

Revista Ciudades, Estados y Política. 3 (2): 35-63, 2016.

ISSN web: 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.

Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Creative Commons. Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES

Sección. Investigaciones / **Section.** Research / **Seção.** Pesquisa



El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): una aproximación desde los referenciales de política pública

Transition from national security to citizen security in Colombia (1991-2013): an approach from the reference public policy

Trânsito a segurança do Estado para a segurança pública na Colômbia (1991-2013): uma abordagem a partir dos referenciais de política pública

Carolina Ortega Contreras

Especialista en Análisis de Políticas Públicas y Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Experto temático en seguridad ciudadana del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad y Ciudadana (CEACSC) de la Secretaría Distrital de Gobierno. Colombia (Bogotá). Correo electrónico: cocoble@gmail.com

Recibido: 04 de abril de 2016 / **Aceptado:** 07 de octubre de 2016.

Agradecimientos

Agradezco al doctor Andrés Restrepo Restrepo, especialista líder en Seguridad Ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su acompañamiento y asesoría permanente en el desarrollo de la investigación.

Resumen

El presente trabajo tuvo la pretensión de verificar el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en Colombia, durante el periodo 1991-2013, mediante la identificación y caracterización de los referenciales contenidos en las principales políticas gubernamentales de orden nacional, para la elaboración de recomendaciones de política pública, en materia de seguridad ciudadana. Atendiendo al enfoque teórico de Pierre Muller, se revisaron una serie de tipos documentales relevantes para el tema, a fin de encontrar proposiciones y categorías que revelaran los referenciales emitidos por período de gobierno presidencial; posteriormente, estos últimos se analizaron y caracterizaron cuantificando cierta información cualitativa para ampliar las inferencias.

En el proceso, se encontró que la definición de *políticas de seguridad* ha dependido estrechamente de la percepción de lo que un actor considera "riesgo, problema o amenaza principal". El referencial de seguridad se ha construido o deconstruido, según sea el caso, de acuerdo a un referencial global "supranacional" que responde a lógicas de seguridad del Estado, ampliamente difundidas por diferentes gobiernos. Si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional (paradójicamente, en mayor medida en las ciudades que en el ámbito nacional), se trató, en definitiva, de un advenimiento gradual que no corresponde a un cambio absoluto de valores que posibiliten un paso indiscutible de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en el país.



Palabras clave. Referenciales, política pública, seguridad del Estado, seguridad ciudadana, Colombia.

Abstract

The present research aimed to verify the transition from national security to citizen security in Colombia during the period 1991 - 2013, by means of identification and characterization of the references included in the principal governmental policies of national order, to elaborate the suggestions of public policies concerning to citizen security. According to Pierre Muller theoretical approach, a number of relevant types of documents were reviewed in order to find propositions and categories that reveal the reference period issued by presidential government, subsequently, latter were analyzed and characterized by quantifying qualitative information to expand certain inferences.

In the process it was found that the definition of security policies has closely depended on the perception an actor or mediator considers a "risk, problem, or main threat". The reference of security has been built or deconstructed, depending on the case, according to a supranational global reference that responds to national security logics, widely spread throughout different governments. Although, between 1991 and 2013 the citizen security agenda was included in the national and subnational state order work (paradoxically to a greater extent in the cities than in a national level), definitely it was a gradual and progressive coming that does not correspond to an absolute and unequivocal change of values that can make possible an undeniable step from national security to citizen security in the country.

Keywords. Reference, public policy, national security, citizen security, Colombia.

Resumo

O presente trabalho teve o objetivo de verificar a segurança do Estado de trânsito a segurança cidadã na Colômbia durante o período 1991 - 2013, através da identificação e caracterização de referência contida nas principais políticas governamentais a nível nacional, para o desenvolvimento de recomendações de políticas públicas de segurança cidadã. Atendendo a abordagem teórica Pierre Muller, uma série de importantes tipos de documentos foram revistos para o problema, a fim de encontrar proposições e categorias que revelam a referência emitida pelo período de governo presidencialista; em seguida, estes foram analisados e caracterizados por quantificar certas informações inferências qualitativos para se expandir.

No processo, verificou-se que a definição de políticas de segurança tem dependido de perto sobre a percepção do que um ator considerados "de risco, problema ou uma ameaça principal." O título segurança foi construído ou desconstruído, conforme o caso, de acordo com uma lógica referencial global "supranacional" que responde ao estado de segurança, amplamente divulgados por diferentes governos.

Enquanto entre 1991 e 2013, a agenda da segurança do cidadão foi incluído na ação do Estado a nível nacional e subnacional (paradoxalmente, mais nas cidades do que no âmbito-nível nacional), em última análise, foi um advento gradual que não corresponde uma completa mudança de valores que permitam uma segurança do estado inegável passo para a segurança do cidadão no país.

Palavras chave. Referencial, políticas públicas, segurança do Estado, segurança pública, Colômbia.

Introducción

Los últimos años, en Colombia, se destacan como una época de cambio en materia de seguridad. Las transformaciones, en su abordaje, se relacionan en buena medida con las exigencias impuestas por las dinámicas de la violencia asociada al comportamiento no conviviente, es decir, a la violencia criminal –crimen organizado y crimen común– y a la violencia política –violencia de conflicto– (Durán, Fonseca y Restrepo, 2009, p. 137). Estos tipos de violencia, definidos como problema central en el presente trabajo, con el paso de los años han buscado ser resueltas a través de políticas públicas o iniciativas de Estado.

Con el viraje en el manejo de la seguridad, se evidencia la pérdida de vigencia de la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional*. Rivas (2005, p. 91) argumenta que lo anterior ha significado cambios importantes en Colombia, al igual que en otros países de la región. Esta doctrina se tradujo, en el país, en un tono predominantemente militar en el tratamiento de la seguridad del Estado. Conceptos como el de *enemigo interno* jugaron un papel protagónico en la concepción y puesta en práctica de la seguridad. En esta misma línea, hasta hace algunos años la seguridad estaba prácticamente orientada a un tratamiento militar y policial de las violencias. La pérdida de vigencia de estas formas de concebir y poner en práctica la seguridad constituye un proceso en curso, que mantiene una evolución gradual.

Dicha evolución se caracteriza, entre otras cosas, por el surgimiento de nuevas visiones que introducen normas o valores orientados a gobernar la seguridad desde perspectivas alternativas. En otras palabras, por la búsqueda de nuevas formas de manejar las violencias, bajo concepciones de seguridad que van más allá de lo meramente militar y policial, como es el caso de la seguridad ciudadana.

Pese a la evolución presentada, es posible afirmar que el enfoque de seguridad ciudadana implementado en Colombia, durante los últimos 20 años, presenta una serie de falencias que ponen en entredicho un genuino y completo tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana. Tal es la razón por la que se consideró importante verificar si, en efecto, hubo un tránsito de un referencial a otro, entre 1991 y 2013, o si se trató de la emergencia progresiva de nuevas nociones, como se venía infiriendo previamente. Se estimaron estos años, como periodo de análisis, porque la llegada de la Constitución Política implicó una ruptura en términos de concepción del Estado, comprensión y administración de la seguridad. En paralelo, para el año 2013 se venía implementando una política pública de orden nacional para la seguridad ciudadana, que si bien recogió experiencias y lecciones aprendidas del pasado, también constituyó un avance sustancial para el abordaje integral de la violencia y el crimen.

Se encontró que el ejercicio de comprobación o negación de la hipótesis planteada se podía desarrollar aplicando un enfoque de análisis interpretativista, originado por la escuela francesa de políticas públicas y que se centra en la dimensión cognitiva de las políticas, para comprender su origen o cambio. Teniendo como uno de sus exponentes a Pierre Muller, el análisis por referenciales parte del supuesto de que cada actor posee un universo cognitivo diferencial (referencial), conformado por valores (manera de ver), normas



(manera de hacer), imágenes (lo que debe ser) y algoritmos (fórmula para), que le brindan un marco mental para concebir una política pública y materializarla en lo real. Para el análisis de referenciales es fundamental conocer la racionalidad de los actores, el papel de la administración pública y las redes que se articulan a su alrededor (Muller, 2002, p. 83).

Así las cosas, el presente trabajo tuvo como objetivo general verificar el tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en Colombia, durante el periodo 1991-2013, mediante la identificación y caracterización de los referenciales contenidos en las principales políticas gubernamentales de orden nacional, para la elaboración de recomendaciones de política pública, en materia de seguridad ciudadana.

Contrastando los hallazgos preliminares con evidencia empírica, fue posible encontrar algunas falencias permanentes al momento de definir problemas públicos, incluirlos en la agenda gubernamental y materializarlos en normas jurídicas, políticas, planes, programas o estrategias de seguridad. Tales brechas permiten concluir que si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional en Colombia (paradójicamente, en mayor medida, en las ciudades que en el ámbito nacional), se trató en definitiva de un advenimiento gradual y progresivo que no corresponde a un cambio absoluto y tajante de valores que posibiliten un paso indiscutible de la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana en el país. El proceso es más parecido a una evolución (avance, progreso) que a un tránsito (movimiento, paso).

I. Metodología

El trabajo realizado fue una investigación de tipo cualitativo, basada principalmente en fuentes secundarias, a partir de las cuales se describió el problema de investigación y se presentó un marco teórico de algunos de los niveles de percepción que existen alrededor de la seguridad: seguridad, seguridad del Estado, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana (Figura 2).

