

LA SEGURIDAD EN COLOMBIA

ENFOQUES Y ALCANCES EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL*

Security in Colombia: its approaches and scope in the constitutional context

Miguel Ángel Pinto Rueda**

Resumen

En el presente texto se planteará inicialmente los antecedentes del concepto de seguridad bajo la perspectiva de la doctrina y la jurisprudencia nacional. Posteriormente, se analizarán las acepciones de la seguridad en el marco constitucional colombiano, así como sus diferentes enfoques; para luego, identificar los límites de las medidas que buscan mantener la seguridad y el orden público, y caracterizar las políticas públicas en temas de seguridad que frecuentemente plantean. Finalmente, se abordarán las críticas que parte de la doctrina hace a estas políticas y los planteamientos para lograr una política integral que mejore los resultados al momento de hacer frente a las actividades delictivas que afectan a los habitantes del territorio colombiano.

Palabras clave

Seguridad, contexto constitucional, seguridad ciudadana, medidas restrictivas.

Abstract

In this text, the background of the concept of security from the perspective of doctrine and national jurisprudence will be initially considered. Subsequently, the meanings of security in the Colombian constitutional framework will be analyzed, as well as its different approaches; to then identify the limits of the measures that seek to maintain security and public order and characterize public policies on security issues that frequently arise. Finally, the criticisms that part of the doctrine makes of these policies and the approaches to achieve a comprehensive policy that improves the results when dealing with criminal activities that affect the inhabitants of Colombian territory will be addressed.

Keywords

Security, constitutional context, citizen security, restrictive measures.

* Artículo corto

** Abogado, Universidad Autónoma de Bucaramanga; especialista en Derecho Público; magíster en Derecho, Gobierno y Gestión de la Justicia - MBA (c); doctorando en Derecho. Gerente de Experiencia del Cliente CXO. Correo Electrónico: mpintorueda@unicienciabga.edu.co; mpinto0140@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La seguridad como concepto guarda relación con los derechos constitucionales y los fines del Estado, específicamente con la consecución de una convivencia pacífica en el territorio nacional. Este concepto guarda directa relación con el orden público y el deber de las autoridades con facultades de poder, función y actividad de policía y de garantizar la seguridad a los ciudadanos.

Ahora bien, son muchas las conductas que pueden llegar a afectar la seguridad ciudadana, dependiendo de la perspectiva y la política de seguridad de un determinado gobierno; sin embargo, el tema de la seguridad plantea problemáticas referentes a la eficiencia de las medidas y los límites de estas al momento de buscar mantener el orden público, dado que en no pocas ocasiones se termina afectando las libertades de los ciudadanos, en aras de garantizar la seguridad ciudadana. Bajo este entendido cabe preguntarse: cuáles son los límites que tienen las políticas de seguridad, pero para ello debe abordarse el concepto de seguridad, su evolución y sus diferentes clases, en aras de determinar cuáles son sus alcances.

En el presente texto se planteará inicialmente los antecedentes del

concepto de seguridad bajo la perspectiva de la doctrina y la jurisprudencia nacional. Posteriormente, se analizarán las acepciones de la seguridad en el marco constitucional colombiano, así como sus diferentes enfoques; para luego, identificar los límites de las medidas que buscan mantener la seguridad y el orden público, y caracterizar las políticas públicas en temas de seguridad que frecuentemente plantean.

Finalmente, se abordarán las críticas que parte de la doctrina hace a estas políticas y los planteamientos para lograr una política integral que mejore los resultados al momento de hacer frente a las actividades delictivas que afectan a los habitantes del territorio colombiano.

