

# ECUADOR Debate<sub>119</sub>

Quito/Ecuador/Agosto 2023

## La transnacionalización del crimen y la violencia



Crisis, caos y securitización. El itinerario del poder hacia un nuevo esquema de dominación

Conflictividad socio-política  
Marzo-Junio 2023

Ecuador en el concierto de la violencia de América Latina

La seguridad como excepción  
¿Hacia dónde va Ecuador?

El territorio unificado del crimen en el Ecuador

Violencia y delincuencia en el Ecuador: principales problemas, mitos y desafíos

Seguridad ciudadana: entre la violencia interpartidista, el conflicto armado y el narcotráfico. 1950-2022

Geografía de la violencia en México: el control territorial

La violencia que vimos ayer en la escuela

La huelga en la hacienda Llin-Llin (1979-1980)

Deriva necropolítica: violencia, temor y resignación en una política moderna agotada

**La transnacionalización  
del crimen y la violencia**

**Comité Editorial**

Alberto Acosta, José Laso Rivadeneira, Simón Espinoza, Fredy Rivera Vélez,  
Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero, Eduardo Gudynas

**Directores**

Francisco Rhon Dávila (1992-2022)

José Sánchez Parga (1982-1991)

**Coordinadora/Editora**

Lama Al Ibrahim

**Asistente Editorial**

Gabriel Giannone

**ISSN: 2528-7761**

**ECUADOR DEBATE**

Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 - 2523262

E-mail: revistaec@caapecuador.org

www.caapecuador.org

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

Exterior: USD\$. 51.00

Ecuador: USD\$. 21.00

Ejemplar suelto exterior: USD\$. 17.00

Ejemplar suelto Ecuador: USD\$. 7.00

**Diagramación y portada**

David Paredes

**Impresión**

El Chasqui Ediciones

---

Ecuador Debate, es una revista especializada en ciencias sociales, fundada en 1982, que se publica de manera cuatrimestral por el Centro Andino de Acción Popular. Los artículos publicados son revisados y aprobados por los miembros del Comité Editorial.

Las opiniones, comentarios y análisis son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de *Ecuador Debate*.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente: © ECUADOR DEBATE. CAAP.

# | ÍNDICE

**PRESENTACIÓN** 5-8

## **COYUNTURA**

---

**Crisis, caos y securitización.**  
**El itinerario del poder hacia un nuevo esquema de dominación** 9-25  
Juan Cuvi

**Conflictividad socio-política** 27-40  
Marzo - Junio 2023  
David Anchaluisa

## **TEMA CENTRAL**

---

**Ecuador en el concierto de la violencia de América Latina** 41-43  
Fernando Carrión y Emilia Silva

**La seguridad como excepción ¿Hacia dónde va Ecuador?** 45-73  
Carolina Andrade

**El territorio unificado del crimen en el Ecuador** 75-105  
Fernando Carrión Mena

**Violencia y delincuencia en el Ecuador:  
principales problemas, mitos y desafíos** 107-130  
Lautaro Ojeda Segovia

**Seguridad ciudadana: entre la violencia interpartidista,  
el conflicto armado y el narcotráfico (1950-2022)** 131-159  
Hugo Acero Velásquez

<b>Geografía de la violencia en México: el control territorial</b> Alfonso Valenzuela Aguilera	161-181
<b>La violencia que vimos ayer en la escuela</b> Emilio E. Dellasoppa	183-213

## **DEBATE AGRARIO**

---

<b>La huelga en la hacienda Llin-Llin (1979-1980)</b> Hernán Ibarra	215-225
--	---------

## **ANÁLISIS**

---

<b>Deriva necropolítica: violencia, temor y resignación en una política moderna agotada. Una <i>confusión</i> recordando a Francisco "Paco" Rhon</b> Eduardo Gudynas	227-249
---	---------

## **RESEÑAS**

---

<b>Republicanos Negros. Guerras por la igualdad, racismo y relativismo cultural</b> Miguel Ruiz Acosta	251-257
<b>La utopía reaccionaria. Radiografía del relato correísta</b> Lautaro Ojeda Segovia	259-263
<b>El desmantelamiento del multiculturalismo. Extractivismo y derechos indígenas en Ecuador</b> Juan Illicachi Guzñay	265-269

