



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 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

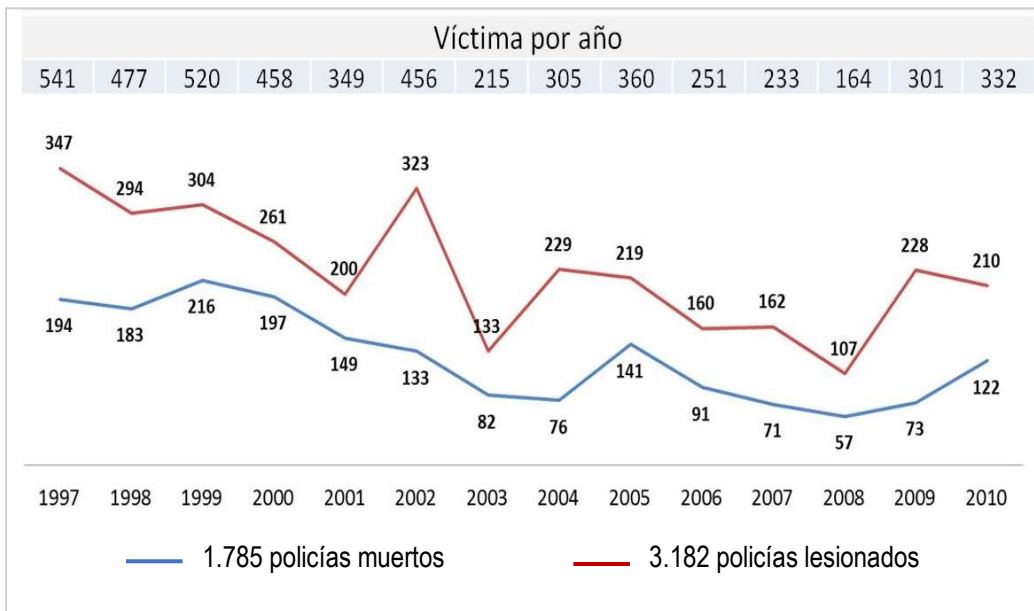
organizacional óptimo". La reforma policial en Colombia reflejaba los elementos centrales y comunes a los programas de policía de proximidad como son: la redefinición del papel de la policía con el fin de incrementar las actividades de prevención del crimen, una mayor reciprocidad en las relaciones entre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

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

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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

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