

**Seguridad, orden institucional y gobiernos locales
Una breve revisión**

Alejandro Londoño Hurtado

**Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas
Públicas**

Presentado a: Profesores

Adolfo Eslava

Germán Valencia

Gustavo Duncan

**Universidad EAFIT
Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Medellín
2015**

1. Introducción

El Estado colombiano ha tenido que enfrentar en las últimas décadas un sin número de dificultades en relación con la seguridad de su territorio, una tras otra, como una oleada interminable han caído sobre la institucionalidad diferentes manifestaciones de descontento social que se ahincaron en manifestaciones de ilegalidad como las guerrillas, los carteles de la droga, paramilitares, bandas criminales y delincuencia común, quienes han buscado las maneras de cambiar el orden establecido, competir por el monopolio de la tributación, justicia y fuerza, o disputar la soberanía del control social en calles y esquinas de las diferentes ciudades del país para explotar las nuevas rentas criminales. Todo esto, con un elevado uso de la violencia.

Ante estas dificultades, una de las preguntas que motivaron al autor a escribir este documento fueron: ¿cómo ha respondido el Estado colombiano frente a estos problemas? ¿Por qué una y otra vez aparecen nuevas manifestaciones del mismo mal aun cuando se identifican sus causas? ¿De qué manera influye la organización administrativa del Estado en las condiciones de seguridad del territorio? ¿Podría haber otra manera de distribuir funciones a los entes territoriales para que sean más efectivos y puedan responder a estos problemas? ¿Qué rol pueden jugar los departamentos en la gestión de la seguridad para apoyar el trabajo de los municipios?

En suma, el interés por escribir este texto es el de comprender más a fondo el entramado institucional que se organizó para proteger la vida de los colombianos y sus instituciones, buscando al mismo tiempo los rastros sobre la existencia de una política pública de seguridad que establezca una visión estratégica para todas las instituciones en los diferentes niveles de gestión.

Este trabajo es introductorio a un estudio más profundo que ahondará en la búsqueda de un modelo de gestión policial para los niveles de gobierno municipal y departamental que responda a las demandas del territorio y logre reducir las contradicciones aparentemente generadas por la desarticulación del nivel nacional en la definición y puesta en marcha de una política criminal con visión a largo plazo.

El método que se empleó es descriptivo bajo el cual se revisaron diversas fuentes bibliográficas que permitieran comprender el entramado histórico, social y político de la seguridad desde el año 1991. Como complemento, se realizaron 3 entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Policía Nacional y Fiscales para integrar a la teoría una visión empírica de los retos que tienen los operadores judiciales para garantizar condiciones de seguridad apropiadas con las exigencias del entorno y las realidades institucionales.

2. descentralización y seguridad

Para Tullia Falsetti (2006) la descentralización es un proceso de reformas del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos y autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos. Es un proceso dinámico donde los receptores de las reformas descentralizadoras son los niveles inferiores de gobierno (alcaldías y gobernaciones) bajo el entendido de la cercanía de estos con las necesidades de los ciudadanos en sus jurisdicciones.

Es pues la facultad que se otorga a las entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente. Así pues, como la organización institucional del Estado colombiano es unitaria, el centro guarda para sí diferentes funciones como la legislativa, impositiva y judicial, dejando para las entidades territoriales niveles de administración desde lo político, funcional y fiscal (Rodríguez, 2010).

En este orden de ideas, luego de 29 años del inicio de las reformas descentralizadoras en Colombia, una de las funciones que el Estado central retiene para sí es el de la administración y gerenciamiento del “orden público”¹. A pesar de ello, con la Constitución de 1991 el país pasa de un sistema totalmente centralizado a uno donde se le reconoce a los gobiernos locales – alcaldías y gobernaciones – un papel mucho más activo como representantes del presidente y principales autoridades de policía con responsabilidad directa en el mantenimiento del orden público. Se les otorgan herramientas para insertarlos en las dinámicas institucionales de seguridad con una mejor articulación con los operadores de seguridad y justicia.

Aquí se dio un paso importante en este campo al poner - aunque de manera formal - en el debate público un marco de gestión civilista mucho más orientado hacia la protección de libertades y derechos, que, aun cuando no lo estableció explícitamente, abrió la puerta a nuevas visiones más acordes con la realidad institucional del país luego de décadas de emplear un enfoque netamente militarista, policivo y restrictivo sustentado en el estado de sitio.

Con todo, puede asegurarse siguiendo a Acero, que desde 1994 no se ha tenido en cuenta a los alcaldes y gobernadores como corresponsables de la seguridad, como lo establece la Constitución.

Durante estos 20 años se ha fortalecido el manejo civil de la seguridad en cabeza del ejecutivo nacional y de unas pocas gobernaciones y alcaldías que no pasan de 20, en un país donde existen 32 gobernaciones y 1.100 municipios, es decir que el manejo civilista de la seguridad todavía está por desarrollarse en casi todo el territorio nacional²

Institucionalmente se establece que el Presidente de la República es el comandante de las Fuerzas Armadas de la República, por lo tanto, en materia de manejo de la seguridad, lo normal en Colombia, como en todas partes, “ha sido la centralización y la excepción ha sido la descentralización” (Libreros, 2001).

Como lo establecen los artículos 189 y 296 de la CP,

Corresponde al Presidente de la República, como jefe de Estado, del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las

¹ Término empleado por la Constitución y el cual hace referencia a la existencia de condiciones propicias para el tranquilo desarrollo de la sociedad. Un concepto que se asocia con la paz y la tranquilidad ciudadana.

² Acero H (2011), “dos décadas de seguridad ciudadana: muchos menos homicidios, faltan gobiernos locales”, *Razón Pública*, recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2183-dos-decadas-de-seguridad-ciudadana-muchos-menos-homicidios-faltan-gobiernos-locales.html>.

Fuerzas Armadas, siendo sus actos y órdenes preferentes sobre los de los gobernadores y alcaldes para la conservación del orden público.

Específicamente, para el nivel ejecutivo, como está arriba expuesto, se encuentra que el gobierno central es quien direcciona la política pública de seguridad a nivel nacional, define la orientación estratégica y establece las prioridades tácticas para las fuerzas armadas quienes formulan y ejecutan sus estrategias institucionales según estos lineamientos. Teniendo los gobiernos departamental y municipal el rol de articulación, coordinación y liderazgo político en el territorio.