ANTECEDENTES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

La seguridad inicialmente tuvo una concepción mundial, dado que con la guerra fría la problemática giraba en torno a las dos grandes potencias militares: Estado Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el riesgo a una posible guerra con el uso de armas de destrucción masiva. Así mismo, con la implementación del Estado de bienestar y, posteriormente, con el modelo neoliberal se empezó a dar un incremento en las actividades delictivas

dando paso al tema de la “seguridad”, pero en esta ocasión bajo el contexto de la globalización y las dinámicas que planteaban los problemas sociales y delincuenciales a nivel local. Bajo esta última perspectiva existe una relación entre el desarrollo socioeconómico y el aumento de la criminalidad, dado que se hacen más pronunciadas las desigualdades que generan fenómenos como el desempleo y la pobreza (Carvajal, 2010, pp. 13-14).

Es así como la seguridad pasó a ser un tema por incluir en la agenda política de los diferentes Estados, que cada vez más se enfrentaban a actividades delincuenciales que afectaban directamente a la ciudadanía. En ese contexto, empezaron los planteamientos de políticas criminales tendientes a controlar las actividades delictivas que tienen vocación de poner en riesgo el orden público, verbigracia: el tráfico de drogas, el hurto, el tráfico de armas, entre otras. Con ello, también surgen las percepciones de inseguridad y violencia como medidores de esta problemática y las políticas de seguridad y las medidas restrictivas, como respuestas a las conductas delictivas.

Bajo este contexto, se han planteado diferentes enfoques de la seguridad, como se mencionó anteriormente, en un inicio se tuvo una concepción mundial con el riesgo que

presentó la guerra fría y un posible choque entre potencias que disponían de armas nucleares. La seguridad luego tuvo un alcance nacional, bajo la perspectiva de la seguridad pública y posteriormente un alcance local, bajo la seguridad ciudadana.

Cabe señalar que de manera general se puede partir de la concepción de seguridad humana, que tal como lo expone Medina, esta ha sido planteada por la Organización de Naciones Unidas - ONU como un concepto conformado por dos componentes basados en la libertad: “El primero es la libertad (estar libre de) con respecto al miedo y el segundo es la libertad (estar libre de) en cuanto la necesidad” (2014, p. 7), así mismo señala que en el año 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define el alcance del concepto de seguridad humana, en términos de "ausencia de temor y ausencia de carencias" (Medina y otros, 2014, p. 7). Dentro de este marco, la seguridad humana es una visión que se enfoca en el concepto de la ausencia de riesgo y también una dimensión del ser humano “frente a amenazas crónicas, tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean estas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades” (2014, p. 7). Desde esta concepción, Medina indica que la ONU ha establecido diferentes categorías de

seguridad según las amenazas que la afectan, estas son: la Seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (2014, p. 8).

En el contexto de América Latina, se ha dado una evolución en los enfoques de la seguridad. Al respecto, Rincón hace referencia a cómo desde el punto de vista teórico se ha dado una transición desde el concepto de la seguridad pública a la seguridad ciudadana en los países de América Latina y según las exigencias que estos tengan sobre el tema:

Ciertos teóricos han adoptado puntos de vista que permiten problematizar la transición de la seguridad pública a la seguridad ciudadana como un proceso acabado o uniforme en el conjunto de América Latina; tal como afirma Salas (2014, 1): “El valor de la seguridad nacional de un país variará de uno a otro y, de un contexto a otro, dependiendo de cuánta seguridad se necesita en función de la que ya se posee en relación con los riesgos y amenazas presentes”. Una perspectiva concomitante es aquella que argumenta que, en lo esencial el discurso y las medidas propias de la seguridad, si bien se transforman con el fin de la Guerra Fría, el núcleo central de su carácter se redefiniría por la emergencia del concepto de seguridad humana en 1994 (Acero, 2006). Es decir, se entiende que uno de los aspectos esenciales de la

seguridad es su conexión con la generación de condiciones propias para el desarrollo de las diferentes dimensiones de los colectivos humanos (2018, p. 191).

