and safety. This must involve three fundamental elements: public policy, institutional architecture and coordination and interaction mechanisms. This explains the historical rift between the lack of awareness about institutional roles and the consolidation of a security model. Responsibility for the latter falls exclusively on the police and the need to promote a public coexistence agenda among citizens. Local authorities also lack knowledge of how to manage security territorially, of the regulations that apply to it, of political and interinstitutional coordination mechanisms and of the correct use of public force.

This study contributes a different and broader perspective to the debate from a public policy perspective, in which police activity can help strengthen democracy by constructing security in a participative way. This study concludes that the fact that the Colombian National Police Force is the only one in Latin America to depend on the Ministry of Defence should be material for debate. However, the police culture, severe national polarisation, blatant favouritism and dangerous antidemocratic and populist narratives could divert the police's mission towards favouring the interests of the political elite. Given this, there are solid arguments for not moving them to a different ministry, at least not until after the process of state modernisation and political reform is more consolidated.

This study also suggests the need to move forward on three fronts. The first involves defining a new security doctrine that sets the limits between interior security and human security and, therefore, coexistence. Then comes implementing a police model that widely promotes citizen participation and the functional role of local authorities. Public policy in security should be systematically planned, formulated, implemented and evaluated. In addition, knowledge of the police and local political leadership is required to create democratic coexistence. To achieve this, social and political control mechanisms to manage security

territorially are needed, for which other branches of public power should be held jointly responsible.

Finally, the increasing number of advances made in academic studies from an analytical political science perspective should be highlighted. This helps to reinforce the proposal of a functional democratic coexistence and security pyramid within a larger public security system.

## **Curriculum Vitae**

César Mauricio Rodríguez Zárate was born on 21 July 1980 in Bogotá, Colombia. He holds a bachelor's degree in Political Studies and International Affairs from the Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, obtained on 1 April 2009. He also possesses a master's degree in Strategic and Prospective Intelligence from the Universitat Jaume I, Castellón, Spain, obtained on 13 October 2010. In the period 2014-2016 he worked as the Colombian liaison Officer in the European Police Office, Europol, at The Hague. He is currently working at the National Police General Directorate as a Strategic Planning Coordinator and Police Innovation Team Leader.