Concretamente se encuentra que la jurisprudencia existente sobre competencias y relaciones intergubernamentales entre las autoridades ubica en primer nivel al Alcalde como “jefe de Policía en su territorio” (Ley 4 de 1991), quien debe liderar la política pública de seguridad en su municipio, asegurarse del buen ejercicio en el trabajo de las autoridades competentes, administrar los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia (FONSET)³, y ejecutar las decisiones que en este campo determinen el Gobernador y el Presidente de la República, cuyas órdenes son preferentes jerárquicamente en clave de restablecimiento del orden público.

En este orden de ideas, la Ley 62 de 1993, plantea unos puntos importantes en materia de gestión local de la seguridad. En un primer momento determina la superioridad del Presidente de la República como “máximo jefe de la Policía Nacional” (art. 9), para luego adentrarse en las competencias de los alcaldes y gobernadores, ubicándolos como “las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente” y aclarando que “la Policía Nacional cumplirá las órdenes que éstas le impartan”, generando canales de coordinación y complementariedad pues “los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción” (art. 12).

Es decir, de esto se desprende que los gobiernos departamentales y municipales son los representantes del Gobierno Nacional en materia de gestión de la seguridad en sus territorios, teniendo el deber de liderar, articular y fortalecer a la fuerza pública, por medio de la creación de planes acordes con los lineamientos del nivel central, la realización de consejos mensuales para evaluar las medidas adoptadas y el apoyo logístico, tecnológico y en infraestructura para mejorar sus capacidades (ver cuadro 1).

³ El Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) es un instrumento de gestión creado por la Ley 418 de 1997 con el cual se le dio a los gobiernos locales la capacidad de recaudar recursos a través de una tasa del 5% por la obra pública que se realice en su jurisdicción, aportes con recursos de inversión o donaciones de particulares, con el fin de articularlos en el trabajo de dotación y mejoramiento de infraestructura para la fuerza pública y operadores de justicia por medio del Comité Territorial de Orden Público. Este es un espacio de concertación donde se reúnen todos los actores responsables de la seguridad para programar anualmente los planes departamentales y municipales de seguridad y convivencia.

Cuadro 1
Competencias legales y verbos rectores seguridad

Ley	Competencias	Verbo rector
4 de 1991	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delegación del presidente a gobernadores y alcaldes. ▪ Superioridad jerárquica de gobernador sobre el alcalde. ▪ Policía debe responder las órdenes del alcalde en su jurisdicción. 	Orden, decisión, autoridad
62 de 1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobernador y Alcalde como primeras autoridades de Policía en el departamento y municipio. ▪ Gobernadores y alcaldes deberán desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad que respondan a necesidades en su territorio. 	Autoridad, orden, planeación, acatamiento
418 de 1997, 548 de 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toda entidad territorial debe tener un Fondo Cuenta de seguridad y convivencia con el fin de efectuar aportes y realizar las inversiones necesarias. ▪ Fuente de recursos: 5% obra pública, aportes de inversión o donaciones particulares. 	Aporte, inversión, apoyo

Elaboración propia

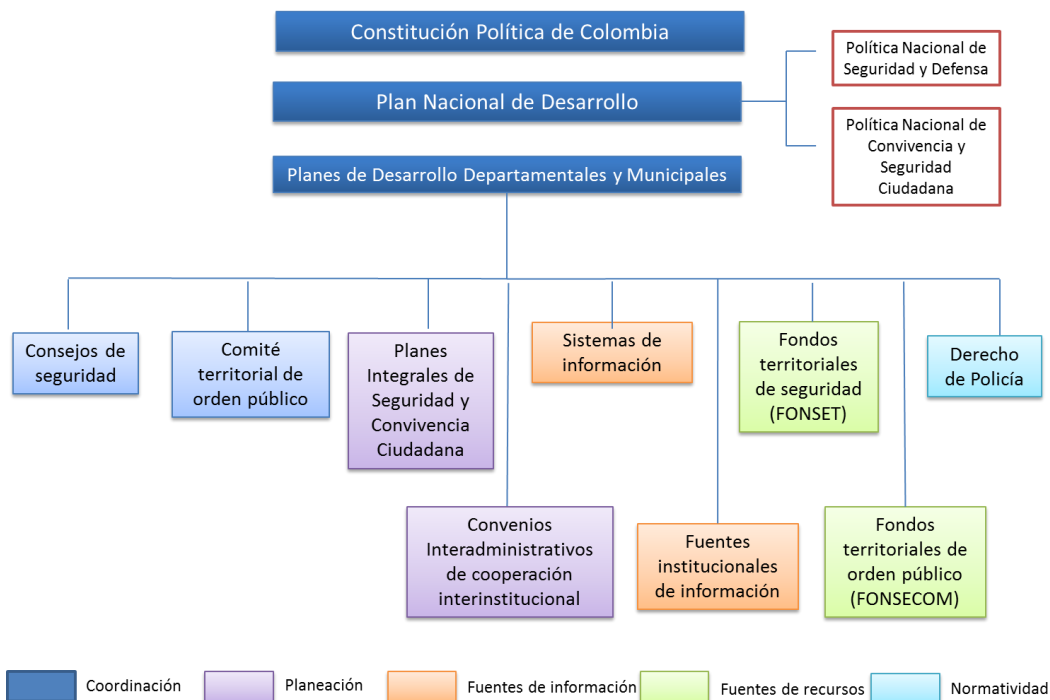
Ahora bien, la Ley es coherente con los fundamentos constitucionales en el sentido de brindarle autonomía territorial a las fuerzas armadas (en especial la policía) bajo la línea de mando a la cual responden (desconcentración), dejando la relación con gobernadores y alcaldes en un nivel de articulación, necesaria para el desarrollo armónico de los procesos interinstitucionales. Esto se entiende muchas veces como una fuente de problemas pues deja los procesos de construcción local y regional de la seguridad en manos una variable: la voluntad de los actores responsables; pues si bien la CP consagra que la policía debe cumplir las órdenes impartidas por los mandatarios territoriales, en muchas ocasiones la entidad considera que no está subordinada a estas autoridades, porque su estructura administrativa es de corte nacional.