## **Seguridad ciudadana: entre la violencia interpartidista, el conflicto armado y el narcotráfico (1950-2022)**

Hugo Acero Velásquez\*

*El análisis de la violencia homicida en Colombia en las últimas siete décadas permite comprender por qué el país ha permanecido por largos periodos sumido en altos niveles de violencia, y sólo por periodos cortos retoma la senda de la seguridad y la paz. Ciclos durante los cuales se pasa de la ausencia total de la garantía de seguridad de los ciudadanos por parte de un Estado instrumentalizado a los intereses y beneficios de los partidos tradicionales, a la seguridad del Estado, ante las amenazas del conflicto armado (grupos guerrilleros y paramilitares) y, el crecimiento y consolidación del narcotráfico. Amenazas que aún persisten y en medio de las cuales, con la promulgación de la nueva Constitución de 1991, el Estado reconoce la seguridad de los ciudadanos como un derecho que debe garantizar y proteger. En estos últimos treinta años, algunos gobiernos han avanzado en esa materia y otros han retrocedido, pero el balance general es positivo, aunque hace falta todavía mucho por hacer para que el país tenga mejores resultados y, sobre todo, tenga un manejo civilista de la seguridad ciudadana.*

### **Presentación**

**D**urante los últimos años, los problemas de violencia y delincuencia comenzaron a ser vistos por los ciudadanos de América Latina como una de las más importantes problemáticas que debe ser solucionadas por los Estados nacionales y locales, llámense países, gobernaciones, alcaldías o prefecturas. Se debe reconocer que uno de los obstáculos más serios para el desarrollo social y económico de cualquier país, región, departamento o municipio está constituido por la violencia y la delincuencia, las cuales aún presentan tasas muy elevadas a nivel internacional. Los niveles de inseguridad causados por esta situación son un lastre muy pesado en materia de bienestar, productividad, competitividad y desarrollo.

Cabe anotar que el cumplimiento cabal de las funciones del Estado que garantizan el bienestar de los ciudadanos, depende de la existencia de un orden social seguro. Así mismo, el desarrollo social y económico tiene como condición,

---

\* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia; académico de las universidades de los Andes y Externado de Colombia.

la posibilidad de que los asociados puedan desenvolver sus vidas en un ambiente previsible de seguridad y convivencia, en el cual estén garantizados los derechos a la vida, la integridad y los bienes. En este sentido, para que cualquier país tenga adecuados niveles de desarrollo humano, es necesario que el Estado garantice la convivencia y la seguridad de los ciudadanos, fortaleciendo los sistemas de justicia y seguridad, de tal forma que los habitantes gocen de sus derechos y cumplan con sus deberes.

El presente documento pretende dar un panorama general sobre el comportamiento de la violencia homicida en las últimas siete décadas en Colombia, en términos analíticos y estadísticos, así como el papel jugado por el Estado y los distintos gobiernos en materia de seguridad. Un ejercicio orientado a reflexionar sobre los diversos recorridos y manifestaciones de la violencia homicida en este país que nos permitirá comprender por qué durante un largo tiempo ha permanecido sumido en altos niveles de violencia y sólo eventualmente retoma la senda de la seguridad y la paz.

Periodos de violencia y delincuencia que nos muestran como, a comienzos y mediados del siglo pasado, el Estado colombiano fue instrumentalizado por los partidos liberal y conservador, primero, en una disputa violenta entre ellos para manejarlo y beneficiarse y, segundo, para garantizar su alternancia política “pacífica” de gobierno a través del pacto denominado Frente Nacional (1958, 1974). Una democracia restringida que limitó el ingreso de otros partidos y tendencias políticas y que dio origen al conflicto armado con la creación y accionar de distintos grupos guerrilleros durante los años ‘60 y ‘70, y que a su manera querían llegar al poder.

Esta es una etapa que reprodujo, en Colombia, la Guerra Fría que desde mediados de siglo se vivía en el mundo, con dos bloques de poder representados por los aliados (EE.UU., Reino Unido y Francia) y la Unión Soviética, y donde la seguridad del Estado y la seguridad nacional marcaron la pauta y se profundizaron en los subsiguientes años y gobiernos con la llegada y crecimiento del narcotráfico.

Si bien se mantiene la seguridad del Estado, con la Constitución de 1991 se avanza hacia la seguridad de los ciudadanos, en medio de las amenazas del conflicto armado y el narcotráfico, una situación que en lo que va de este siglo ha generado nuevas amenazas para el Estado y para los ciudadanos en general, con una criminalidad cada vez más organizada.