En el mismo sentido, Rivas indica que las acepciones de seguridad pública y seguridad ciudadana “son productos recientes, ligados a procesos geopolíticos, regionales y nacionales”, así mismo señala la diferencia entre estos enfoques de la seguridad:

En ambos casos se trata de enfoques que de manera distinta –y aunque en la práctica no siempre de forma exitosa– buscan distanciarse del manejo exclusivamente militar de la seguridad para abordar este tema de manera más integral. A pesar de tener estos puntos comunes, la seguridad pública y la seguridad ciudadana se diferencian en aspectos fundamentales. La primera se remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La segunda, se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención, aunque no excluye acciones

policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único (2005, p. 86).

Es así como la seguridad adquiere nuevos enfoques que van desde: uno a nivel mundial, uno en el plano nacional y otro en un plano local, este último desde la perspectiva de las grandes urbes, en las cuales se hacen más evidentes las conductas delincuenciales. Sobre lo anterior, señala Carvajal cómo en América Latina la implementación de las políticas públicas de seguridad buscaban enfrentar los problemas de delincuencia común y prevenir la inserción de los jóvenes en el crimen, generalmente mediante políticas de corte punitivo y represivo, sin embargo, existen otros modelos que han visto el problema de la seguridad como un problema de justicia social, y por ello buscan la disminución de la desigualdad y la generación de oportunidades para los sectores más oprimidos; estas últimas son medidas que han sido planteadas por gobiernos de corte socialista (2010, p. 21).

Respecto al enfoque de la seguridad ciudadana, este se caracteriza como una preocupación respecto a la calidad de vida y frente a aspectos como el desempleo, la represión política, la violencia, la criminalidad; así mismo el disfrutar de la privacidad o circular tranquilamente sin temer a una agresión violenta o a la integridad física;

concepción que tiene como eje central al ciudadano (Medina, 2014, pp. 13-14).

Rivas plantea para el caso de Colombia el enfoque de seguridad urbana, que es diferente al de seguridad pública y seguridad ciudadana. Según esta autora, la seguridad urbana en el contexto colombiano se puede definir en los siguientes términos:

Su definición es más de orden geográfico o espacial y se refiere a las acciones, medidas e iniciativas en seguridad que resultan pertinentes o se perciben como necesarias en el escenario de la ciudad. En Colombia, como ya se anotó, la seguridad urbana combina tareas propias de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana. Es decir, incluye esfuerzos orientados tanto a mantener el orden público como a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Si bien en el campo conceptual es posible delimitar aquello que compete a la seguridad pública y aquello que es competencia de la seguridad ciudadana, en el campo operativo y de diseño de políticas públicas esta delimitación tiende a ser menos tajante (Rivas, 2005, p. 86).

A continuación, se profundizará sobre los alcances del concepto de seguridad en Colombia, así como sus diferentes enfoques, bajo las consideraciones de parte de la doctrina y de la jurisprudencia en Colombia.

LOS ALCANCES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y LOS ENFOQUES DE LA SEGURIDAD EN COLOMBIA

Tal como lo indican Vargas y García, con la Constitución Política de 1991 se establece la concepción de seguridad, bajo el contexto de la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana, con ello se da un cambio que va más allá de la seguridad de las instituciones a la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos como un deber del Estado. Así, se establece a nivel constitucional la responsabilidad del presidente, gobernadores y alcaldes de garantizar el orden público en sus jurisdicciones. El desarrollo de estos postulados, posteriormente se da con las leyes 4 de 1991 y 62 de 1993, las cuales establecen la posibilidad de desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad; por otra parte, está la Ley 148 de 1997 que crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que establece que los recursos de dicho fondo sean destinados a propiciar la seguridad ciudadana y preservar el orden público. También se encuentra el Decreto 2170 de 2004 por medio del cual se crean los fondos de Seguridad de las entidades territoriales y los comités de Orden Público facultados para coordinar el uso de la fuerza pública (2009, p. 41).

Ahora bien, la anterior regulación ha sido objeto de críticas, dado que estas

delegan la responsabilidad de la seguridad a las Fuerzas Armadas, sin que haya una política integral de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana; es decir, que la política de seguridad solo busca dar un tratamiento militar y policial a las problemáticas, sin abordar las razones de fondo (Vargas y García, 2009, p. 42).

