



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

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.