## Estado instrumentalizado y violencia partidista

Colombia ha tenido distintos ciclos de violencias y confrontaciones armadas; varias guerras civiles territoriales en el siglo XIX,<sup>1</sup> la Guerra de los mil días a comienzo del siglo XX, enfrentamientos por problemas agrarios y luchas partidistas entre liberales y conservadores en varias zonas del país en la primera mitad del siglo pasado, que se incrementaron con el asesinato del candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán en el año 1948, lo que dio origen a una de las etapas más violentas del país, conocido como “La Violencia” (1946-1966). Este periodo produjo entre doscientos y trescientos mil muertos y cerca de dos millones de campesinos desplazados. Después de la Revolución mexicana, “La Violencia” fue el conflicto interno más largo y sangriento en el hemisferio occidental durante la primera mitad del siglo XX (Cosoy, 2016).

En 1953, con el objetivo de acabar con la violencia partidista, acontece el segundo golpe de Estado en la historia de Colombia, liderado por el General Gustavo Rojas Pinilla, en contra del presidente conservador Laureano Gómez,<sup>2</sup> acción auspiciada por los liberales y un sector importante de los conservadores liderados por Mariano Ospina Pérez; este gobierno militar (1953-1957) no contuvo la violencia. Colombia pasó de 16 homicidios por cada cien mil habitantes antes de 1946 a 40 en 1953; con el golpe disminuyó a 27, en 1955, y en 1958 se ubicó en 50 homicidios por cada cien mil habitantes.

Sobre este periodo, Paul Oquist (1980) argumenta que, debido a las intensas luchas partidistas entre liberales y conservadores por monopolizar el acceso a los recursos públicos, la autoridad del Estado se vio reducida, lo cual precipitó un “derrumbe parcial del Estado”, y este derrumbe explica la evolución de conflictos en “La Violencia”. En la misma dirección, Daniel Pécaut (2001) señala la crisis del Estado como causa primera, argumentando que las luchas agrarias en el periodo 1925-1936 sirvieron de antecedente a la conflictividad del periodo 1949-1953; y argumentó que “la precariedad del Estado” permitió el desarrollo de la Violencia (Chacón, 2003).

De este periodo se destaca, lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Ver: Alonso Espinal, Manuel (2014). “Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX”.

<sup>2</sup> Colombia solo ha tenido dos golpes de Estado, uno en 1854, liderado por el General José María Melo, y en 1953, por Gustavo Rojas Pinilla.

- La precariedad histórica del Estado, fue lo que posibilitó la violencia partidista entre liberales y conservadores, más que el “derrumbe parcial del Estado en Colombia.
- La instrumentalización del Estado precario por parte de los partidos liberal y conservador para beneficio de cada una de sus colectividades.
- La participación partidista de las Fuerzas Armadas, en especial de la Policía, que, durante este periodo participaron activamente en el uso indiscriminado de la violencia en contra de los ciudadanos considerados liberales, especialmente en zonas rurales, donde actuaban guerrillas y grupos de autodefensa campesina de ese partido.
- La violencia liberal en contra de ciudadanos considerados conservadores,<sup>3</sup> una violencia partidista motivada principalmente por el manejo burocrático del Estado.
- La ausencia de las garantías de seguridad y respeto de los derechos humanos hacia los ciudadanos en general.

Hay que mencionar que la instrumentalización del Estado colombiano, por parte de los partidos tradicionales, fue utilizada contra quienes posteriormente se opusieron a la dictadura y a la alternancia del gobierno entre liberales y conservadores, a través del Frente Nacional.

## Seguridad de Estado y conflicto armado

El fin de la violencia interpartidista de la primera mitad del siglo XX, comenzó con el golpe de Estado de Rojas Pinilla en 1953 y el pacto de alternancia del gobierno entre liberales y conservadores en 1957, conocido como el Frente Nacional (1958-1974),<sup>4</sup> periodo durante el cual se desmovilizaron las guerrillas liberales y las bandas conservadoras de “los Pájaros”,<sup>5</sup> que protagonizaron una de las épocas más violentas de la historia colombiana.