En Colombia, a nivel institucional es responsabilidad del presidente, los gobernadores y alcaldes el velar por la seguridad en sus respectivas jurisdicciones, para ello se cuenta con espacios de coordinación institucional, los comités de Orden Público y los consejos de Seguridad, que fueron creados por el Decreto 2615 de 1991. En estas reuniones se cuenta con la presencia de las autoridades territoriales, así como de los representantes de las Fuerzas Armadas y organismos de justicia y derechos humanos, sin embargo, existen dificultades para lograr una eficaz gestión, dada la falta de liderazgo de las autoridades locales que dejan en manos de las fuerzas armadas la problemática, es decir que solo se acude a vías represivas (Vargas y García, 2009, p. 42).

Otro aspecto relevante es que, en el contexto colombiano, y dadas las problemáticas generadas por el conflicto y la presencia de grupos insurgentes, se planteó el concepto de “Seguridad democrática”, el cual partió de un discurso de lucha contra el terrorismo. Al

respecto, Carvajal plantea cómo el problema de la seguridad ciudadana se desarrolló en el contexto local:

En este escenario el problema de la seguridad ciudadana se dejó en manos de los gobiernos locales, situación que fue dando un giro entre los años 2009 y 2010 debido al crecimiento de la percepción de inseguridad unida al incremento de homicidios, lo cual ha sido canalizado por el Gobierno nacional para hablar de la necesidad de implementar la política de “Seguridad Democrática” en las ciudades. Los primeros pasos se dieron a mediados de 2009, cuando el presidente Uribe convocó a un consejo de seguridad con alcaldes y gobernadores para hablar del tema de la seguridad. Frente al asunto los alcaldes reconocen avances en la lucha contra la guerrilla y los paramilitares; sin embargo, lo contrastan con un incremento de delitos urbanos como el fleteo, el hurto callejero y el homicidio (Carvajal, 2010, p. 29).

Desde el punto de vista jurisprudencial, se tiene el desarrollo realizado por la Corte Constitucional colombiana frente a la seguridad y sus diferentes acepciones. Como antecedente, la Sentencia T-719 de 2003 hace referencia a la seguridad en términos generales, bajo el marco de la Constitución Política de 1991, con varias dimensiones, a saber: como un valor y finalidad del Estado, donde se busca la garantía del ejercicio de los derechos y

libertades de los habitantes del territorio nacional, esto conforme al art. 2 de la Carta Política. Como un derecho colectivo que le asiste a toda la comunidad y que protege una serie de bienes jurídicos colectivos, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente y la libre competencia económica. Y como un derecho individual o personal que implica que las personas deben recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar. Este último derecho es reconocido internacionalmente mediante instrumentos internacionales incorporados en los artículos 93 y 94 de la Constitución, entre estos instrumentos se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Corte Constitucional, Sentencia T-719, 2003).

En la anterior sentencia, la Corte Constitucional hace referencia a la seguridad como un derecho de carácter complejo, dado que este guarda una relación con los derechos a la libertad, siendo componentes de una misma garantía, al respecto señala:

De lo anterior se concluye, primero, que el derecho a la seguridad ha

sido reconocido expresa y ampliamente, tanto a nivel internacional, como en los diversos sistemas jurídicos del mundo; y segundo, que el alcance de este derecho no se debe restringir a la protección de la libertad personal frente a la detención arbitraria o irregular, por el solo hecho de que algunos instrumentos hayan consagrado los derechos a la libertad y la seguridad en el mismo artículo. Se trata de derechos diferentes, lo cual no significa que, como sucede con todos los derechos, no exista entre ellos una estrecha relación. Incluso si se aceptara una tesis restrictiva según la cual, en el contexto normativo citado, el derecho a la seguridad y el derecho a la libertad personal son componentes de una sola garantía fundamental, tendría que admitirse que se trata de un derecho complejo, compuesto por dos elementos diferenciables, que confluyen, cada uno en su margen de acción propio, para proteger el bien jurídico específico que amparan conjuntamente (Corte Constitucional, Sentencia T-719, 2003).