Partiendo de la subjetividad de los actores, al momento de definir cada uno de estos conceptos, para efectos prácticos de la investigación la *seguridad* se entendió como una de las principales funciones de los Estados (Shearing & Wood, 2007, p.25) que sienta su base en la formulación moderna, en la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano (González, s.f. p.6). La *seguridad del Estado*, también conocida como seguridad nacional, es necesaria “para garantizar tanto la seguridad externa como la seguridad institucional interna de una nación y por lo mismo la soberanía, la independencia, la integridad territorial nacional, el régimen y el orden constitucional” (Cortés, Parra & Durán, 2012, p. 108, citando a Ibañez, 2005).

La *seguridad pública* es brindada de manera exclusiva por el Estado y actúa de manera opuesta a la seguridad privada, buscando mantener las condiciones del orden público vigente¹ a través del control (principalmente). Para ello, hace mayor énfasis en el desplie-

1 Entendido como el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas (mercado), el ejercicio pacífico de derechos y libertades, y la ausencia de alteraciones y violencias.

gue de capacidades policiales y legales. La *seguridad ciudadana* surge “como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios” (OEA, 2009, p.8); es un bien público en donde se concibe a “la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político” (OEA, 2009 p.8). Finalmente, la *seguridad humana* parte de la existencia de una multiplicidad de amenazas a las personas y se preocupa por “la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto y paz” (PNUD, 1994, p.25-26).

Retomando la descripción metodológica de la investigación, en otra instancia el ejercicio se focalizó en analizar algunos tipos documentales considerados relevantes para el tema², a fin de encontrar proposiciones y categorías que revelaran los referenciales emitidos por cada periodo de gobierno presidencial, entre 1991 y 2013.

Como afirma Lozano (s.f.),

Parte del soporte documental del referencial son los documentos, en ellos se encuentran las proposiciones, grafías, mapas, citas, bibliografías, índices; su disposición en el texto (orden, relaciones, remisiones, continuidades y discontinuidades) y su relación con las lógicas expositivas que las soportan van configurando formas argumentales y de construcción de evidencia (p. 5).

La publicación es una dimensión constitutiva de la configuración del fenómeno público/privado y hace referencia a principios y acciones orientados a revelar o dar a conocer, oralmente o por escrito, aquello que necesita ser divulgado entre quienes requieren considerarlo o acatarlo; sin los procesos y dinámicas de la publicación estatal no es posible entender la coproducción, circulación y uso de referenciales de política (Lozano, s.f. p.4).

Teniendo en cuenta la lógica de Muller (2002, p. 118), se clasificaron los referenciales en dos tipos: uno global (seguridad del Estado) y otro sectorial (seguridad ciudadana), entendiendo el primero como una representación general y el segundo, como una imagen del sector o la disciplina.

El proceso de identificación de referenciales, a partir de la revisión y análisis documental, es una tarea que además de dispendiosa, parte claramente de la interpretación semántica y del examen de discursos, por lo cual el margen de subjetividad en el ejercicio esperó ser superado con la exposición literal de documentos y no con la mera suposición del analista.

El instrumento empleado en esta etapa (adaptado de Lozano, s.f., p. 12) es presentado en la Tabla 1.

2 Fuentes consultadas: información jurídica (leyes, decretos nacionales), planes de gobierno (nacionales); políticas, programas o estrategias sectoriales; sentencias e información producida por algunas entidades estatales.

Tabla 1. Matriz para la identificación y caracterización de referenciales por documento relevante

Matriz para la identificación y caracterización de referenciales por documento relevante	
Presidente y período gubernamental	Delimitación de la acción pública por actor y temporalidad.
Mediador	Actor social, corredor de la política o experto interviniente.
1. Información documental (dispositivo de enunciación)	
Título del documento	Nombre del documento en donde se ubican las proposiciones que identifican la situación en la que se crea y opera el referencial.
Entidad que lo emite	Nombre de la entidad responsable de la producción del documento.
Fecha de publicación	Fecha de publicación del documento.
Tipo documental	Descriptor para la identificación del documento (leyes, sentencias, estudios, decretos, informes, reportes, etc.)
2. Información del referencial (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)	
Identificación del tipo de referencial	Se describe la clasificación del referencial, según corresponda: global (seguridad del Estado) o sectorial (seguridad ciudadana).
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	La construcción del referencial objeto de estudio es redactada a partir de la literalidad de los documentos trabajados (se identifican las páginas en paréntesis).
3. Caracterización general del referencial	
Descripción de la situación definida como problema	Es enunciada para plantear y justificar la creación o puesta en uso del dispositivo (aspectos relacionados con obstáculos, requisitos, condiciones que es necesario promover o construir para poder realizar los objetivos de la política). La definición del problema, a partir de los referenciales de los mediadores (imagen a intervenir), es una pieza clave que define el rumbo de la acción pública o de gobierno, en materia de seguridad.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Se trata de un análisis preliminar que devela, brevemente, la percepción del mediador y su referencial, integrado por normas, imágenes, valores y algoritmos. Las inferencias son deducidas de la información trabajada (tomada del documento), por tanto, no constituyen suposiciones.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ubicación de vínculos o estructuras, entre actores, que promueven e intervienen en la formulación de una política.
Instancia desde la que se enuncia	Desde qué espacio se enuncia, es decir, campo del saber, campo de gestión, organización, unidad organizacional, etc.
Público a quien va dirigido lo enunciado	A quién o a quiénes se dirige lo enunciado. Tipo de públicos que se configuran a partir de la enunciación.

Nota. Adaptado de "Lozano, A. (s.f.). *Referenciales de política pública. Guía con orientaciones generales trabajo de campo.* Bogotá, p. 12".

En total, fueron analizados cuarenta y ocho (48) tipos documentales producidos, en los gobiernos presidenciales, desde 1991 hasta 2013 (Tabla 2). Dichas fuentes se encuentran relacionadas en el Apéndice del presente artículo.

**Tabla 2.** Número de documentos relevantes analizados, según tipo documental

Período presidencial	Leyes	Decretos nacionales	Planes nacionales	Políticas/ programas/ estrategias	Constitución política	Sentencias	Documentos de entidades	Total documentos relevantes
César Gaviria Trujillo (1990 a 1994)	3	4	1	1	1	0	0	10
Ernesto Samper Pizano (1994 a 1998)	1	0	1	2	0	0	1	5
Andrés Pastrana Arango (1998 a 2002)	1	2	2	3	0	2	0	10
Álvaro Uribe Vélez (2002 a 2006)	2	2	2	2	0	0	1	9
Álvaro Uribe Vélez (2006 a 2010)	0	1	1	4	0	0	1	7
Juan Manuel Santos Calderón (2010 a 2013)	2	1	0	2	0	0	2	7
TOTAL								48

Nota. Elaboración propia.

Luego de la búsqueda de proposiciones o categorías que caracterizan los diferentes referenciales, y la sistematización de información en matrices, se procedió a analizar el contenido de los mismos, identificando la evolución, actores (mediadores) y redes intervinientes; especificando trayectorias, infiriendo conclusiones y determinando las recomendaciones a lugar, en materia de formulación de políticas públicas de seguridad. En esta línea, se cuantificaron los datos cualitativos, en la búsqueda de presentar, a través de información estadística, nuevas inferencias y conclusiones.

Encontrar el papel de la administración pública y el diseño o rediseño del aparato institucional, en cada gobierno, así como aproximarse a una comprensión de la racionalidad de los mediadores –argumentos y lógicas de acción– fue bastante útil para ubicar o entender los diferentes referenciales.

Cabe anotar que, en cuanto a la formulación documental, se tuvieron en cuenta algunas etapas adyacentes al proceso, como lo son el reconocimiento de situaciones consideradas socialmente problemáticas, la incorporación de estas en la agenda de actuación pública y, como tal, el diseño de la política o el lineamiento de Estado. Finalmente, la experiencia permitió redactar una serie de recomendaciones que pueden ser útiles para el posterior diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana o para el desarrollo de nuevas investigaciones.

II. Resultados y discusión

I. Principales resultados del análisis por periodo presidencial

A. César Gaviria Trujillo (1990–1994)

Antes de expedirse la nueva Constitución Política de Colombia, incluso un poco antes de formular su *Plan Nacional de Desarrollo*, a través del Decreto 2790 de 1990 o *Estatuto para la Defensa de la Justicia*, César Gaviria reconoció la necesidad de fortalecer los mecanismos jurídicos existentes para la seguridad de las personas. Obedeciendo a la coyuntura que atravesaba el país, expresó en la situación que, para el momento, se definió como problema “el orden público se alteró por perturbaciones de bandas terroristas, organizaciones delictivas y narcotraficantes. Por lo anterior, se presentaron importantes pérdidas de vidas de miembros de la comunidad y jueces” (Presidencia de la República, 1990, p. 1); Gaviria inicia el diseño e implementación de una serie de medidas que, si bien respondieron a necesidades en lo concerniente al referencial global imperante hasta el momento en el país, es decir, a la seguridad del Estado y, en palabras de Muller, a su “universo cognitivo”, basado en el neoliberalismo económico y en la nueva gestión pública; también sentaron la base para la emergencia de un nuevo referencial: el de seguridad ciudadana.