Durante este periodo se registró en el país una importante disminución de la violencia homicida, se pasó de una tasa de 50 homicidios por cada cien mil habitantes en 1958, a 21 en 1969. La primera fecha fue el año en el que comenzó el pacto de alternancia política en el gobierno entre los dos partidos tradicionales.

---

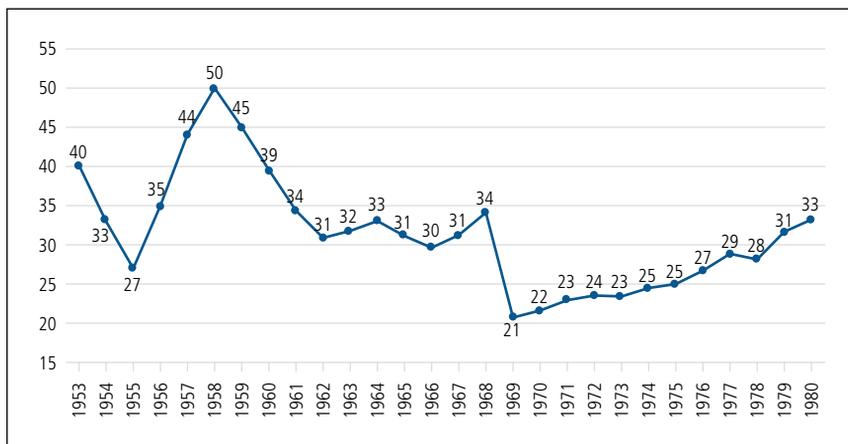
3 Ver: Guzmán et al. (1962). *La violencia en Colombia. Estudio de un Proceso Social*.

4 En 1956 el partido conservador y el partido liberal firmaron el Pacto de Benidorm, en España. Un acuerdo que establecía el sistema de alternancia política entre ambas fuerzas.

5 Ver: Comisión de la Verdad. “El legado sangriento de los Pájaros”.

A partir de 1970 la violencia homicida comenzó a crecer, como se puede ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Colombia. Frente Nacional 1958-1974  
Tasa de homicidios



Fuente: Policía Nacional.

Frente a la “democracia restringida” que impusieron los partidos Liberal y Conservador con el Frente Nacional, aparecieron los primeros movimientos guerrilleros en Colombia, como examinaremos brevemente a continuación:

- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC): nacen de algunas guerrillas liberales, de grupos de autodefensa campesina que no se desmovilizaron y algunos líderes del Partido Comunista, excluido y casi ilegalizado del sistema político colombiano, lideradas por Pedro Antonio Marín, alias Manuel Marulanda Vélez o Tirofijo, quien desde los años ‘50 hizo parte de las filas de las autodefensas campesinas liberales en el corregimiento de Gaitania, Departamento del Tolima. Ya en 1955, con el ataque del Ejército a Villarrica, Tolima, se produce el desplazamiento hacia Marquetalia, Riochiquito, El Pato y el Ariari, donde nacen las repúblicas independientes, influenciadas por el Partido Comunista. Posteriormente, viene la ocupación de Marquetalia en 1964 y se crea el Bloque Sur que en 1966 es rebautizado como las FARC.<sup>6</sup>

6 Al respecto ver: Bello Montes, Catalina (2008). “La violencia en Colombia: Análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del Siglo XX”.

- Ejército de Liberación Nacional (ELN): surge en 1964 como un grupo con marcada ideología revolucionaria inspirados en la Revolución cubana y las ideas del Che Guevara, un grupo de activistas pertenecientes al Partido Comunista y a la izquierda liberal fundan un grupo cuyo epicentro es el nororiente del país, en Santander: sus principales puntos de acción fueron Bucaramanga, Barrancabermeja y San Vicente de Chucurí. Posteriormente, en 1975, las necesidades de financiación y la presión militar a la que fueron sometidos hacen que el grupo se concentre en zonas de bonanza petrolera como Arauca, Casanare, Magdalena Medio y, Norte de Santander (Bello Montes, 2008).
- Ejército Popular de Liberación (EPL): nace de las diferencias entre el comunismo de China y la Unión Soviética, donde los maoístas colombianos descalificaban el socialismo de la Unión Soviética por considerarlo un nuevo revisionismo que iba en contra de los principios del marxismo-leninismo y regresaba al capitalismo. En sus inicios, después de varios intentos fallidos por crear “focos guerrilleros” en los departamentos de Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Chocó y Risaralda, que debían ser generadores de un movimiento insurreccional nacional, terminan operando en el noroccidente colombiano, en los departamentos de Córdoba y Antioquia.<sup>7</sup>
- Movimiento 19 de abril (M-19): ante el fraude en las elecciones de 1970, que dio como ganador al conservador Misael Pastrana Borrero, frente al General Gustavo Rojas Pinilla, líder de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), comenzó a gestarse este nuevo grupo guerrillero en los siguientes años, que se promocionó socialmente de manera particular a través de la prensa y en los muros con avisos que parecían promover un reconstituyente medicinal: “¿Falta de energía, parásitos? espere M-19” o “¡Falta de energía! ¿Inactividad? Espere M-19”. En enero de 1974, se dio la primera acción del grupo, con el robo de la espada del Libertador en la Quinta de Bolívar. A partir de entonces, el M-19 se presentó como una organización político-militar urbana, nacionalista, antiimperialista y antioligárquica (Lara, 2022).