Por otra parte, la Corte plantea el enfoque de la seguridad personal como un derecho que resulta más específico en casos en los que las personas se enfrentan a riesgos extraordinarios o excepcionales. Para ello, hace referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado donde se ha reconocido la responsabilidad del Estado por omisión en los sistemas de seguridad o vigilancia ante

actos terroristas por la falla de servicio en casos de ataques contra las instituciones o personas que representan al Estado o contra otras personas o grupos de especial protección. De igual manera, se ha reconocido la responsabilidad del Estado en otros casos enmarcados en la falla de servicio o por la presencia de riesgos excepcionales. Dicha postura, parte del principio de igualdad ante las cargas públicas y los riesgos que no tienen el deber de ser asumidos por las personas. Al respecto concluye la Corte Constitucional que es deber del Estado el garantizar la seguridad personal ante riesgos extraordinarios, dado que existen otros riesgos que son ordinarios. Para ello hace una distinción de varios niveles de riesgos que van desde un riesgo mínimo referente a aquellos que son productos de factores individuales y biológicos; el riesgo ordinario soportado por igual por quienes viven en sociedad y que son aquellos implícitos en la vida social y en los cuales es deber del Estado adoptar medidas generales mediante un servicio de policía eficaz o la prestación de servicios públicos esenciales. Estos niveles de riesgo, según la Corte, no generan título jurídico para que se invoque una protección especial por parte del Estado (Corte Constitucional, Sentencia T-719, 2003).

Por otra parte, se tiene el riesgo extraordinario que las personas no están obligadas a soportar y el nivel de riesgo

extremo que amenaza la integridad personal, que se encuentran bajo la órbita de la seguridad personal y los deberes del Estado de garantizar dicho derecho. Finalmente, se tiene el riesgo consumado donde no proceden medidas preventivas, sino medidas sancionatorias y reparatorias. Bajo estos mismos criterios se han proferido sentencias como la T-728 de 2010 y T-078 de 2013 donde se reconoce el derecho a la seguridad personal como un derecho fundamental a ciertos grupos que se ven afectados por estas clases de riesgos (Corte Constitucional, Sentencia T-719, 2003).

Bajo los anteriores parámetros, la Corte Constitucional en Sentencias T-025 de 2004 reconoció el deber del Estado y la posición de garante de las fuerzas militares frente a comunidades como la Comunidad de paz de San José de Apartadó, la cual era sujeto de amenazas por parte de grupos al margen de la ley.

Por otra parte, en Sentencia C-128 de 2018, la Corte Constitucional, además, definió la seguridad como un servicio público a cargo del Estado y la fuerza pública, en los siguientes términos:

El mantenimiento del orden, la paz y el disfrute de los derechos, es un fin del Estado (art. 2 C.P.) y su prestación es inherente a su finalidad social. La Corte Constitucional ha reconocido que la seguridad es un servicio público primario, cuya prestación está a cargo de la fuerza

pública (Corte Constitucional, Sentencia C-128, 2018).

Si bien se puede considerar que la seguridad es un deber y una carga en cabeza del Estado, la Corte también ha mencionado en Sentencia T-224 de 2014, que el derecho a la seguridad personal es una obligación de medio y no de resultado, en los siguientes términos:

El Estado tiene la obligación de garantizar a todos los residentes la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos (Corte Constitucional, Sentencia T-224, 2014).

Ahora bien, la seguridad se garantiza por parte del Estado, mediante las facultades referentes al poder, la función y la actividad de policía, las cuales permiten establecer medidas para preservar el orden público.