Asimismo, el común denominador en la relación interinstitucional para el manejo del orden público a nivel territorial ha sido el desconocimiento del centro con respecto a las responsabilidades constitucionales y legales que tienen los gobernadores y alcaldes a quienes se les trata como receptores de las estrategias diseñadas desde el Ministerio de Defensa y no se les articula ni se les incluye en estas desde la etapa de formulación. En otras palabras, aun cuando la Constitución del 91 dio un paso importante en el sentido de darle nuevas herramientas a los gobiernos para enfrentar

los retos crecientes en seguridad (ver gráfico 1), hoy en día el Estado carece de una visión estructural e integral que dé preeminencia al trabajo en equipo.

En resumen, hay una falencia en doble vía: en el nivel central, donde no se encuentra una política de estado clara e incluyente, y en los gobiernos locales, quienes, en su gran mayoría, no se empoderan ni responsabilizan completamente de la seguridad en su territorio, aun teniendo las herramientas para hacerlo.

Gráfico 1
Instrumentos para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana



Fuente: Policía Nacional, Ministerio del Interior.

3. El debate entre centralización y descentralización: ¿hay una tercera vía?

La literatura especializada en torno a la relación entre organización territorial y orden público es escasa⁴. A pesar de ello, se encuentran algunos ensayos al respecto que presentan diferentes posiciones sobre el ámbito de las competencias, las relaciones intergubernamentales y el nivel de gestión de los gobiernos en el territorio.

Para algunos investigadores el orden institucional colombiano ha producido un precario nivel de autonomía a las entidades territoriales en el manejo del orden público quienes están supeditadas al arbitrio del nivel central, desdibujando por completo una intervención regular y eficiente de

⁴ No es de interés de este estudio realizar una revisión exhaustiva del estado del arte sobre este particular. Sin embargo, una revisión en diferentes bases de datos especializadas como EBSCO-HOST, SRPINGERLINK, JSTOR y SCOPUS evidenció la existencia de pocos estudios sobre este tema.

gobernadores y alcaldes en la conservación del orden público (Libreros, 2001); otros, como Hugo Acero (sin fecha) y Angélica Rivas (2011), complementan llamando la atención en cómo este diseño institucional es reflejo de la doctrina de “seguridad nacional” aun imperante, a causa de décadas de conflicto armado y guerra contra el narcotráfico, produciendo una centralización excesiva en manos del ejecutivo nacional, desconociendo que las manifestaciones de inseguridad tienen características locales. Por ende, anota Acero,

Se conserva en las instituciones, como la policía, estructuras aisladas de la comunidad y se atienden estos problemas con ópticas eminentemente policiales, sin reconocer la multicausalidad de los mismos y la necesidad de dar respuestas integrales en las cuales se debe contar con la participación activa de las autoridades locales, con quienes indiscutiblemente, deberían compartir las responsabilidades las autoridades nacionales.

Uno de los efectos de este proceso se encuentra en la respuesta institucional de las autoridades locales, quienes – a pesar de tener unas competencias definidas en este ámbito –, no se sienten responsables de la gestión en seguridad, ni asumen sus responsabilidades a pesar de que las comunidades, cada vez más, les demandan acciones en esta materia.

Un lugar común en los estudios sobre seguridad en los últimos 15 años es la necesidad de replantear el modelo centralizado en cabeza del ejecutivo nacional para el manejo de problemas de inseguridad que afectan a los centros urbanos. Como lo plantea Acero (sin fecha),

Ha llegado el momento de reconocer que muchos delitos tienen particularidades locales y que su solución debe ser abordada desde los gobiernos municipales, e incluso reconocer que los delitos considerados transnacionales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, la trata de personas, el hurto de automotores, entre otros, terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana.

En esta línea, agrega Libreros (2001), se hace necesario, en un entorno de posconflicto, lograr una mayor autonomía en el manejo descentralizado de la seguridad ciudadana⁵. Para conseguirlo propone una ley especial que confiera la facultad a las alcaldías y gobernaciones de manejar este nivel de gestión autónomamente. Es decir, que estos niveles de gobierno administren directamente todo lo relacionado con la seguridad ciudadana, mientras que el gobierno nacional mantenga la línea de mando existente en materia de seguridad nacional con discrecionalidad para intervenir a nivel local cuando sea necesario, abriendo la puerta a la creación de policías municipales y departamentales.

Por último, otro punto de vista lo aporta Luis Jorge Garay (2010), quien en primer lugar llama la atención sobre las debilidades del nivel municipal de gobierno, y el riesgo que estas representan en materia de infiltración de redes criminales en la administración local (“captura y reconfiguración cooptada del Estado”), para luego plantear una propuesta en el debate, sustentada en la superación

⁵ La seguridad pública y ciudadana: 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 e investigación (Rivas, 2010).

de lo que entiende como “falsa dicotomía” entre centralización o descentralización. Lo que hay que debatir y definir, sostiene,

Es cuáles serían el grado, el ritmo de transición, la corresponsabilidad y subsidiaridad entre lo local, lo regional y lo nacional, y la fiscalización y ajuste del proceso de descentralización y desconcentración de la función pública, dadas las condiciones políticas, económicas, sociales, institucionales y culturales de los diversos territorios

El autor propone un esquema normativo y regulatorio de competencias acorde con las realidades administrativas de los entes territoriales y una distribución clara de recursos bajo un modelo de fiscalización y control efectivos desde el centro para lograr mantener los procesos de gestión en los municipios con baja capacidad administrativa y con alto riesgo de captura y cooptación por actores ilegales. En otras palabras, que se expida una Ley de Organización Territorial, hasta la fecha inexistente en el país.

Lo que se puede destacar de estos diferentes puntos de vista es un llamado de atención en torno a tres puntos específicos: 1.) la efectividad y pertinencia de las políticas públicas creadas por el Gobierno Nacional y la ausencia de una política de estado que integre a los diferentes niveles de gobierno; 2.) La necesidad urgente de definir unas competencias claras en este campo para municipios y gobernaciones; y 3.) la poca capacidad de muchos gobiernos municipales para gestionar localmente las exigencias en materia de seguridad ciudadana.

4. Los departamentos y la seguridad: más allá del debate entre centralización y descentralización.

Ante esto, es relevante adentrarse un poco más en el papel de los gobiernos departamentales como actores fundamentales en un entorno que presenta amenazas de criminalidad organizada cada vez más complejas que trascienden las fronteras político administrativas y cuyas manifestaciones de violencia muchas veces se visibilizan en el territorio urbano de municipios (pequeños, medianos o ciudades intermedias) que no tienen la capacidad económica, técnica y humana para enfrentar estos problemas.