Esta época se puede caracterizar como:

- La expresión más clara de la “Guerra Fría” en Colombia, en donde prevalecía la defensa del Estado bajo la concepción de la seguridad nacional, que no solo

---

<sup>7</sup> En: Trejos, Luis (2013). “Aproximaciones a la actividad internacional de una organización insurgente colombiana. El Ejército Popular de Liberación (EPL). De China a Cuba vía Albania”.

se orientaba a enfrentar a los grupos guerrilleros anteriormente mencionados, sino que también incluyó a distintos movimientos sociales y en algunos casos criminalizó la protesta social, cuya manifestación más clara la dio el Estatuto de Seguridad, expedido durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), que le dio más poderes a las Fuerzas Armadas y que durante su ejecución se incrementó la violación de los derechos humanos (Bitar, 2007).

- La seguridad del Estado, en detrimento de la seguridad de los ciudadanos y de sus derechos.

## Al conflicto armado, se suma el narcotráfico

Al conflicto armado que traía Colombia desde mediados de la década de 1960 se sumó el cultivo y comercio internacional de la marihuana, que tuvo su bonanza entre 1975 y 1985. Para 1974 el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), unidad de inteligencia del Estado, reconocía que, en el norte del país, especialmente en el departamento de la Guajira, en límites con Venezuela, más del 70% de los campesinos cultivaban este producto, actividad económica que se extendió a otros departamentos, como Magdalena y Cesar.

En el inicio de esta actividad participaron mafias norteamericanas, que contaron con el apoyo de traficantes y contrabandistas colombianos, quienes distribuían a manos llenas recursos entre comerciantes, terratenientes, servidores públicos y algunos políticos locales, quienes veían con buenos ojos esta actividad que les permitía incrementar sus recursos (Betancourt y García, 1994).

Durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), se dio esta bonanza “marimbera”, como se le conoció en esa época en la costa norte de Colombia y a través de los medios de comunicación. Fue corta, pero sentó las bases de lo que sería la economía del narcotráfico en el país, las relaciones de colombianos con las mafias y el mercado norteamericano, con el poder de la corrupción de autoridades locales y nacionales, y con la institucionalización de lavado de dólares a través de su compra -sin tener en cuenta su origen-, por parte del Banco de la República. Durante la década de 1980, con los dólares y el lavado de activos, que en su gran mayoría provenían de la exportación de marihuana, el contrabando y el naciente negocio del narcotráfico, crecieron y se fortalecieron los cárteles del narcotráfico de Medellín y Cali.

Inicialmente, para una buena parte de las elites políticas, económicas y sociales del país, esta nueva actividad no representaba un peligro, inclusive la veían con buenos ojos por los recursos “fáciles” que generaba y por la manera como

sus promotores y participantes se enriquecían en corto tiempo. En medio de este ambiente complaciente, en 1982 Pablo Escobar fue elegido al Congreso de la República, Carlos Lehder, socio de Escobar, funda el Movimiento Cívico Latino Nacional y en 1984 logró más de quince escaños en el Municipio de Armenia y en el Departamento de Quindío, en el Eje Cafetero de Colombia.

