



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018:  
Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial**  
Rodriguez Zarate, C.M.

**Citation**

Rodriguez Zarate, C. M. (2021, July 8). *El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018: Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

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
<b>Capítulo 3</b>	
<b>De la visión estadocéntrica hacia una política estatal de seguridad: modernización policial y participación 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.