Es importante precisar que, durante el periodo de gobierno de César Gaviria Trujillo (1991–1994) se dieron avances importantes en esta materia: desde la generación de estructuras administrativas, para su funcionamiento, y la presencia de una tecnocracia que movilizó y posicionó el referencial de seguridad ciudadana, hasta el empeño por la disminución de brechas o vacíos en las instancias de despliegue del mismo (sistema de justicia y su capacidad de sanción del delito). Aunado a lo anterior, este gobierno incluyó en la agenda de Estado la necesidad de construir política pública para la seguridad ciudadana, en la cual esbozó elementos importantes –que aluden a su sistema cognitivo de valores, imágenes, normas y algoritmos– como son la participación ciudadana, los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, el enfoque descentralizado de intervención, por parte de autoridades locales, la protección a los derechos humanos y el mejoramiento del sistema carcelario.

B. Ernesto Samper Pizano (1994-1998)

El gobierno de Ernesto Samper concibió un referencial de seguridad ciudadana, a partir de valores, normas e imágenes, como la búsqueda de eficacia en el sistema judicial, la modernización del cuerpo de policía, la prevención del delito y la participación ciudadana. Adicionalmente, la búsqueda de una gestión descentralizada de la seguridad, a través del despliegue de la función de policía (otorgada constitucionalmente a alcaldes y gobernadores) indica que este gobierno dio continuidad a las bases propuestas en el periodo precedente; bajo la lógica de Muller, no hubo cambios relevantes de referencial entre uno y otro mediador (Gaviria – Samper).



Por otro lado, cabe anotar que las acciones de Samper, en materia de formulación de política pública, se quedaron cortas, al delegar la responsabilidad de la seguridad ciudadana de manera casi exclusiva en la Policía Nacional y, en parte, a la rama judicial, omitiendo no sólo otros actores corresponsables en el proceso, sino también la debida articulación que debe darse entre: 1. La política de seguridad ciudadana, la política criminal y la política social; y 2. Poder (normas), función (gestión administrativa) y actividad de policía. Es claro que la seguridad ciudadana va mucho más allá de la visión Estado-céntrica o del servicio universal que propende por el mantenimiento del orden público, por parte del cuerpo de policía.

Una de las principales inferencias de este período de gobierno es que, aunque el referencial de seguridad ciudadana se incluye en la producción legislativa y de políticas, no está separado del referencial de seguridad del Estado o nacional sobre el cual la agenda estatal venía trabajando, casi con exclusividad, en el país, antes del gobierno de César Gaviria. Lo anterior indica que algunas acciones de ambos referenciales se entremezclaron en algunos documentos (por ejemplo la Ley 418 de 1997 - justicia transicional y fondos de seguridad ciudadana) y no se creó una estructura estatal dedicada, de manera puntual, a generar las sinergias o la intersectorialidad que demanda la seguridad ciudadana.

C. Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

Un cambio notorio de ideas sobre la seguridad se evidenció durante el período de gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Luego de la continuidad dada entre César Gaviria y Ernesto Samper, en lo concerniente a impulsar el referencial de seguridad ciudadana, fortaleciendo la justicia, valorando la prevención del delito y afianzando la institucionalidad existente, con el gobierno Pastrana el referencial de seguridad del Estado vuelve a tomar fuerza en el país.

Si bien durante el cuatrienio hubo un intento de afianzar la seguridad y la convivencia ciudadana e innovar en cuanto a intervenciones de Estado se refiere (Estrategia Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Política Nacional para la Construcción de Paz), la producción de tipos documentales en la materia evidencia que factores como la coyuntura política y la alta injerencia del gobierno norteamericano en la formulación de políticas locales y globales de seguridad (*Plan Colombia* y *Plan Patriota*, post atentados del 11 de Septiembre de 2001) resultaron volcando la agenda de acción pública hacia la seguridad del Estado o nacional, limitando, por supuesto, el tránsito genuino de un referencial global a otro sectorial.

En Colombia, este escenario, sumado al fracaso de los diálogos de paz en el Caguán, cambiaron la connotación del conflicto armado, legitimando nuevas vías para intervenir los problemas de seguridad y, en definitiva, promoviendo el afianzamiento del referencial de seguridad del Estado que promulgaba el candidato, posterior Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez.

D. Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)

Dando continuidad al referencial de seguridad del Estado que Andrés Pastrana había impulsado, y en coherencia con la coyuntura por la que atravesaba el país –fracaso de los diálogos de paz, recrudecimiento del conflicto– y el mundo –guerra contra el terrorismo–, Álvaro Uribe Vélez llegó a la presidencia de Colombia manteniendo intactos los nuevos valores promulgados alrededor de la seguridad. Casi que su primera acción en la materia fue la declaración de un estado de conmoción interior por noventa días, a través del Decreto 1838 (Presidencia de la República, 2002, p. 1).

Podría decirse que este punto de partida evidencia una percepción de seguridad sumamente alterada en el país que, junto a la inclusión discursiva de la imagen referencial de terrorismo, legitima la necesidad de intervenir por otras vías el problema. La connotación política que gobiernos anteriores habían otorgado al conflicto armado interno se desvaneció, al imponerse nuevas imágenes en la materia: de ahora en adelante, es común hablar de coacción, grupos terroristas, actos terroristas, hechos criminales y democracia.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática promovió valores como la solidaridad, la multilateralidad y la corresponsabilidad para la seguridad del Estado. Con ellos, se lograría atacar el terrorismo y otras amenazas, además de ejercer un mejor control territorial a través de la fuerza pública, como elemento coercitivo por orden constitucional. Lo anterior permite inferir que el gobierno nacional, concentrado en la defensa nacional, descuidó su liderazgo frente a la gestión local de la seguridad ciudadana, y por ende, la aplicación de los diferentes instrumentos de coordinación y financiación creados por anteriores mandatos (Fondos de Cuenta Territoriales, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia, Consejos de Seguridad, Comités Territoriales de Orden Público y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

Fue a través de la Policía Nacional de Colombia donde se empezaron a producir mecanismos que posibilitaron la sinergia, al interior de las entidades territoriales y entre estas y las gobernaciones, ministerios o instancias competentes en la materia (sectores de seguridad y justicia, Departamentos Administrativos, Institutos, etc.). Lo anterior permite concluir que la creación del programa *Departamentos y Municipios Seguros* (DMS), de la Policía Nacional, trajo consigo un nuevo valor frente a la seguridad ciudadana: la *corresponsabilidad*, entendida como un deber compartido entre diferentes autoridades, para responder a múltiples desafíos.

E. Álvaro Uribe Vélez (2006–2010)

Fruto de la reelección popular de la seguridad democrática, Álvaro Uribe Vélez volvió a asumir la Presidencia de la República, manteniendo de forma coherente el referencial que, desde el cuatrienio anterior, venía promulgando. En esta oportunidad, se concentraría en la consolidación de la seguridad democrática en los territorios. Puede afirmarse que Uribe Vélez ha sido uno de los mandatarios más activos en materia de formulación de políticas de seguridad del Estado; como se sabe, la obtención de seguridad fue un eje transversal para actuar en los demás sectores. Es de anotar que, a partir de su segundo mandato, el ejercicio empezó a ser reiterativo, lo que demuestra la importancia que este



gobierno dio a la centralización de decisiones frente a problemas públicos, como lo son la violencia criminal y la violencia de conflicto.

Puede concluirse que la consolidación de la seguridad democrática, atinente al referencial de seguridad del Estado, incorporó en su trayectoria una serie de valores, normas e imágenes que la fueron robusteciendo. En cuanto a la seguridad ciudadana, si bien se presentó como una necesidad apremiante en discursos, correspondió mayoritariamente a la Policía Nacional la construcción de iniciativas y estrategias en la materia, a nivel nacional y territorial, que en efecto resultaron limitadas, dado que tal responsabilidad excede sus capacidades –ya previamente se ha argumentado que la seguridad ciudadana va más allá de la mera actividad del cuerpo de policía–.

El ejecutivo, casi que fusionando las acciones a realizarse entre seguridad del Estado o nacional y seguridad ciudadana, afianzó la confusión de roles y misiones entre la fuerza pública. Una suerte de *securitización* como práctica política de gobierno sucedió en estos tiempos. Al respecto, Tickner (2004, p. 1) citando a Wsever (1995) afirma que este fenómeno “permite a las élites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza”. En efecto, visiones globales como la lucha contra el narcotráfico o contra el terrorismo (puesta en marcha del *Plan Colombia* y del *Plan Patriota*) incidieron en la definición de amenazas, que para el universo cognitivo de su principal mediador –Álvaro Uribe Vélez– solamente podían ser enfrentadas a través de la seguridad democrática.

F. Juan Manuel Santos Calderón (2010–2013)

Para empezar, es importante aclarar que teniendo en cuenta la delimitación temporal determinada en la investigación del periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se estudió la emisión de referenciales solamente hasta 2013 (un año antes de finalizar su primer mandato).

Haciendo tal salvedad, es importante decir que la elección popular del mandatario obedeció, en gran medida, a que era la figura representativa del continuismo de la política de seguridad democrática que Álvaro Uribe había promulgado ocho años antes. Juan Manuel Santos conocía muy bien la cartera, dado que se desempeñó como Ministro de Defensa Nacional, en el período de gobierno inmediatamente anterior (2006–2009) y fue quien apoyó el posicionamiento de valores e imágenes referenciales, como la lucha contra el terrorismo, el respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, por parte de la fuerza pública, así como la consolidación territorial, entre otros.