Cabe señalar que el poder de policía hace referencia a la facultad generalmente adscrita al Congreso de la República que consiste en la regulación

normativa referente a la restricción de las libertades en aras de crear condiciones para la convivencia. La función de policía, supeditada al poder de policía que consiste en la gestión administrativa que de manera concreta ejecutan las autoridades administrativas, a nivel nacional (el presidente de la República) y en las entidades territoriales los gobernadores y alcaldes. Finalmente, la actividad de policía es aquella ejecución material bajo un uso reglado de la fuerza que se encuentra subordinada al poder y la función de policía, y que debe ser ejercida en el marco de la Constitución (Corte Constitucional, Sentencia C-128, 2018).

Bajo las anteriores facultades, la Corte Constitucional hecho mención a las diferentes medidas que se pueden establecer con base en dichas facultades, estos son:

(i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. (Corte Constitucional, Sentencia C-128, 2018).

Ahora bien, una vez expuesto los alcances de la seguridad como un valor y finalidad del Estado, como derecho colectivo, derecho fundamental y un servicio público; se abordará lo concerniente a las políticas de seguridad y las problemáticas que estas plantean frente a su eficiencia y los límites de las medidas que puede adoptar el Estado para garantizar la seguridad.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD: SU EFICIENCIA Y LOS LÍMITES DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS

Una vez abordado los alcances de la noción de seguridad y sus diferentes acepciones es importante abordar el tema de la eficiencia y los límites de las medidas que toman las autoridades en aras de garantizar la seguridad a los habitantes del territorio nacional. Sobre este tema son varios los análisis que se han realizado, y que incluyen críticas sobre la eficiencia de las políticas de seguridad implementadas en Colombia.

En primer lugar, cabe indicar que la Corte Constitucional ha establecido unos límites del ejercicio del poder, función y actividad de policía. Al respecto, en Sentencia C-128 de 2018 consideró lo siguiente:

El *poder* de Policía está sujeto a los mandatos constitucionales y a la regulación internacional sobre derechos

humanos ratificados por Colombia. La *función* de Policía además de los límites constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos se encuentra sometida al principio de legalidad, a la eficacia y necesidad del uso del poder, a la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de Policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población. La *actividad* de Policía, por su parte, se encuentra limitada por los aspectos señalados anteriormente para el *poder* y la *función* de Policía, por el respeto de los derechos y libertades de las personas y por los controles judiciales a su ejercicio (Corte Constitucional, Sentencia C-128, 2018).

De igual manera en Sentencia C-435 de 2013, la Corte hizo referente a los límites de la actividad de policía, los cuales consisten en:

(1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, de acuerdo con el artículo 3º del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979; (4)

adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.

Como se puede evidenciar, los límites en las medidas adoptadas para garantizar la seguridad se establecen bajo los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, en la medida de no restringir de manera absoluta o arbitraria las libertades y la esfera privada de los ciudadanos.

Ahora bien, por parte de un sector de la doctrina se han realizado críticas referentes a el carácter de las políticas de seguridad que generalmente se han adoptado en el país. Al respecto, García, Gómez y Cortés mencionan que en Colombia existe una normatividad dispersa y desactualizada respecto a la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana (GTS) con respecto a los cambios institucionales. Esto repercute

en las relaciones interinstitucionales entre las autoridades que son competentes en materia de seguridad, dado que no se genera una planeación estratégica y presupuestal de manera coordinada y por ende la respuesta del Estado a las problemáticas de seguridad no es la más eficiente (2016, p. 113).

Para Urueña, el problema de la falta de eficacia para garantizar la seguridad a la sociedad que se genera en parte por fenómenos como la corrupción, dado que se desvían recursos y se presentan problemas fiscales, que impiden realizar las inversiones necesarias para lograr evitar que la criminalidad siga creciendo (2000, p. 265).

Adicional a lo anterior, existen planteamientos referentes a las propuestas sobre la seguridad ciudadana, que parten del Presidente y el Ministerio de Defensa, como primera opción el aumento de la fuerza pública; y por otra parte, otras medidas que no dan los resultados esperados, dado que se acude frecuentemente a las mismas vías, como la modificación de la legislación penal o en otros casos como la creación de redes de informantes ciudadanos, que denuncien las actividades delictivas; esto último bajo el concepto de una “Seguridad Democrática”. Sin embargo, este tipo de medidas se caracterizan por ser militaristas y represivas, lo cual permite

que se afecten las libertades de forma desproporcionada (Carvajal, 2010, p. 29).