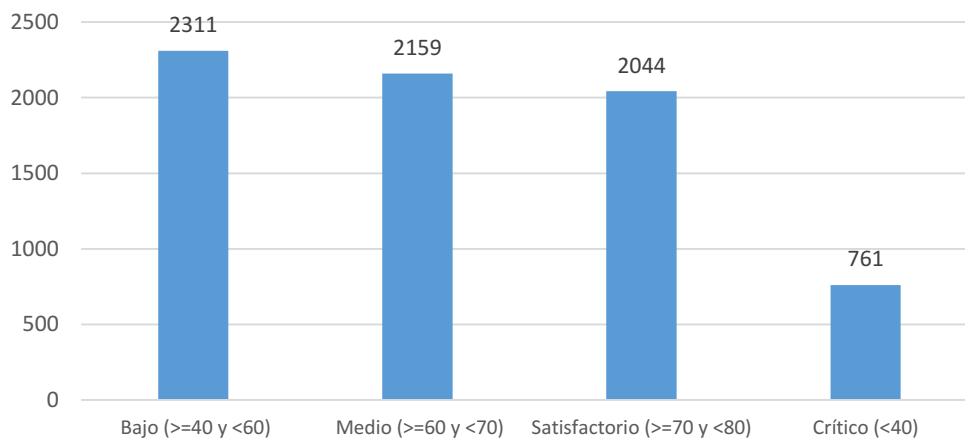
Como lo plantea Naidú Duque Cante (2011), la teoría de la descentralización no consideró la necesidad de un nivel intermedio; no obstante, aunque para la autora el departamento ha recibido un papel residual desde el diseño normativo, la realidad lo ubica una posición privilegiada. Es el llamado a cumplir funciones como interlocutor o bisagra de la descentralización, es decir, el nivel responsable de la mediación del complejo de vínculos de orden intergubernamental entre la nación y las entidades locales de menor tamaño.

Y continúa,

Lo anterior se justifica en que la descentralización partió del supuesto de una capacidad instalada en el ámbito municipal suficiente para asumir el desafío de la prestación directa, sin tomar en cuenta que los municipios se enfrentaron a responsabilidades cuyos niveles de complejidad eran desconocidos por sus estructuras y capacidades administrativas. Asimismo, se ignoraron las diferencias en capacidad técnica y las potencialidades institucionales para superar los obstáculos latentes.

Según cifras de desempeño integral⁶ de los municipios en Colombia recogidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre los años 2006 y 2013, del total de municipios, en toda la línea histórica analizada (7 años), el 72% se ha mantenido en los niveles crítico, bajo y medio, lo cual se traduce en aparatos administrativos con dificultades en materia de capacidad burocrática, consecución de metas contempladas en sus planes de desarrollo y cumplimiento del mandato constitucional en sus jurisdicciones en materia de salud, educación, servicios públicos y saneamiento. Es decir, administraciones que necesitan asistencia técnica y económica para lograr los propósitos básicos que sustentan su existencia como autoridad política.

Gráfico 2
Rango índice de desempeño integral histórico 2006 -2013



Construcción propia con información DNP

Igualmente, de los más de 1.100 municipios que hay actualmente en Colombia, aproximadamente el 90% se cuentan como pequeños - muchos con una elevada dependencia fiscal del centro - por ubicarse en las categorías 4, 5 y 6⁷. En Antioquia se encuentra que el 84% de los municipios pertenecen a la categoría 6 y adicionalmente que el 68% (85) están en estado crítico, bajo y medio en el índice de desempeño integral para el año 2013. Esto evidencia una enorme cantidad de municipios cuya capacidad de respuesta, en el nivel administrativo y técnico, es menor comparada con la de más grandes y con mayores recursos.

Aquí entonces se revaloriza el papel del departamento como agente de articulación, fortalecimiento y soporte de la acción municipal en gestión de la seguridad pues no solo tiene mayor capacidad de gestión e interlocución, sino que además abarca la totalidad del territorio en su jurisdicción logrando producir sinergias públicas a nivel de divisiones sub-regionales que tomen las

⁶ El Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, desarrolló una metodología para realizar la medición y análisis del desempeño municipal. Esta metodología presenta como resultado un escalafón (Ranking entre 0 y 100) de desempeño municipal, y tiene por objeto evaluar el desempeño de la gestión de las entidades territoriales en sus competencias fundamentales: eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión. Cada uno de estos componentes tiene un peso del 25% y dentro del componente de gestión, se encuentran la medición al desempeño fiscal (12.5 %) y a la capacidad administrativa (12.5 %).

⁷ Municipios con una población que oscila entre los 10.000 y los 30.000 habitantes, con ingresos entre los 15.000 y 30.000 SMLV. Esto genera que tengan alta dependencia del gobierno central y una baja capacidad de gestión en materia de inversión.

características particulares de estas (por ejemplo para el caso de Antioquia: Bajo Cauca, Norte, etc.), trascendiendo el nivel municipal circunscrito a un territorio específico. Es pues la complementariedad de la acción local en términos de apoyo y coordinación en los esfuerzos interinstitucionales para lograr entornos seguros.

A continuación se enumeran los puntos en los cuales el gobierno intermedio puede apoyar la acción municipal en gestión de la seguridad:

- a) Formulación y ejecución de programas y proyectos regionales de seguridad y prevención contenidos en los Planes de Desarrollo que complementen y fortalezcan la acción municipal.
- b) Creación de observatorios del delito departamentales que generen insumos mensuales para la toma de decisiones a nivel municipal.
- c) Mejor articulación entre las direcciones departamentales de Policía y Fiscalía para obtener celeridad en procesos de impacto municipal.
- d) Mayor influencia para llevar las necesidades de las regiones (conjunto de municipios) al Gobierno Nacional. Es un mecanismo importante para integrar a los niveles local y nacional.
- e) Apoyo humano y técnico para la formulación, ejecución y evaluación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

5 Cambios en las dinámicas ilegales, contradicciones institucionales e impacto en el territorio.

El primer estudio a profundidad sobre las causas de la violencia y sus manifestaciones que tomó en cuenta el problema de la seguridad más allá del conflicto armado y la Violencia política, fue el adelantado por la “Comisión sobre la Violencia”, coordinado por Gonzalo Sánchez y contratado por el Gobierno Nacional en 1987, cuyo resultado fue el informe titulado “Colombia: violencia y democracia”.