Sin embargo, y con toda la continuidad argumentativa que la seguridad del Estado recibió en un comienzo, este gobierno permitió la emergencia de un referencial de seguridad ciudadana que empezó a posicionarse no solo en una estructura estatal–burocrática adecuada y exclusiva para su despliegue (Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia Ciudadana), sino también en una política pública concreta y formulada desde el nivel central (Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Se resalta el hecho como algo particular, puesto que en la trayectoria de po-

líticas, planes, estrategias, normas, etc., constatada entre 1991 y 2011, no fue posible identificar eventos paralelos. Vale precisar que, aunque las formulaciones preliminares se enfocaron en reformas institucionales, planes, estrategias estatales y de entidades, y no a políticas públicas como tal, claramente fueron la base para posibilitar la emergencia progresiva de un nuevo referencial en el país.

Finalmente, no podía dejar de mencionarse el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* que se logró entre el gobierno Santos y los delegados de las FARC-EP, que para 2012 constituyó uno de los principales avances del Estado colombiano para la finalización del conflicto armado, y con este, para la disminución de la violencia política y el mejoramiento de la seguridad del Estado. El inicio oficial de nuevas conversaciones y la definición de puntos de negociación, a través del establecimiento de una agenda común, fue el punto de partida de un nuevo proceso, que luego del fracaso de los diálogos del gobierno Pastrana y la ofensiva militar extendida por los gobiernos de Uribe, revivió no solo nuevas esperanzas de construcción de paz, sino también puso sobre la mesa la necesidad de adelantar diálogos con otros actores del conflicto y posibilitar reformas estructurales que resolvieran problemas históricos en el país, como el desarrollo rural, la reparación integral de las víctimas, el narcotráfico y la participación política de la oposición y las minorías.

2. ¿Tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia?

El modelo de seguridad ciudadana formulado en Colombia, durante los últimos 20 años, evidencia una serie de falencias que ponen en entredicho un genuino y completo tránsito del referencial de seguridad del Estado al referencial de seguridad ciudadana. Lo anterior se constata a través del análisis por referenciales de políticas públicas previamente realizado y se concreta en seis falencias evidentes, al momento de definir problemas públicos, incluirlos en la agenda gubernamental y materializarlos en normas jurídicas, políticas, planes, programas o estrategias de seguridad.

A. Limitaciones en la diferenciación de roles y funciones entre fuerzas armadas del Estado (Militares y Policía Nacional).

Sectores académicos, políticos, medios de comunicación y algunas organizaciones internacionales, persisten en señalar el fenómeno de la *militarización* del servicio policial y la *policialización* de los militares, situación que ha llevado a los gobiernos a revisar la misionalidad, funciones y competencias que deben cumplir, tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Militares, sobre todo en lo concerniente a las responsabilidades en la lucha contra el terrorismo, la subversión, la minería ilegal, las bandas criminales y el narcotráfico, al igual que en el desarrollo de actividades orientadas a la convivencia ciudadana.

Esta aparente confusión o disfunción, en el ámbito policial y militar colombiano, se ha hecho evidente por indicativos como:

- En la Policía, la actividad que cumplen algunos grupos especiales como los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR), el uso de armas de largo alcance y helicópteros de combate, el entrenamiento en tácticas militares, entre otros.
- La realización de acciones preventivas y disuasivas, por parte de las Fuerzas Militares, en zonas urbanas y rurales (la regulación temporal del tránsito, el control de la red vial, la realización de controles en establecimientos públicos, puestos de control y vigilancia en sectores de importancia económica).
- La posibilidad de la “contribución militar a la seguridad ciudadana”, por medio de acciones contraguerrilleras y contraterroristas.
- La formulación de políticas de seguridad y defensa que definen acciones de coordinación y complementariedad entre la fuerza pública. Para dar cumplimiento a lo ordenado, se ha venido estableciendo una doctrina conjunta —acción unificada para un objetivo común— y una doctrina coordinada —operaciones con entidades no militares— (Fuerza Aérea Colombiana, 2013, p. 51).

De igual manera, en la doctrina militar colombiana se viene incluyendo el concepto de *seguridad interior* en la misionalidad organizacional del Ejército y la Armada Nacional, así como su intención de posicionamiento, en el manejo de la convivencia ciudadana, en la búsqueda de un Ejército “preparado para la paz”.

B. Debilidades en el trabajo mancomunado y corresponsable con las autoridades locales, para mantener las condiciones de seguridad ciudadana.

Según información suministrada por el programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), de la Policía Nacional de Colombia (2013, p. 6), entre 2012 y 2013, de un total de 1.102 municipios existentes en el país, en 841 municipios ya se habían aprobado Planes Integrales de Seguridad por parte de los concejos municipales; es decir, que el avance en la materia fue del 76%. Esto representa un fuerte trabajo local, en términos de formulación de políticas públicas, incluso más expedito que el proceso que se ha venido liderando desde el nivel nacional.

Pese a ello, aún el reto no sólo es mejorar la calidad e impacto de las políticas locales que se formulen, en referencia a que correspondan a las necesidades diferenciadas de los territorios y brinden innovación en sus intervenciones (más allá de la obtención de medios logísticos o tecnológicos, como los vehículos, la gasolina o las cámaras de vigilancia). El gran desafío se presenta en la coordinación efectiva que debe existir entre autoridades civiles, a nivel local, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Inspecciones de Policía, Secretarías de Gobierno, Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia, etc., para atender las demandas o necesidades en seguridad ciudadana. Al respecto, Bulla y Beltrán (2014) señalan que:

Es necesario superar el mito de que la responsabilidad en materia de seguridad ciudadana es exclusivamente de la Policía. Generar condiciones de seguridad ciudadana involucra de manera directa la responsabilidad de las autoridades locales y nacionales, las cuales deben



focalizar la inversión social y de infraestructura en las zonas en las cuales se concentra la delincuencia y la violencia. No hay manera de que la Policía produzca resultados sostenibles en materia de seguridad ciudadana si los gobiernos nacional y local no intervienen de manera articulada. Esto se agrava además porque el periodo de los alcaldes no coincide con el periodo de los comandantes de las unidades. A los alcaldes les toca coordinar con varios comandantes y cada uno tiene una agenda distinta (p. 1).

C. Deficiencias en el aparato institucional para la gestión nacional de la seguridad ciudadana, expresadas en fallos en el sistema de justicia.

El aparato institucional colombiano no cuenta con suficientes estructuras administrativas para la gestión integral de la seguridad ciudadana (prevención y control del delito). Este tema sigue siendo manejado por los organismos de seguridad y justicia, con un carácter estrictamente policial, carcelario y reactivo.

Ahora bien,

Las reformas adelantadas al sistema de justicia se han limitado a los ajustes legislativos, sin mecanismos apropiados para la adaptación de las estructuras (por ejemplo las capacidades investigativas de los cuerpos fiscales) y de coordinación, integración y evaluación, así como de socialización y capacitación, de los funcionarios judiciales, fiscales y del cuerpo de policía. Esto ha limitado la efectividad penal para responder de forma efectiva a las demandas de seguridad de la ciudadanía –tanto en el componente preventivo como reactivo–, lo que promueve una creciente percepción de ilegitimidad del sistema de justicia, de la institución policial y del Estado en su conjunto (Policía Nacional de Colombia, 2013, p. 123).

D. Tratamiento poco integral de la prevención, que se puede constatar a través del enfoque reactivo adoptado para atender y prevenir el delito.

El referencial de seguridad ciudadana imperante en el país ha tenido una visión reduccionista, tanto en términos de acciones como de distribución de responsabilidades. Además de asumir que la seguridad ciudadana es un asunto pleno del cuerpo policial, ha estimado, mayoritariamente, intervenciones enfocadas en reducir el delito, el crimen y la violencia, omitiendo las múltiples aristas que componen el concepto. Aunque la idea de prevenir el delito se ha venido posicionando con el tiempo, tanto en discursos como en documentos gubernamentales, los resultados arrojados tras su incorporación son limitados, entre otras razones porque no se le da la misma importancia –en materia de evaluación y medición– a los resultados operativos en contra de la delincuencia y del crimen, que a las acciones preventivas de carácter social o situacional. Lo anterior desincentiva considerablemente la inclusión de un enfoque preventivo para fomentar la seguridad ciudadana; por ende, se trabaja más sobre la reacción y la disuasión, que sobre la misma prevención.

Bulla y Beltrán (2014, p. 3) definen el tema acertadamente:

Mientras entidades como la Policía avanzan en la construcción de capacidades para prestar un servicio más profesional, los incentivos y los mecanismos de evaluación continúan siendo



militaristas. La preocupación por los resultados operativos no le permite a los policías prevenir el delito y mucho menos ocuparse de la atención a la ciudadanía.

Tal situación se complejiza por la poca articulación que existe entre la política social, la política criminal y la política de seguridad ciudadana: cada una de ellas tiene valores y metas divergentes, que imposibilitan su necesaria complementariedad ante la prevención de la actividad criminal en la sociedad.

E. Inexistencia de un concurso decidido de la ciudadanía, más allá de su reconocimiento formal.

La participación ciudadana, en materia de seguridad y convivencia en Colombia, es todavía un desafío por enfrentar. Evidentemente, en el país el modelo “*top down*” (tradicional, burocrático, centralizado y jerárquico) de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas se ha impuesto, por encima de otros modelos más integracionistas o pluralistas, que privilegian la construcción de políticas con una mirada de interacción. Tal situación se replica, sin dudas, en el ámbito de la seguridad.