Al respecto, Carvajal menciona cómo la implementación de las políticas penales preventivas puede llegar a vulnerar los derechos humanos, dado que estas se desarrollan desde una perspectiva del riesgo no consumado, que termina por estigmatizar y afectar a poblaciones oprimidas, por ello considera que estas políticas son:

El resultado el desarrollo de técnicas orientadas a clasificar grupos a partir de la peligrosidad que puedan generar; en estas medidas preventivas el daño aún no existe, y los grupos sobre los cuales se dirigen son por lo general los excluidos del modelo económico, cultural o político dominante como, por ejemplo, inmigrantes, drogadictos, negros, jóvenes o desposeídos de bienes materiales (Carvajal, 2010).

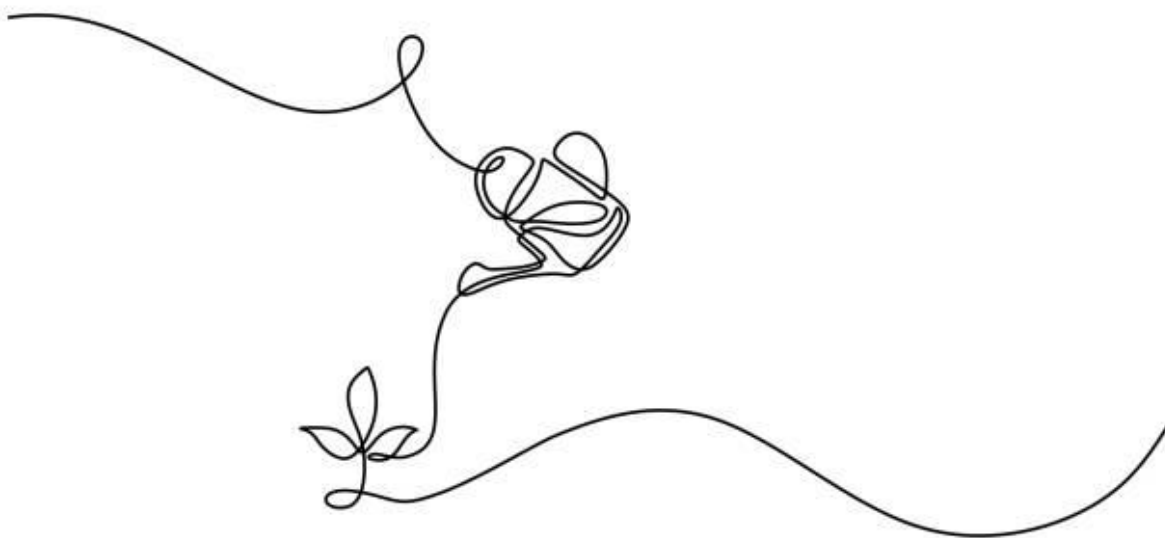
Ante tales críticas, existen autores que plantean que las políticas de seguridad deben ser diseñadas de manera integral; es decir, que se planteen, además de las medidas coercitivas frente a la delincuencia, acciones preventivas que tiendan a fortalecer el tejido social. Al respecto Acero y la Veeduría Distrital de Bogotá plantean que las políticas de seguridad deben contener medidas que tiendan a:

Impulsar la participación ciudadana, fomentar el uso de mecanismos extrajudiciales de gestión y

tratamiento pacífico de conflictos, promover la defensa de los derechos humanos, orientar políticas hacia los grupos vulnerables (juventud, mujer, tercera edad, grupos étnicos minoritarios) y acompañar los distintos programas de un presupuesto para su financiación (2015, p. 13).