Los resultados del estudio fueron reveladores para la fecha y su importancia consistió en la “insistencia de la cotidianidad y multiplicidad de las formas de violencia que azotaban al país en ese entonces” (Deas Malcom, 1998); esto en un contexto institucional que no había despertado aún al reto emergente e implacable que representaba el crimen organizado, la delincuencia común y otras formas de violencia que empezaban a visibilizarse con fuerza.

Fue pues en este año donde se identifica un cambio en la dinámica delictiva “con preocupante magnitud” (Sánchez, 2009) en los centros urbanos; con nuevos roles funcionales que apoyaban la cadena de la criminalidad emergente como el sicariato, el tráfico de estupefacientes, el secuestro y la extorsión, alimentando la inseguridad callejera, los asesinatos, hurtos, magnicidios, el terrorismo y los ajustes de cuentas entre narcotraficantes.

Todo esto sustentado en un entorno propicio para el desarrollo de estas actividades al existir lo que Fernando Gaitán Daza (2006) denomina “capital humano criminal”. Esta es la experiencia acumulada en el desarrollo de actividades ilícitas durante los sesenta y setenta, con procesos como la violencia partidista (con los llamados “pájaros” por ejemplo; asesinos a sueldo del conservatismo), el contrabando, la bonanza marimbera, esmeraldífera, entre otros. Lo cual creó “una base criminal” para el surgimiento y crecimiento del narcotráfico. Se produce así un ciclo degenerativo del capital social que llevó a cimentar un entorno propicio para el crimen en diferentes sectores de la sociedad.

Isaac de León Beltrán (2014) expone a profundidad esta dinámica social, proponiendo como el punto de quiebre en este camino el período comprendido entre 1980 y 1995. En este lapso la actividad narcotraficante se consolida en el país con un consecuente aumento en el número de homicidios, actos terroristas, extorsiones y secuestros. Lo que lleva a un aumento en la demanda de servicios criminales. En este sentido se establece lo que el autor denomina “aprendizaje criminal”, que, conectado con lo arriba expuesto, define como la capacidad de los criminales para aumentar la probabilidad de éxito en el negocio.

El Estado colombiano se demoró en responder de manera efectiva ante estos problemas crecientes que venían afectando a la sociedad, y cuando lo hizo, debido a la enorme presión que estaba ejerciendo el Cartel de Medellín sobre la institucionalidad, fue de manera errática y carente de una estrategia articulada que integrara estructuralmente a la institucionalidad en torno a los retos para la seguridad del Estado y la sociedad. De manera que cuando reaccionó, y como bien estuvo impreso en su carácter durante décadas, no diferenció las causas y las manifestaciones y privilegió el enfoque militarista y policivo sobre el civil y preventivo, cimentando una línea discursiva que se haría presente en los gobiernos venideros desde 1990⁸, quienes imprimieron el sello de “multicausalidad de la violencia” en sus Planes de Desarrollo (ver cuadro 2).

Esto marcó de ahí en adelante su actuar frente a la inseguridad; siempre lento, desarticulado, inclinándose ante todo en la solución represiva, relegando a los gobiernos locales a un segundo plano y reaccionando frente a la coyuntura en ausencia de una política pública⁹ de Estado que le

⁸ El primer gobierno que hizo un esfuerzo serio por reformar la institucionalidad, tomando en cuenta los nuevos retos en seguridad para Colombia, fue el de César Gaviria (1990-1994). Este formuló y ejecutó la “Estrategia Nacional contra la Violencia”, reformó las leyes en materia de gestión de orden público para las autoridades descentralizadas bajo el marco de la nueva Constitución, reformó la estructura de la Policía y le dio un corte más civilista a la cartera de defensa con el primer Ministro civil en la historia del país. En suma, su mayor aporte fue la unificación de criterios, dándole coherencia a la política en materia de seguridad.

⁹ Las políticas públicas se mueven en el ámbito de la acción de gobierno, representan los procesos que guían las decisiones y los mecanismos para ejecutarlas y evaluarlas. Son, en palabras de André-Noël Roth (2014), el componente estratégico, la visión u orientación que sustenta y se materializa en programas y proyectos en campos específicos. Toma forma en la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación como insatisfactoria o problemática (Roth, 2014). En el campo de la seguridad, la política pública por excelencia es la “Política Criminal”.

permitiera hacer frente, creativa y audazmente, a los desafíos de seguridad interna y externa del país. Como lo plantea Francisco Leal Buitrago (2009),

La línea general que ha imperado desde el Frente Nacional ha sido la incapacidad de los gobiernos para diseñar una política de seguridad integral, con objetivos siquiera de mediano plazo. Las improvisaciones han sido la regla, además de que los militares han gozado casi siempre de gran autonomía en el manejo del orden público.

En este sentido Colombia ha orientado su atención selectivamente y de manera sistemática a los problemas que le representan mayor dificultad en un determinado momento de la historia. Es decir, el Estado interviene reactivamente cuando la dinámica ha cogido impulso y es más difícil detenerla. Un breve recuento muestra lo complejo que ha sido para la institucionalidad el control de las dinámicas sociales, políticas y económicas en su territorio, las cuales parecieran estar siempre fuera de todo orden y planeación.

Hasta 1984 el problema central del Estado colombiano eran las guerrillas que operaban en diferentes lugares de la geografía nacional. Las FARC, el ELN, EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame y el M-19 fueron, y hoy día los dos primeros siguen siendo, actores ilegales que competían con la institucionalidad, tanto en zonas urbanas como rurales, por el control social, político y armado. La respuesta del Estado estuvo en dos frentes: en primer lugar por medio de la intervención militar para enfrentar la amenaza, y en segundo término, iniciando con el gobierno de Belisario Betancur en 1982, proponiendo y empleando mesas de negociación para lograr el desarme de estos grupos.

A finales de la década del 70 e inicios de los 80 surge un nuevo actor social, el narcotraficante, sustentado en una economía ilícita de vieja data que toma auge con la explosión del consumo de cocaína a mediados de los 70 en los Estados Unidos: el narcotráfico. Este mercado cambiaría la cara del país de manera trágica. Aparecen nuevos tipos de organizaciones nunca antes vistas que monopolizaron la producción y la distribución de estupefacientes hacia Norteamérica y Europa. Los “carteles” de Medellín y Cali, con un manejo ilimitado de dinero, retan al Estado, amenazan a la sociedad, corrompen funcionarios, revitalizan el papel de las guerrillas y crean los grupos paramilitares antes de que se pudiera por lo menos capturar a uno de sus jefes.