Bajo este entendido, es fundamental comprender que la participación ciudadana debe obedecer a un proceso de planeación, organizado y liderado, de manera clara, por las autoridades; de lo contrario, puede generar impactos negativos como crisis de expectativas de la comunidad, renuencia a participar, lo que puede ocasionar radicalización de las posiciones a tal punto de considerar legítimo y necesario tomar justicia por su propia mano y promover el ajusticiamiento de delincuentes (Cámara de Diputados, 2014, p. 2).

Se trata, en definitiva, de generar mecanismos a través de los cuales se vincule a la ciudadanía como corresponsable en el mantenimiento de mejores condiciones de convivencia y seguridad. Este es un trabajo que pasa por lo cultural, lo pedagógico y el por respeto por la normatividad jurídica; y que no se puede confundir con el otorgamiento del poder de “autodefensa”, tal y como ocurrió durante el período del presidente Samper, con las “Convivir”.

F. Ausencia de un enfoque de intervención rural.

La seguridad ciudadana se ha equiparado a la “seguridad en las ciudades”, obviando que la misma refiere una situación social e institucional en la cual las personas pueden gozar de sus derechos y libertades en todos los entornos, tanto urbanos como rurales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 25). En el análisis del apartado anterior, fue posible apreciar la casi total ausencia de políticas, planes, programas o estrategias intersectoriales, enfocadas en atender las necesidades de seguridad ciudadana en lo rural, afianzando la institucionalidad estatal, actuando de manera integral y más allá de lo que la Policía Nacional, con su Dirección de Carabineros, puede hacer. La mayor aproximación de intervención y presencia de Estado se presentó durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, pero como se explicó, tuvo una connotación de seguridad del Estado y no de seguridad ciudadana.

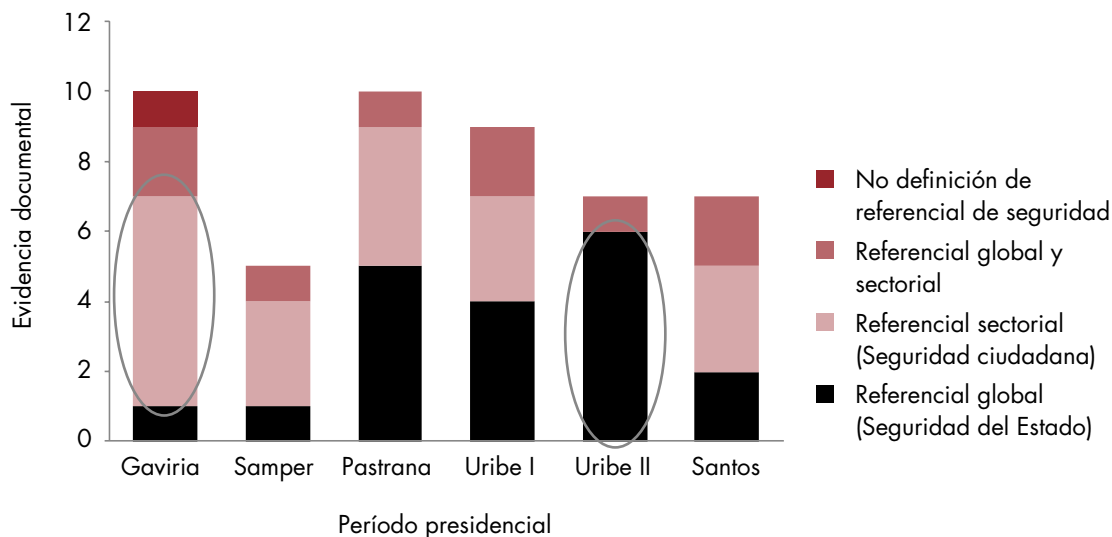
El desarrollo rural integral y la seguridad plena de sus habitantes son deudas históricas que el Estado debe saldar, más aún cuando la mayoría de las entidades territoriales del país, clasificadas en categoría 4, 5 y 6, no cuentan con las capacidades ni financieras (inversión y funcionamiento), ni fiscales suficientes para implementar políticas públicas de seguridad ciudadana; tampoco tienen la estructura institucional necesaria para atender los desafíos que se aproximan en la materia (en cuanto a entidades y número de funcionarios). Si en sus cabeceras municipales el tema es complejo, ¿cuánto más en centros poblados dispersos, como veredas y corregimientos?

Para finalizar este apartado, es importante precisar que, de acuerdo al análisis referencial desarrollado en el presente trabajo, se identificó el predominio de referenciales por periodo presidencial, esto es, el número de documentos que por presidente se orientaban hacia un referencial de seguridad del Estado o de seguridad ciudadana. Como se aprecia en la Figura 1, el período presidencial que presentó mayores estrategias, leyes o iniciativas en torno a seguridad ciudadana fue el de César Gaviria Trujillo. En tanto, el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue el más activo en materia de seguridad del Estado, omitiendo el diseño de acciones conducidas por un referencial sectorial.

Todos los gobiernos presidenciales estudiados definieron intervenciones que se orientaban, de manera paralela, hacia los dos tipos de referencial: el de seguridad del Estado y el de seguridad ciudadana (barras verdes), hecho que permite corroborar cómo la seguridad ciudadana ha intervenido, en menor medida, pero de manera casi permanente en el tiempo, a partir de lógicas como el mantenimiento de la integridad territorial, la estabilidad institucional y la búsqueda de soberanía nacional, propias de la seguridad del Estado. En efecto, esto indica que dada de la multiplicidad de mediadores y redes que intervienen en la formulación de políticas, los enfoques referenciales también resultan ser amplios y muchas veces divergentes. El entorno internacional, claramente, influyó en los procesos de toma de decisión y diseño de políticas.

La seguridad ciudadana ha tenido presencia en todos los períodos presidenciales estudiados, a excepción –como se dijo– de la segunda etapa gubernamental de Uribe Vélez. Sin embargo, este no es un indicador de un tránsito efectivo de un referencial global hacia uno sectorial. A lo argumentado previamente, puede añadirse que dadas las dinámicas de la violencia política en Colombia (violencia de conflicto), recrudescidas entre el gobierno Pastrana y Uribe, y las imágenes internacionales incorporadas en la política doméstica colombiana, tales como la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, el discurso y la intervención activa de la seguridad del Estado tuvo gran predominio en el país, durante 1998 y 2010.

Los mediadores de políticas, a lo largo del tiempo y a partir de sus referenciales, han construido marcos interpretativos diversos que parten de dimensiones múltiples entre lo intelectual y el poder.

Figura 1. Predominio de referenciales por periodo presidencial

Nota. Elaboración propia, con base en los documentos incluidos en la Tabla 2.

Conclusiones

A. Frente a la identificación de un problema, su inclusión en la agenda pública y la formulación de políticas de seguridad:

La definición de políticas de seguridad, en Colombia, ha dependido estrechamente de la percepción (referencial) de lo que se considera “riesgo, problema o amenaza principal”. Dicha concepción –variante en el tiempo– corresponde al universo cognitivo de un mediador, actor o corredor de política que, con base a sus valores (manera de ver), normas (manera de hacer), imágenes (lo que debe ser) y algoritmos (fórmula para), posiciona una idea como problema central, promueve su incorporación en la agenda pública y, finalmente, logra la formulación de una iniciativa del Estado en la materia. De esta manera, se corrobora que los marcos referenciales de seguridad, acuñando a innumerables concepciones subjetivas de seguridad, surgen de “marcos políticos” que buscan mantener vigentes ciertos intereses, perpetuar el poder o conservar un orden mundial establecido o por establecerse.

En esta medida, el referencial de seguridad, en Colombia, se ha construido o deconstruido, según sea el caso, de acuerdo a un referencial global “supranacional” que responde a lógicas de seguridad del Estado, ampliamente difundidas por diferentes gobiernos, entre ellos el estadounidense. Este tipo de discursos o visiones han incidido en la prevalencia de enfoques militaristas para la atención de la seguridad ciudadana en el país. Leal (2003, p. 3), al respecto, señala que la doctrina de seguridad nacional heredada de la lucha contra el comunismo, durante la Guerra Fría, sigue vigente y con amenazas que trascienden fronteras nacionales, por lo cual el objeto principal de la seguridad no solo es el Estado, sino los países, la sociedad y las personas.