En el mismo sentido, Delgado sugiere que una política integral debe partir de una labor investigativa que permita conocer los fenómenos delictuales y contravencionales y de las

características y tendencias de la criminalidad. Así mismo, debe existir una organización, coordinación y control de todos los sistemas de justicia, seguridad y de la aplicación de las sanciones o medidas correctivas, evitando los problemas que generalmente se presentan y que terminan por beneficiar a los delincuentes y al final desestiman a la comunidad y, finalmente, se debe implementar un sistema de seguimiento y control esenciales para lograr que la política pública de seguridad sea realmente eficaz (1998, p. 3).



CONCLUSIONES

El concepto de seguridad ha evolucionado para ser incluido en la agenda política de los gobiernos, que deben hacer frente a las amenazas a la integridad de las personas que habitan el territorio. Los orígenes de estas amenazas pueden ser variados y por ello la obligación del Estado es cada vez mayor, dado que la misma evolución de la noción de seguridad ha hecho que esta sea considerada además de un valor y un fin del Estado, como derecho colectivo y fundamental y un servicio público.

Por tal razón, el Estado debe garantizar la aplicación de medidas mediante el uso de las facultades otorgadas a las autoridades por medio del poder de policía, la función de policía y la actividad de policía. Bajo estas facultades, se deben implementar medidas que garanticen la seguridad, sin embargo, se observa que, generalmente las medidas que buscan controlar las amenazas a la seguridad han sido de corte restrictivo, correctivo y punitivo, dejando en un segundo plano medidas que conciben el tema de la seguridad y las amenazas desde una perspectiva social y preventiva. Por ello se considera que debe existir un equilibrio entre las medidas restrictivas y las medidas preventivas, estas últimas enfocadas en programas sociales que disminuyan las brechas y la desigualdad en el acceso a oportunidades, para con ello reducir los riesgos sociales.

REFERENCIAS

- Acero, H., y Veeduría Distrital. (2015). Marco normativo y de gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en Bogotá.
- Carvajal, J. E. (enero-junio de 2010). Seguridad ciudadana y política. *Novum jus*, IV, 9-32. <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/698>
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-719, (20 de agosto de 2003).
- Corte Constitucional, Sentencia C-128. (28 de noviembre de 2018).
- Corte Constitucional, Sentencia C-128 (28 de noviembre de 2018).
- Corte Constitucional, Sentencia C-128. (28 de noviembre de 2018).
- Corte Constitucional, Sentencia T-224. (2 de abril de 2014).
- Delgado, V. (Diciembre de 1998). Comentarios sobre seguridad ciudadana. *Revista de Estudios Sociales*, 2. <https://www.redalyc.org/pdf/815/81511299010.pdf>
- García, L., Gómez, C., y Cortés, Y. (Enero-abril de 2016). Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales. *Revista Criminalidad*, 111-130. <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v58n1/v58n1a08.pdf>
- Medina, C. (2014). La seguridad ciudadana en Colombia desde 1980 hasta la actualidad (2013). Pontificia Universidad Javeriana.
- Rincón, A. (2018). Abordajes teóricos sobre la relación entre seguridad y violencia urbana en Colombia: Una lectura crítica. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 86-100. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-42992018000100086
- Rivas, A. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Fundación Seguridad y Democracia. <https://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>
- Urueña, N. (2000). La corrupción en los sistemas de Justicia y seguridad en Colombia. En *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá.
- Vargas, A., y García, V. (2009). Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en seguridad y defensa, y la lucha contra la violencia y el crimen. En F. Carrión, y M. Dammert. *Economía política de la seguridad ciudadana*. Flacso. https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=coB7_bLFsqQC&oi=fnd&pg=PA7&dq=SEGURIDAD+CIUDADANA++EN+COLOMBIA&ots=a-ukjhHeah&sig=Jt6utx8w9GEM_vbEZ0OGy5sZ_kg#v=onepage&q=SEGURIDAD%20CIUDADANA%20%20EN%20COLOMBIA&f=false
- Vásquez, J. (2011). Política pública de seguridad ciudadana para Colombia: el estado de la cuestión. *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 205-219. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/26755>