Con su desaparición a mediados de los 90 (luego de más de 20 años operando) se produce una dispersión en el entorno criminal dejando el espacio libre a los directos sucesores de los grandes carteles: los grupos paramilitares o “señores de la guerra” se posicionan con ejércitos privados en amplias zonas cocaleras, rutas, sitios de embarque y ciudades estratégicas para mantener el control del tráfico y ofrecer seguridad y protección a narcotraficantes, empresarios del campo, políticos y hasta militares que requerían de sus servicios. Luego se convertirían en los actores dominantes de la criminalidad hasta el año 2006, fecha en que se desmovilizan, llegando a influir de manera profunda en el aparato institucional del país desde las bases locales hacia el nivel central (según las investigaciones llegaron a tener hasta el 35% del Congreso de la República en su nómina).

Desde el 2006 el entorno se vuelve mucho más complejo, se presenta una enorme atomización en las regiones del país donde los mandos medios que no se desmovilizaron reactivaron las estructuras militares, económicas y políticas de los desaparecidos bloques paramilitares, contando para la fecha

36 grupos en todo el país (Prieto, 2013). La Policía Nacional las catalogó como Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) ese mismo año y el Gobierno Nacional, 5 años después (2011), identificó a estas organizaciones como una prioridad para la seguridad nacional. Como lo plantea un ensayo del periodista Juan Diego Restrepo para la Revista Semana¹⁰,

Las dejaron coger ventaja. Las vieron crecer impávidamente y poco o nada se hizo en el pasado para contrarrestar sus expresiones de violencia. Hoy, cuando su dominio territorial es amplio y sus tenazas contra la población civil son asfixiantes, el Gobierno nacional despierta de su letargo y decide confrontar las llamadas “bandas criminales emergentes”, conocidas como “bacrim”. Es la nueva guerra nacional.

En las ciudades se liberan cientos de grupos barriales que empiezan a utilizar el conocimiento adquirido bajo los mandos centralizados de los últimos 30 años para explotar con mayor efectividad rentas criminales como el narcomenudeo, la extorsión, el sicariato, la trata de personas y el paga diario, con un gran impacto sobre la percepción ciudadana, ya que sus manifestaciones de violencia empezaron a sentirse con mayor intensidad en la vida diaria de las principales ciudades.

La ausencia de una política pública de Estado se hace más evidente cuando se observan la dificultad que tienen del gobierno nacional, el congreso de la república y la rama judicial por enfrentar los problemas estructurales bajo una sola visión orientadora. De manera que lo que se evidencia a lo largo de estos últimos 25 años es una profunda inestabilidad estratégica por parte del máximo responsable en la gestión del orden público, pues cada vez que cambia un gobierno toda la política pública de seguridad se transforma según las prioridades del gobernante, todo lo cual impacta negativamente en el territorio (ver cuadro 2).

Muestra de esto es el informe final, publicado en junio de 2012, de la Comisión Asesora de Política Criminal donde advirtió, luego de hacer un examen minucioso a las medidas de política criminal de las últimas décadas, que carecemos de una política criminal consistente y de largo plazo, fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente. Por el contrario, la política criminal en Colombia se ha caracterizado por esfuerzos reactivos sin adecuada fundamentación empírica, por ser poco reflexiva respecto a los desafíos de la criminalidad colombiana, inestable e inconsistente, y con problemas graves de calidad en su dirección estratégica, su capacidad de ejecución, su monitoreo y evaluación (La Rota, Bernal, 2014).

¹⁰ Restrepo Juan Diego (2011), *La tardía guerra contra las BACRIM*, recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/la-tardia-guerra-contra-llamadas-bacrim/235294>.

Cuadro 2

Políticas nacionales de seguridad en Colombia 1990-2014

Período	Nombre Política de gobierno	Eje central	Resultado (Leal Buitrago, 2009)
1990-1994	Estrategia Nacional Contra la Violencia	Incluye el tratamiento integral de la violencia. Incorpora elementos como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la articulación de las instituciones de justicia en el tema de seguridad, y el énfasis en la necesidad de una participación activa de los ciudadanos respecto a la lucha contra el crimen y la violencia	Se mantuvo la visión castrense sobre la seguridad nacional, y por consiguiente, la subordinación de este asunto al campo militar. Con la puesta en marcha de la estrategia mencionada varió poco el tratamiento de los conflictos armados
1994-1998	Política para la Seguridad y la Convivencia	Disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando, así como continuar la lucha contra el narcotráfico, desarrollar la vigilancia ambiental y prevenir delitos que atenten contra los Derechos Humanos.	En la lucha contra las drogas fue desalentadora. La situación de orden público empeoró. Durante este gobierno no se expidieron normas que implicaran cambios importantes en la seguridad.
1998-2002	Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana	Se integra de manera más decidida la convivencia y seguridad ciudadana, se diferencia estas de los retos asociados al narcotráfico y los grupos armados ilegales.	Se inicia proceso de fortalecimiento de las fuerzas militares. Ignoró las realidades de la posguerra fría y no buscó una distribución equilibrada de responsabilidades institucionales, además de mostrar un sesgo militar en los conceptos
2002-2010	Política de Defensa y Seguridad Democrática	Combatir a los grupos armados ilegales, el narcotráfico y reducir el homicidio por medio del fortalecimiento de la fuerza pública	Lo singular radica en que su objetivo es brindar seguridad. Fue una política castrense, netamente militar, excluye a casi todas las demás instituciones estatales vinculadas con la seguridad, es un “plan de guerra”.
2010-2014	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Reducción de la incidencia general de la criminalidad, del número de homicidios, de los delitos y contravenciones relacionados con la convivencia, del miedo de los ciudadanos a ser víctimas del crimen y del aumento de la judicialización y condena	Se hace un esfuerzo real por diferenciar la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Se plantean dos políticas distintas para cada eje estratégico. Se integran acciones frente a los fenómenos de seguridad ciudadana como narcomenudeo, hurtos, extorsión y homicidios.

Construcción propia

Análogamente, la política criminal puede ser entendida como el planteamiento o la respuesta que desde el ámbito público, desde el propio Estado como un todo, se establece para tratar y hacer

frente al fenómeno criminal. Es un espacio dentro de la política pública que está relacionado con la forma de tratar los fenómenos delictivos. Es un ámbito de decisiones, de criterios, de argumentaciones que se realizan en el plano teórico o práctico para dar respuesta al fenómeno de la criminalidad.