En cuanto a la seguridad ciudadana, su despliegue se ha mantenido durante muchos años en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, situación que le asigna una visión

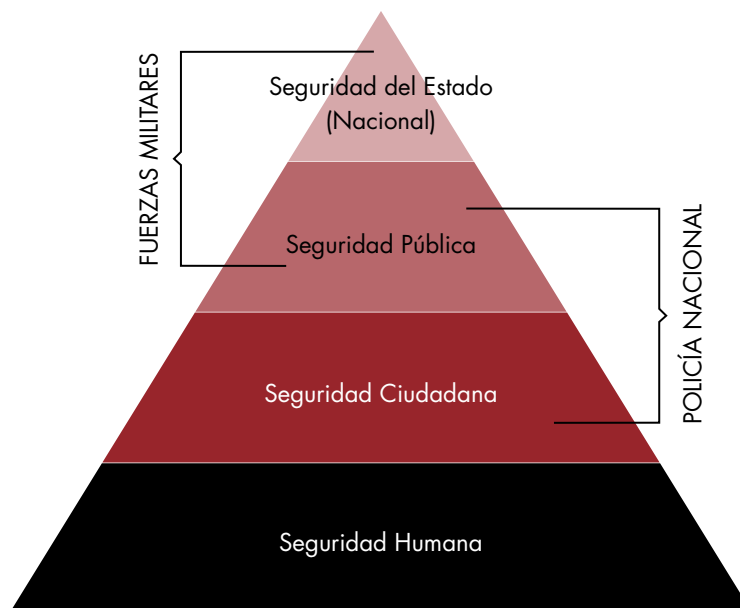
específica a los procesos de diseño, planificación, administración y proyección de políticas públicas. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la militarización para combatir amenazas como el narcotráfico ha provocado un aumento en la violencia y las violaciones de derechos humanos. De acuerdo con la CIDH, la atribución de roles a las Fuerzas Armadas que corresponden a fuerzas policiales civiles también ha incidido en el tema, puesto que se hace un uso indebido de la fuerza –el propósito del uso legítimo de la fuerza por parte del cuerpo de policía debe ser incapacitar y no matar– (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, p. 64). Si bien la Constitución Política de 1991 hizo una distinción de competencias, funciones y roles entre la fuerza pública, las diferentes políticas gubernamentales los han mezclado para responder con coherencia a coyunturas específicas y a su enfoque referencial particular (Figura 2).

Por otro lado, y de acuerdo al periodo estudiado, también se presentaron algunos procesos de redefinición de la seguridad del Estado, posibilitando la emergencia del referencial de seguridad ciudadana, a partir de la introducción de ideas orientadas en la necesidad de gobernar la seguridad, desde perspectivas alternativas. De manera apresurada, podría pensarse que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos fue el que más acercamiento tuvo a nuevas prácticas gubernamentales en la materia, concentradas en la formulación de una política pública nacional y la adecuación de la arquitectura estatal existente. Sin embargo, gobiernos anteriores como los de Gaviria, Samper y Pastrana, unos en mayor medida que otros, fueron los que sentaron las bases para la emergencia del referencial, partiendo de formulaciones enfocadas en adelantar reformas administrativas y desarrollar planes o estrategias de entidades.

Si bien, entre 1991 y 2013 la agenda de seguridad ciudadana fue incluida en el accionar estatal de orden nacional y subnacional (paradójicamente, en mayor medida en las ciudades que en el nivel nacional), se trató en definitiva de un advenimiento gradual, progresivo y con las disparidades propias de la subjetividad que posee cada actor o mediador. No corresponde, por tanto, a un cambio absoluto y tajante de valores, imágenes, ideas o algoritmos que posibilite un paso indiscutible de la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana.

Por su parte, la política de seguridad ciudadana expresada en instrumentos normativos diferenciados, ha estado aislada de otras políticas, como la criminal o la social; por ende, los esfuerzos estatales se han atomizado, imposibilitando impactos en problemas estructurales generadores de violencia criminal (crimen organizado y crimen común), violencia asociada al comportamiento (violencia intrafamiliar e interpersonal) y otros tipos de violencia. Lo anterior evidencia dos tendencias importantes en el manejo de la seguridad en el país: 1. Concentrarse en el componente duro de la seguridad ciudadana (sanción, privación de la libertad, control policivo, contención y cero tolerancia a la infracción), pero no trabajar desde la integralidad que la misma requiere (prevención, intersectorialidad, multicausalidad del crimen); y 2. Diseñar intervenciones, sin reconocer la heterogeneidad social, cultural, política y económica del territorio nacional, lo que ha desencadenado pocos acuerdos sociales y la vulneración de derechos y libertades públicas.

Figura 2. Evolución del marco teórico de la seguridad: distribución de responsabilidades de la Fuerza Pública en Colombia



- Surge en EE.UU tras la II Guerra Mundial.
 - Doctrina de Seguridad Nacional: enemigo interno.
 - Defensa militar - seguridad de amenazas externas.
 - Seguridad del Estado como institución.
 - Visión conservadora y tradicional de la seguridad.
- Surge durante la Guerra Fría (década 80).
 - Servicio público universal – concepción estado céntrica.
 - Contraposición de seguridad privada.
 - Control y mantenimiento del orden público.
 - Énfasis: policial y legal.
 - Refiere a seguridad interna del Estado.
- Surge en el marco de las transiciones a la democracia latinoamericanas (década 90).
 - La persona es objetivo central de las políticas (visión no estadocéntrica).
 - El ciudadano es corresponsable en su mantenimiento.
 - Reconocimiento del otro y sus derechos (libertad).
 - Restauración del daño causado y castigo al culpable (disuasión).
 - Políticas de prevención de las violencias.
 - Requiere de nuevos actores: gobiernos locales, medios de comunicación, observatorios, universidades, etc.
 - Necesita de reformas a los sistemas policial y judicial.
- Surge en 1994 con el Informe de Desarrollo Humano (PNUD).
 - Concepto integral de la seguridad: el ser humano (visión progresista).
 - Garantizar libertades vitales o ausencias de necesidad y miedo.
 - Amplio rango de amenazas sobre los individuos (económicas, alimentarias, de salud, ambientales, comunitarias y políticas).

Nota. Elaboración propia, con base en la revisión de literatura y documentos de la Tabla 2.



Es importante ratificar que el enfoque rural de las acciones estatales, en seguridad ciudadana, poco o nada aparece en la escena; esto, de la mano con lo desprovistos que se encuentran los entornos rurales de institucionalidad, adecuada para promover la convivencia pacífica. La mayor aproximación de intervención y presencia del Estado en la materia, se presentó durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, pero como se explicó, tuvo una connotación de seguridad del Estado y no de seguridad ciudadana.

En efecto, el trabajo desarrollado corrobora la hipótesis de que el modelo de seguridad ciudadana formulado en Colombia, durante los últimos 20 años, evidencia una serie de falencias que ponen en entredicho un genuino y completo tránsito del referencial de seguridad del Estado, al referencial de seguridad ciudadana.

B. Frente a los mediadores de política pública:

Como se dijo, dentro de la configuración del referencial de un mediador convergen valores, normas, imágenes y algoritmos particulares, contruidos a través de su historia y permeados por corrientes ideológicas globalizadas. Las políticas de seguridad, por ende, responden a los marcos referenciales de estos mediadores.

Si bien en el ejercicio se encontró que la mayor enunciación documental, en términos de créditos de publicación fue de los presidentes, claramente otro tipo de actores, con roles diferentes, influyeron al momento de tomar decisiones públicas, como es el caso de algunos ministros de defensa. Las relaciones de poder entre los actores fueron socavadas por una producción de significación específica, que fue configurando y posicionando referenciales de política en los diferentes periodos gubernamentales.

Cada actor posee ideas y visiones diferentes, frente a la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana; por ello, sus acciones también son diferenciadas, poseen desigual priorización y tienen o no continuidad entre unas y otras. En gran medida, las políticas gubernamentales han estandarizado las acciones de la fuerza pública, partiendo de lógicas como la sujeción o la obediencia, que deben tener los cuerpos castrenses al gobierno civil.

Cabe resaltar el papel de la Policía Nacional de Colombia, como mediador clave para la emergencia de un referencial de seguridad ciudadana en el país; por ejemplo, a partir de la creación de su programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), la Institución fundamentó la formulación de políticas públicas en seguridad ciudadana, en el orden nacional y local, masificando nuevos valores y normas, como la coordinación interinstitucional y la corresponsabilidad.



C. Frente a las redes de actores:

Partiendo de la premisa de que el referencial de seguridad, en Colombia, se ha construido o deconstruido de acuerdo a un referencial global que responde a las lógicas de la seguridad de Estado, ampliamente difundidas por los diferentes gobiernos, entre ellos el estadounidense, es posible entender la injerencia de redes de actores internacionales, tanto en el posicionamiento de referenciales como en la formulación de políticas públicas.

Entre las redes más relevantes, encontradas en el análisis referencial, se ubican instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), algunos centros de pensamiento nacionales, resaltando la labor de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la academia (universidades) y la red intergubernamental (agrupación horizontal de autoridades estatales). Poco o nada se puede hablar de la conformación de comunidades de política para la formulación de políticas de seguridad en el país (según Muller, se trata de miembros interdependientes, en los planos vertical y horizontal, que comparten recursos comunes), lo que indica que el proceso de formulación de políticas de seguridad es de los menos participativos que existen en Colombia.

En segunda instancia, se concluye que muchas de las acciones que se desarrollan a favor de la seguridad del Estado y de la seguridad ciudadana, esperan ser mostradas y legitimadas por la comunidad internacional. Esto se evidenció en algunos planes nacionales de desarrollo y en documentos como el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, firmado durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

Recomendaciones

Para hacer un tránsito genuino de seguridad del Estado a seguridad ciudadana, en el país se requiere, en primer lugar, que un mediador o una red de actores con un referencial integral, frente a la seguridad ciudadana, y con suficiente margen de maniobra dentro del aparato estatal, posicione, en las debidas instancias de formulación de políticas públicas, ideas diferentes e innovadoras que recojan experiencias del pasado y del presente. Tales actores deberán comprender el nuevo orden internacional, referido más que a un entorno globalizado, a la existencia de múltiples polos (multipolaridad), en donde países diferentes a Estados Unidos se proyectan sobre nuevas esferas de influencia (China, India) o buscan la recuperación, permanencia y consolidación en las que consideran propias, como es el caso de Rusia, con una arena internacional altamente alterada, no sólo por las expresiones del reposicionamiento geopolítico y militar de esos países, sino por fenómenos globales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración legal e ilegal, la trata de personas, etc.

