



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

# 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 Policia*, 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 que 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**

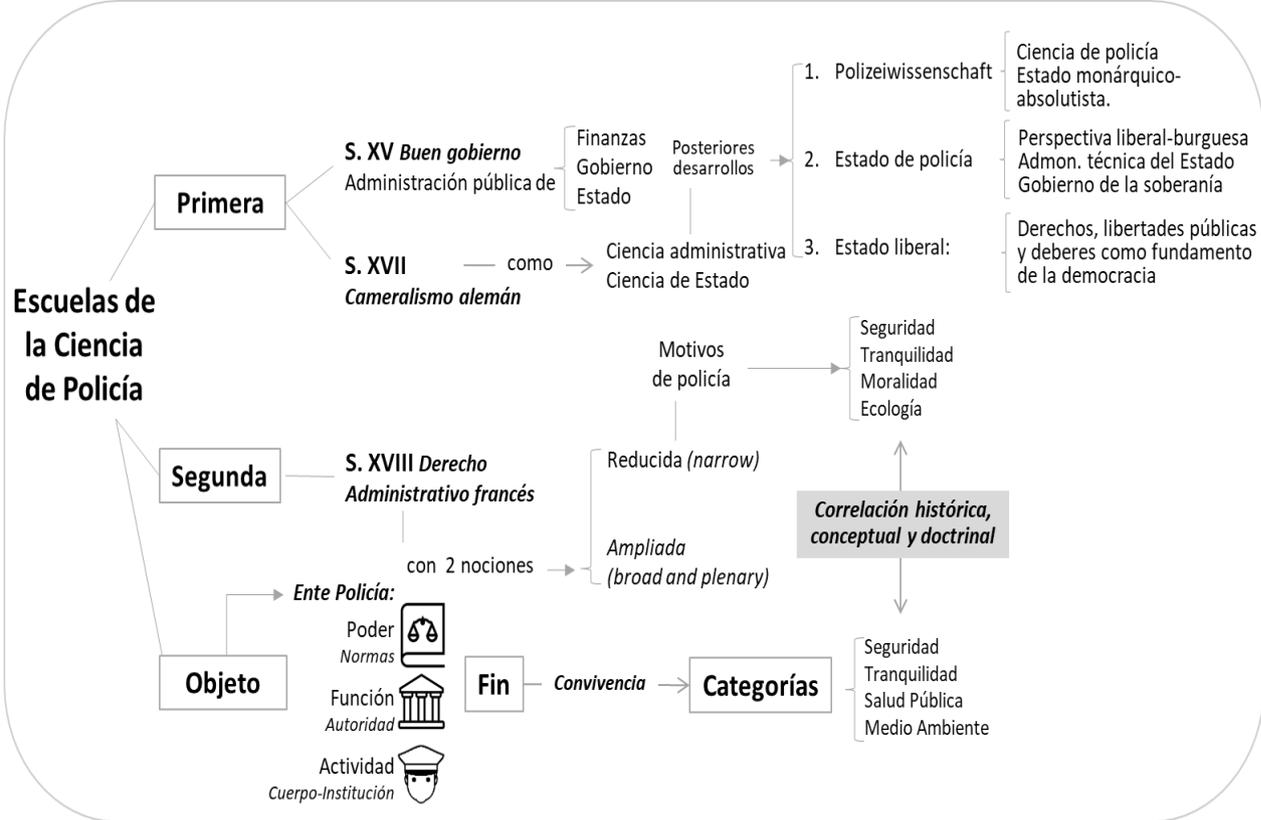
La segunda escuela, tiene su origen en el derecho administrativo francés de finales de siglo XVIII y la primera mitad del XIX. Villegas (citado por Ferro, 2013) indica que predominaban dos nociones. La primera denominada *narrow* –reducida–, de donde nacen lo que se denominan los motivos de policía; 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.