Siguiendo a Borja Jiménez (2003),

Definimos la política criminal como aquel conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidas por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad.

Adicional, el Decreto 2055 de 2014 la define como

el conjunto de respuestas que un Estado estima necesarias adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción (...) la definición de los elementos de política criminal, su orientación e instrumentos son el resultado de un proceso colectivo como quiera que se trata de una política estatal y participativa, que implica responsabilidades y atribuciones de todas las ramas del poder público.

En Colombia existe desde el año 1993 un Consejo Superior de Política Criminal, principal órgano consultivo a nivel nacional, con amplia representación de los principales actores responsables, y por ende el nivel institucional más importante frente a la asesoría y formulación de política pública de seguridad en el país. En este tienen asiento el Ministro de Justicia, quien lo preside; el Ministro de Educación, el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, El Director General del Departamento Nacional de Planeación, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación, el Director de la Policía Nacional, el Director del INPEC, El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, El Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana, representantes del Senado y de la Cámara de Representantes.

A pesar de que es un instrumento fundamental en materia de articulación, no es tomado con seriedad y pocas veces los encargados directos de las instituciones responsables asisten, como lo plantea un oficial de la Policía entrevistado,

“Es un cuerpo importantísimo para la acción del Estado en conjunto desde el centro y de ahí hacia el territorio. Allá es donde se cohesionan los diferentes criterios, visiones y métodos para que la política de seguridad se distribuya uniformemente y no se produzcan cortos circuitos por ejemplo entre los fiscales y la policía en un departamento o municipio (...) un ejemplo; muchas veces pasa que un fiscal de un municipio le dice al comandante de Policía: “yo no le recibo más capturados por estupefacientes porque me están trayendo consumidores y eso es violatorio de los derechos humanos”, pero observe usted, el comandante según la Ley 30 de 1986 tiene que capturar a todo aquel que porte más de la dosis mínima personal o cae en prevaricato. Entonces vea cómo la

desconexión en Bogotá afecta en lo local y muchas veces bloquea los procesos e inmoviliza la acción de las autoridades”¹¹

Esto se refleja aún con mayor intensidad si se observan las posiciones frente al método para intervenir el narcomenudeo de dos carteras del Gobierno Nacional como las de Justicia y Defensa. El primero ha estado recorriendo el país en un trabajo de formulación de la Política Nacional de Drogas¹², exponiendo en diferentes escenarios su visión integral del problema, que se sustenta en: 1.) un enfoque de salud pública que proteja los derechos humanos; 2.) alternativa para el encarcelamiento en eslabones de la criminalidad de baja incidencia como los expendedores para el narcomenudeo; 3.) fortalecer las políticas públicas de prevención en población en riesgo tanto en el nivel de consumo de sustancias psicoactivas como de caer en prácticas de violencia; 4.) fortalecimiento de la investigación y el análisis criminal para intervenir a los eslabones más importantes de las redes ilícitas.

Por otro lado, el Ministerio de Defensa, superior directo de la Policía Nacional, lidera una línea de acción mucho más centrada en la reacción, la cual privilegia la operatividad ligada al número de capturas. Es pues un enfoque represivo y de desgaste¹³ que se visibiliza en la metodología de medición que se emplea para verificar la gestión de las diferentes unidades de policía centrado en el número de capturas por mes como indicador de efectividad.

Es inconveniente seguir midiendo los resultados de la Policía según el número de capturas o de incautaciones (sin discriminar a quién están capturando) pues no solo desgasta y desenfoca el trabajo de la policía de vigilancia, sino que no logra el resultado esperado bajo un modelo de control que está privilegiando el trabajo comunitario, el cual tiene como objetivo mejorar las condiciones de seguridad y acercar la ciudadanía a la institucionalidad. Como lo plantea el Comandante de una estación de Policía en Bogotá entrevistado¹⁴,

Si a mí me midieran por cómo me relaciono con la comunidad, por la prevención que generamos en los barrios, por la cercanía que hemos logrado con la gente, pues yo dedicaría una buena parte de los policías a hacer el trabajo de cuadra, de cercanía; en últimas estamos pendientes de cualquier contravención y listos a capturar a quien esté infringiendo la norma. Pero es que como cada mes me toca subir el número de capturas porque si no me llaman la atención, pues tengo que tener a la gente enfocada en eso.

¹¹ Oficial Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), *comunicación personal*, 30 de marzo de 2015.

¹² Ver: Ministerio de Justicia, *Comisión Asesora de Política de Drogas entrega informe al Gobierno Nacional*, recuperado de: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/862/Comisi%C3%B3n-Asesora-de-Pol%C3%ADtica-de-Drogas-entrega-informe-al-Gobierno-Nacional.aspx>

¹³ Según cálculos de la Dirección de Fiscalías de Medellín y el Área Metropolitana, para el año 2012 el costo de una captura por estupefácientes en flagrancia a una persona que poseía 5 o 10 gramos más de la dosis personal ascendía a \$135.933/hora e intervenían en promedio 17 funcionarios entre policías, fiscales, asistentes, conductores y jueces. Si se multiplica este número por las 11.454 capturas por este delito que se produjeron en el Valle de Aburrá en 2012, se obtiene un total de \$1.556.876.582 en procesos que en un 94% quedaron en libertad por falta de elementos materiales de prueba que demostraran la culpabilidad de los indiciados.

¹⁴ Comandante Estación Policía Bogotá, *Comunicación Personal*, 12 de diciembre de 2014.

El trabajo de vigilancia trasciende la simple operatividad y debe conectarse con el modelo integral; mucho más inteligente frente a sus intervenciones y en busca de incidir estructuralmente en las condiciones generadoras de inseguridad bajo los siguientes parámetros: trabajo focalizado en zonas de mayor incidencia de delitos, fortalecimiento del análisis e investigación criminal para entender la problemática, mejor comunicación intrainstitucional para actuar proactivamente frente a potenciales hechos delincuenciales, trabajo de prevención en barrios vulnerables en articulación con los gobiernos, entre otros. Una propuesta que se plantea es que la Policía complemente sus indicadores con la variable “confianza” como elemento para medir la gestión del trabajo de vigilancia.