En esta medida, el mediador o red emergente deberá saber que la “imposición” de referenciales internacionales sobre la agenda nacional de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana no podrá suceder, como en las últimas décadas, dado tanto por lo ya señalado, como por la incursión del país en un estadio político que será caracterizado,

en esencia, por la firma y posible refrendación de los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC – EP para poner fin a más de cincuenta años de violencia política en Colombia.

Bajo tal contexto, será fundamental hacer una clara diferenciación entre las políticas de seguridad del Estado y las de seguridad ciudadana, pasando por la decantación de roles y misiones entre la fuerza pública, la adecuación de la arquitectura institucional, el despliegue heterogéneo de capacidades, la actualización jurídico-normativa, la resignificación del discurso (en lugar de amenazas a la seguridad ciudadana, se hablaría de fenómenos, riesgos o afines), la vinculación de nuevos actores, en corresponsabilidad, entre otros aspectos no menos relevantes que se reseñarán posteriormente. En definitiva, un cambio en el universo cognitivo del mediador o de los principales actores redundaría en un cambio de políticas de seguridad del Estado hacia la seguridad ciudadana.

Es importante aclarar que dicho tránsito no corresponderá a un acto de inmediatez. La transformación de la naturaleza de la violencia política y de la violencia de conflicto, en Colombia, requerirá de cambios progresivos en el establecimiento y en los ciudadanos, que sobrepasan la voluntad de un solo actor o mediador de política y van más allá de la firma de paz o los reajustes sectoriales. Nuevamente, una puja de intereses, relaciones de poder y búsqueda de legitimidad entrarán en escena, no solo en el nivel nacional sino también en la escala de las entidades territoriales.

Mientras se produce el cambio de ideas o de paradigmas, frente a la seguridad ciudadana, la formulación de una política pública en la materia deberá concebir la plena articulación entre función (gestión administrativa-estructuras), poder (normas) y actividad de policía (aplicación de medidas correctivas). De poco servirá si existe la política pública, pero no se generan estructuras administrativas para desplegarla (secretarías, inspecciones, funcionarios) o si la plena responsabilidad de su ejecución se entrega, en pleno, al cuerpo de policía. Es fundamental que el aparato administrativo sea el que lidere las diferentes estrategias, para prevenir y enfrentar riesgos criminales.

En cuanto al cuerpo de policía, en la actualidad existe un deterioro en el nivel de confianza en la Policía Nacional de Colombia. Se insta la necesidad de hacer cambios cualitativos en la manera de actuar de los uniformados, para producir mayor credibilidad ante la opinión pública, cercanía con la comunidad, transparencia en sus actos, respeto por los derechos humanos, manejo racional y proporcional del uso de la fuerza, eficacia en el control del delito y la persecución penal. Afianzar el rol civil de la Institución será otro de los mayores desafíos a enfrentar, ya que la desmilitarización “implica reformular sus bases simbólicas y orgánico–funcionales, concibiéndola como una institución civil armada” (Arias, Rosada y Saín, 2012, p. 27). Si bien en el país se han adelantado procesos de reforma y modernización policial que, en efecto, han redundado en mayores niveles de profesionalización, empoderamiento institucional y mejoras del servicio de policía, es necesario que el ejercicio implique un esfuerzo sostenido y de largo plazo para producir una acción policial más democrática, es decir, que represente la diversidad social, a las necesidades o expectativas públicas y sea transparente (Frühling, 2007, p. 32).

Como se ha venido afirmando a lo largo del presente trabajo, la política de seguridad ciudadana debe propender mayor integralidad, que refleje la multicausalidad de fenómenos. Los avances de formulación manifiestos en el gobierno Santos no pueden convertirse en retrocesos: la política de seguridad, en Colombia, está en evolución y construcción continua. Por ello debe dialogar con la política social (educación, reducción de la pobreza) y la política criminal (sistema penitenciario y carcelario, investigación criminal). Para ampliar su margen de efectividad e impacto, tendrá que actuar de manera paralela con procesos de fortalecimiento a la justicia que: 1. Disminuyan los niveles de impunidad (aplicación rigurosa de la ley, identificación, judicialización y captura de delincuentes) y 2. Amplíen al ciudadano el acceso a la justicia y la denuncia. En este sentido, la llamada seguridad subjetiva o percepción de seguridad, medida a través de diferentes encuestas, debe ser una herramienta para formular y corregir políticas.

Deberá considerarse la atomización de funciones, responsabilidades y competencias existentes, para atender la seguridad ciudadana en el país. Pese a que existió recientemente una estructura burocrática articuladora del tema, la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, que posteriormente migró hacia el “Ministerio para el Posconflicto” (en formación), en definitiva se requiere de un marco institucional o una instancia de orden nacional, y separada del Ministerio de Defensa, que coordine de manera sistémica la seguridad ciudadana, propendiendo por una mayor responsabilidad compartida, junto con la aplicación y actualización de la normatividad vigente (no es desconocido lo que representa para el país un *Código Nacional de Policía* promulgado en 1970). Se trata de hacer un esfuerzo más allá del que realiza el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), liderado por la Policía Nacional, en compañía de algunas gobernaciones, entidades y ministerios.

En cuanto al despliegue subnacional de políticas, Dammert (2007, p. 67) señala que:

Aunque la función de control de la seguridad está a cargo de los gobiernos nacionales o estadales, en cuya órbita se encuentran las fuerzas policiales, las gestiones locales son, sin duda, las más adecuadas para trabajar en la prevención del delito. Para ello deben dejar de lado los planteos simplificadores y desarrollar políticas de largo plazo que impliquen el compromiso de la comunidad.

Por lo anterior, la política de seguridad ciudadana también deberá contemplar su ejecución en entornos rurales e incorporar un esquema de asociación o integración para su gestión y ejecución local (ciudad-región), bajo el entendido de que las entidades territoriales, en Colombia, no cuentan con los recursos ni las capacidades suficientes para su implementación y evaluación, ni en cabeceras municipales ni en veredas o corregimientos. Por ello, es apremiante generar mecanismos certeros para dotarlos de herramientas y recursos diferenciados. Al respecto, Pérez (2015) afirma que:

Para avanzar en la consolidación de un modelo viable de gestión territorial de la seguridad ciudadana en Colombia, se propone considerar algunos mecanismos adicionales a los contemplados en el plan de desarrollo, entre ellos, la alternativa de asimilar los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) a contratos-plan que articulen los recursos y acciones de entidades territoriales que comparten retos y riesgos de seguridad ciudadana



comunes, favoreciendo la complementariedad de sus capacidades fiscales, técnicas y administrativas (p. 1).

Otras medidas que pueden adoptarse a nivel territorial, según Dammert (2007, p. 74) incluyen el concepto de participación ciudadana para detectar problemas, mediante el involucramiento de actores locales, como las iglesias. En Colombia, existe evidencia empírica, en algunas ciudades, como por ejemplo Cali, en donde el involucramiento activo de las comunidades aporta sustancialmente a la prevención del delito (reducción de la participación de jóvenes en pandillas).

En referencia a este tema, es fundamental priorizar la agenda de prevención de la violencia en la política de seguridad ciudadana: incentivar la medición estatal, a través de la creación de “nuevos indicadores de seguridad que vayan más allá de los delitos de alto impacto y de la medición de la violencia” (Ávila, 2014, p. 62); y diseñar iniciativas más cercanas a realidades locales orientadas hacia la familia, la escuela, la comunidad, el espacio público, la infraestructura urbana, etc., lo que generaría mayores impactos en los ciudadanos y en los territorios. Las políticas enfocadas en las personas ayudan a reducir las posibilidades de comisión del delito, desalentar la reincidencia y la continuidad de las carreras criminales (Banco de Desarrollo de América Latina, 2014, p. 64).

Paralelo a lo anterior, se deberán identificar aquellos retos en materia contravencional y de relaciones comunitarias. Es bastante escaso el nivel de enunciación del tema, en las diferentes políticas estudiadas; por ende, la convivencia se debe valorar y priorizar en un marco de acción intersectorial. Aún más, ¿por qué no generar una política pública exclusiva, para anticipar, atender y medir fenómenos de convivencia en Colombia?

Otro asunto que constituye un reto a enfrentar es la generación de datos e información cuantitativa de seguridad y convivencia. Teniendo en cuenta las limitaciones que existen en cuanto a calidad, coincidencia y análisis de la información, a nivel nacional y municipal, es sustancial afianzar los mecanismos de recopilación, tratamiento y análisis de la información en seguridad ciudadana, a fin de aportar a procesos de toma de decisión más informada y racional por parte de las diferentes autoridades de policía. De esta manera, se podrían intervenir los fenómenos de manera diferente y creativa. Como lo afirma Guerrero (2007) “sólo se puede administrar lo que se puede medir. Además de tener indicadores mensurables, la información debe ser pertinente y de fácil recolección” (p. 119).

Es apremiante, en el país, avanzar en el desarrollo de investigación científica en seguridad ciudadana, para alcanzar mayor profesionalización en la materia, producir evidencia cualificada y generar nuevos conocimientos que contribuyan a la formulación de políticas públicas de impacto. “Los sociotécnicos, burócratas y políticos no serán muy eficaces a menos que utilicen estudios científicos sobre problemas sociales” (Amaya y Cortés, 2014 citando a Bunge, 2007 p. 1).