Estas contradicciones naturalmente impactan el territorio por la misma naturaleza administrativa en la gestión del orden público. Así pues, a los gobiernos municipales, como autoridades de primer orden, les toca enfrentar un contexto marcado por la desarticulación, la no coordinación y la ausencia de criterios unificados entre las instituciones responsables y a quienes de alguna manera tiene que articular con seria falencias en materia de liderazgo, reconocimiento del centro y presupuesto para costear el sostenimiento de los planes locales de seguridad.

6 Conclusiones

Este artículo llama la atención sobre la necesidad de tener por fin una política pública de seguridad para el Estado en su conjunto, que logre obtener una visión estratégica y unos principios básicos de lo que se requiere en prevención, seguridad ciudadana y seguridad pública con miras, tanto a hacer frente a la coyuntura actual como a establecer una visión y unos lineamientos de largo plazo que permitan una continuidad.

De igual manera, es necesario destacar la importancia de emplear las herramientas e instrumentos existentes, las leyes vigentes, las competencias, mecanismos de articulación y las políticas para que gobiernos y autoridades en el territorio optimicen los recursos a disposición y trabajen de manera conjunta distinguiendo las diferentes responsabilidades de los niveles de gobierno según sus capacidades. Aquí el papel de los gobiernos departamentales como articuladores en su territorio es clave.

El gerenciamiento de la seguridad desde el nivel local debe ser complementado y fortalecido; los gobiernos municipales no son ruedas sueltas dentro del engranaje institucional y aquí es donde los departamentos tienen que tomar un liderazgo mucho más activo pues sus capacidades y posibilidad de acción les permite generar estrategias que vayan más allá de la acción municipal por medio de los Planes de Desarrollo. En este orden de ideas, empleando estos mecanismos, el nivel intermedio puede establecer unos lineamientos de gestión para sus jurisdicciones según las necesidades del entorno, con unas prioridades en materia de delitos de alto impacto. Este puede ser un medio privilegiado para producir sinergias entre los niveles local, intermedio y nacional, y a su vez puede permitir una reducción de las contradicciones generadas desde el centro a causa de la ausencia de una política criminal de estado.

A partir de ahí, podría afirmarse que el debate entre mayor o menor centralización para mejorar el gobierno de la seguridad en el territorio es innecesario. Utilizar y aprovechar la normatividad existente, las políticas creadas y los canales de administración es una mejor vía para actuar en el presente y lograr aprendizajes para el futuro.

En definitiva, algunas propuestas generales para producir efectos positivos de corto y mediano plazo pueden ser: 1.) establecer una política de estado clara, integral, que delimite responsabilidades, que integre a todos los actores y establezca prioridades; 2.) reconocer el papel de los gobiernos intermedios en la gestión de la seguridad, en especial de los departamentos como aliados clave; 3.) empoderar a los alcaldes y gobernadores no solo como actores responsables, sino como socios que tienen posibilidades institucionales que se complementan con el nivel central.

Bibliografía

- Acero Hugo (Sin fecha), *los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.
- Arévalo Julián y Angarita Gabriel, “descentralización y equilibrio de poder en América Latina”; *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, n. ° 27, segundo semestre/2011, pp. 289-296.
- Arlene Beth Tickner, Diego García y Catalina Arreaza, “Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia”, en: Gaviria Alejandro, Mejía Londoño Daniel (2012), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Borja Jiménez Emiliano (2003), *Curso de política criminal*, Tirant Lo Blanch, España.
- Camacho Guizado Álvaro, “¿Seguridad: para la gente o para el Estado?”, *Revista Análisis Político*, No. 21. Enero-abril 1994, Universidad Nacional, Bogotá.
- -----, “Narcotráfico: mutaciones y política”; en: Gaviria Alejandro, Mejía Londoño Daniel (2012), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Deas Malcom (1998), “seguridad e inseguridad en el último cuarto del siglo XX”, *Nueva Historia de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá.
- De León Beltrán Isaac (2014), *Aprendizaje Criminal en Colombia*, Ediciones de la U, Universidad El Externado, Bogotá.
- Duque Naidu Cante, “El Departamento en las Relaciones Intergubernamentales”, *Revista Ópera*, No. 10, agosto-diciembre 2011, Universidad El Externado de Colombia, Bogotá.

- Duncan Gustavo (2014), *Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México*, Penguin Random House, Bogotá.
- Falletti Tulia, “Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183, Oct-Dic, 2006.
- Garay Salamanca Luis, Salcedo Eduardo (2010), “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”, en: Fundación Conrad Adenauer, *25 años de descentralización en Colombia*, Bogotá.
- Gaitán Daza Fernando (2006), “El crimen organizado en Colombia: una breve revisión”, en: Martínez Astrid (compiladora), *Violencia y Crimen: ensayos en memoria de Fernando Gaitán Daza*, Universidad El Externado, Bogotá.
- Leal Buitrago Francisco (2009), “Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación”, *En la Encrucijada. Colombia siglo XXI*, Editorial Norma, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Miguel Emilio La Rota, Bernal Uribe Carolina (2014), *Esfuerzos irracionales: investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*, Dejusticia, Bogotá
- Rodríguez Libardo (2010), *La Estructura del Poder Público en Colombia*, Editorial Temis, Bogotá.
- Roth Deubel Andre Noël (2014), *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Prieto Carlos Andrés (2013), *Las Bacrim y el crimen organizado*, FESCOL, Bogotá.
- Rivas Angélica (2011), *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.
- Sánchez Gonzalo (2009), *Comisión de Estudios sobre la Violencia. Colombia: violencia y democracia*, Editorial La Carreta, IEPRI, Bogotá.
- Libreros Jairo “Descentralización y orden público en Colombia” *Revista Opera*, vol. 1, núm. 1, marzo, 2001, pp. 199-211 Universidad Externado de Colombia.
- Weber Max (2008), *El Político y el Científico*, Editorial Colofón, Argentina.

Cibergrafía

- Acero H (2011), “dos décadas de seguridad ciudadana: muchos menos homicidios, faltan gobiernos locales”, *Razón Pública*, recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2183-dos-decadas-de-seguridad-ciudadana-muchos-menos-homicidios-faltan-gobiernos-locales.html>.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012), *Informe Final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, Ministerio de Justicia, APC y Unión Europea. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/portal/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23NOV.pdf
- Restrepo Juan Diego (2011), *La tardía guerra contra las BACRIM*, recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/la-tardia-guerra-contra-llamadas-bacrim/235294>.