Referencias

Amaya, H.; Cortés, Y. (2014). *El fleteo: la abstracción de un riesgo criminal. Una experiencia de inteligencia criminal*. En: Revista Criminalidad 56 (1). Bogotá: Policía Nacional de Colombia,

- Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082014000100007
- Arias, P., Rosada, H. y Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL).
- Ávila, A. (2014). *Gestión de la seguridad en Bogotá*. En: *Violencia Urbana, radiografía de una región*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), Aguilar.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2014). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Bulla, P. y Beltrán, I. (2014). *Lo que los candidatos no dijeron de la seguridad ciudadana y lo que el nuevo presidente debe tener en cuenta*. En: *Columnas de opinión Fundación Ideas para la Paz (FIP)*. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/988>.
- Cámara de Diputados (2014). *Gaceta parlamentaria (3979)*. Año XVII. México. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/mar/20140311-V.html>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. Organización de los Estados Americanos.
- Cortés, Y.; Parra, R.; Durán, J. (2012). *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Inteligencia Policial, Centro de Inteligencia Prospectiva.
- Dammert, L. (2007). *Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?* En: *Revista Nueva Sociedad (212)*.
- Durán, I.; Fonseca, L. y Restrepo, J. (2009) *¿Cuáles son las ciudades más inseguras de Colombia?: propuesta para la estimación de un índice de inseguridad humana*. En: Restrepo, J.; Aponte, D. (Ed.). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).
- Frühling, H. (2007). *Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso*. En: Alda, E.; Beliz, G. (Ed.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: BID.
- Fuerza Aérea Colombiana (2013). *Manual de doctrina básica aérea y espacial*. Bogotá.
- González, C. (s.f.). *Seguridad ciudadana: el modelo Bogotá*. Bogotá: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC). Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Guerrero, R. (2007). *Sistemas de información en los programas de prevención de violencia*. En: Alda, E.; Beliz, G. (Ed.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: BID.
- Leal, F. (2003). *La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del sur*. En: *Revista de Estudios Sociales (15)*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>
- Lozano, A. (s.f.). *Referenciales de política pública. Guía con orientaciones generales trabajo de campo*. Bogotá.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de los Estados Americanos (2009). *Informe sobre seguridad humana y derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.p>

- Pérez, B. (2015). *Gestión territorial de la seguridad ciudadana en el marco de la transición hacia la paz en Colombia*. En: Análisis (3). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung
- Policía Nacional de Colombia (2013). *Informe final Comité de Análisis Estratégico Institucional Posconflicto (CAEIP)*. Bogotá: Dirección General, Oficina de Planeación.
- Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). *Decreto 1837 de 2002 "Por medio del cual se declara el Estado de Conmoción Interior"*. Diario Oficial No. 44.877 de Agosto 11 de 2002.
- Presidencia de la República (20, Noviembre, 1990). *Decreto 2790 "Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la justicia integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Público y los especializados creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia"*. Diario oficial No. 39584 de Noviembre 20 de 1990.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Washington: Oxford University Press. Recuperado de:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013 – 2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Rivas, A. (2005). *Una década de políticas de seguridad en Colombia*. En: Casas, P.; Rivas, A.; González, P.; Acero, H. (Ed.). Seguridad urbana y policía en Colombia. Ensayos de seguridad y democracia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Shearing, C.; Wood, J. (2007). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa.
- Tickner, A. (2004). *La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales*. En: Colombia Internacional. Revista del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (60). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index=1.php>

Apéndice

- Colombia; Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente (6, Julio, 1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de Julio de 1991.
- Congreso de la República (21, Marzo, 1991). Ley 23 de 1991 "Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 39752 de Marzo 21 de 1991.
- Congreso de la República (12, Agosto, 1993). Ley 62 de 1993 "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República". Diario Oficial No. 40.987 de Agosto 12 de 1993.
- Congreso de la República (30, Diciembre, 1993). Ley 104 de 1993 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 41158 de diciembre 30 de 1993.



- Congreso de la República (26, Diciembre, 1997). Ley 418 de 1997 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 43201 del 26 de diciembre de 1997.
- Congreso de la República (26, Junio, 2003). Ley 812 de 2003 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, hacia un Estado Comunitario". Diario oficial 45231 de Junio 27 de 2003.
- Congreso de la República (24, Junio, 2011). Ley 1453 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad". Diario Oficial 48110 del 24 de Junio de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia (1997). Sentencia C-572 de 1997. Servicio especial de vigilancia y seguridad privada, servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, resolución administrativa. Gaceta de la Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia (6, Julio, 2000). Sentencia T-847 del 2000. Estado de cosas inconstitucional en establecimiento carcelario. Gaceta de la Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia (24, Enero, 2001). Sentencia C-048 del 2001. Libertad de configuración legislativa en conflicto armado interno. Gaceta de la Corte Constitucional.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (28, Junio, 2013). Decreto 1397 de 2013. "Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República". Diario Oficial No. 48.839 de 2 de julio de 2013.
- Departamento Nacional de Planeación. (1991). La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990 – 1994. Prólogo. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.) El salto social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994 -1998. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002. Cambio para construir la paz. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1, Junio, 2000). Documento CONPES 3077. Política Nacional para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar. Haz Paz. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de: http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/visionColombiallcentenario_2019comple.pdf
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Interior y Justicia (4, Agosto, 2006). Documento CONPES 3437. Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad – SIES Colombia. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (16, Febrero, 2009). Documento CONPES 3567. Política Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (28, Junio, 2010). Documento CONPES 3669. Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación; Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: Intergáficas S.A.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá.
- El Tiempo (29, Diciembre, 1991). Estrategia contra la violencia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-216448>
- El Tiempo (15, Julio, 1999). Ofensiva contra la delincuencia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-917370>
- FASOC (2000). Plan Colombia (extracto): Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. En: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (3). Recuperado de: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411103dd9c243.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional (29, Marzo, 1995). Documento CONPES 2771. Modernización de la Policía Nacional en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Defensa Nacional (2007). Política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional (15, Junio, 2007). Resolución No. 02063 del 15 de Junio de 2007 “Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Seguridad Ciudadana”. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional (2007). Directivas Derechos Humanos. Bogotá: Dirección de Derechos Humanos.
- Ministerio de Defensa Nacional (2008). Política Integral de DDHH y DIH. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional (2011). Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal (2011 – 2014). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Justicia (30, Noviembre, 1994). Documento CONPES 2744. Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994 – 1998. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Justicia (14, Julio, 2000). Documento CONPES 3086. Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Palou, J.; Arias, G. (2011). Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. En: Serie informes FIP (14). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/111018fip.pdf>
- Policía Nacional de Colombia (2008). Gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana. Funciones, competencias e instrumentos. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros. Recuperado de: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera_New/doctrina/cartillas/55.pdf
- Policía Nacional de Colombia (2008). Poder, función y actividad de policía. Bogotá: Programa Departamentos y Municipios Seguros.



- Policía Nacional de Colombia (2010). Seguridad ciudadana: una política nacional para la prosperidad democrática. Bogotá: Dirección General, Dirección de Seguridad Ciudadana.
- Policía Nacional de Colombia (2010). Tomo 2.3. Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana. Bogotá: Dirección de Antinarcóticos, Oficina de Planeación.
- Policía Nacional de Colombia (2012). Comportamiento de la Criminalidad en Colombia 2012. Bogotá: Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Observatorio del Delito. Recuperado de: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol55_3/55301comportamiento.html.
- Policía Nacional de Colombia (2013). Antecedentes, avances y retos del programa Departamentos y Municipios Seguros. Presentación ppt. Bogotá: Dirección General, Programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Presidencia de la República (11, Febrero, 1994). Decreto 356 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada". Diario oficial.
- Presidencia de la República (19, Noviembre, 1991). Decreto 2615 "Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público". Diario oficial No. 40.168 de Noviembre 20 de 1991.
- Presidencia de la República (20, Noviembre, 1990). Decreto 2790 "Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la justicia integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Público y los especializados creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia" . Diario oficial No. 39584 de Noviembre 20 de 1990.
- Presidencia de la República (30, Diciembre, 1992). Decreto 2167 de 1992 "Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación". Diario Oficial No. 40.704 de 31 de Diciembre de 1992.
- Presidencia de la República (28, Febrero, 2002). Decreto 333 de 2002 "Por medio del cual se decreta y activa un Teatro de Operaciones". Diario Oficial No. 44.726 de Marzo 3 de 2002.
- Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). Decreto 1837 de 2002 "Por medio del cual se declara el Estado de Conmoción Interior". Diario Oficial No. 44.877 de Agosto 11 de 2002.
- Presidencia de la República (11, Agosto, 2002). Decreto 1838 de 2002 "Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática". Diario Oficial No. 44.897 de Agosto 11 de 2002.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Presidencia de la República (6, Agosto, 2010). Decreto 2933 de 2010 "Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 47.793 de Agosto 6 de 2010.
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. (27, Abril, 1995). Resolución 368 de 1995. "Por la cual se fijan criterios técnicos y jurídicos y se señalan procedimientos para el desarrollo de los servicios de vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 39 del decreto 356 de 1994".
- United States Congress. (26, October, 2001). Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA patriot act) Act of 2001. Washington.