En medio de esta permisividad social y política frente a los nuevos barones del narcotráfico, algunas voces de políticos y medios de comunicación indignados protestaron: el periódico *El Espectador*, Luis Carlos Galán y el ministro de Justicia de entonces, Rodrigo Lara Bonilla, emprendieron una campaña para desenmascarar y señalar a Pablo Escobar como narcotraficante y criminal, campaña que dio su primer resultado con la expulsión de Escobar del Congreso a comienzos de 1984, y cuya reacción por parte de Escobar fue el asesinato del ministro de Justicia, el 30 de abril de 1984, de Guillermo Cano, director de *El Espectador*, el 17 de diciembre de 1986 y de Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989.

La actividad económica de los cárteles de la droga colombianos y la violencia con que ejercían sus actividades trascendió los intereses nacionales y tomó fuerza en el sistema internacional, especialmente en Estados Unidos, donde se le dio mayor importancia por el aumento del consumo y comercialización de la cocaína en su territorio. Importancia que se vio reflejada con el apoyo y acción de la DEA y la CIA en la persecución de los líderes de los cárteles, especialmente del Cártel de Medellín.

## Extradición, violencia y terrorismo

El periodo, que va de 1984 a 1991, se caracterizó por el crecimiento y fortalecimiento de los cárteles del narcotráfico de Medellín y Cali, el nacimiento de los primeros grupos de paramilitares financiados por los cárteles de la droga, como el MAS (Muerte a Secuestradores) y un accionar fuerte de las guerrillas, en especial de las FARC y del M-19. Un periodo conflictivo en el que:

- Se incrementaron los hechos de violencia y delincuencia en medio del conflicto armado. El auge del narcotráfico y las actividades de los grupos paramilitares orientaron su accionar en contra de los grupos guerrilleros y de líderes de izquierda; las masacres aumentaron, así como los desaparecidos. Todo esto deterioró significativamente la seguridad de los ciudadanos.
- Las acciones del narcotráfico diezmaron de manera violenta la justicia y los organismos de seguridad.

- Las autoridades concentraron los esfuerzos en el conflicto armado y el narcotráfico, donde las actividades delictuales, en especial de la delincuencia común, no tuvieron la atención debida.
- Era muy baja la confianza ciudadana en las autoridades de seguridad y justicia, en especial de la Policía.

Con el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla por parte de Pablo Escobar, en 1984, el gobierno del presidente conservador Belisario Betancur (1982-1986) retomó la extradición de narcotraficantes hacia los EE.UU., y una de las primeras que se ejecutó fue la del narcotraficante Carlos Lehder, socio de Pablo Escobar y miembro del Cartel de Medellín. A partir de ese momento, los narcotraficantes le declararon la guerra a todos los que apoyaban esta medida o a quienes se atrevieran a juzgarlos.

En medio de esta guerra, el narcotráfico asesinó a más de 5.000 personas, entre comunicadores, jueces, fiscales, policías (fueron más de 400 policías asesinados), miembros del naciente partido político Unión Patriótica<sup>8</sup> y líderes políticos y sociales, como fueron los casos mencionados de Lara Bonilla (1984) y el director de *El Espectador* Guillermo Cano (1986), así como el del candidato presidencial por la Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal (11 de octubre de 1986), el procurador general de la Nación, Carlos Mauro Hoyos (25 de enero de 1988), el candidato presidencial por el liberalismo, Luis Carlos Galán Sarmiento (18 de agosto de 1989) el asesinato del periodista Jorge Enrique Pulido (9 de noviembre de 1989).

Por otro lado, como bien lo plantea Alonso Valencia (2022) en su escrito “La crisis: narcotráfico y terrorismo”:

La violencia del narcoterrorismo fue igualmente instrumentalizada por fuerzas de la ultraderecha y el paramilitarismo contra la Unión Patriótica, partido político que había surgido de las negociaciones de paz emprendidas por el gobierno de Belisario Betancur. Fueron asesinados más de 4.000 miembros de este partido y líderes como José Antequera (3 de marzo de 1989), incluido su candidato presidencial Bernardo Jaramillo Ossa (22 de marzo de 1990). La Alianza Democrática M-19, firmante del primer proceso de paz exitoso en Colombia, también corrió la misma suerte, pues a los atentados contra sus miembros se sumó el asesinato de su candidato presidencial, Carlos Pizarro Leongómez (26 de abril de 1990). La autoría de este crimen se la adju-

---

<sup>8</sup> La Unión Patriótica (UP), fue fundada el 28 de mayo de 1985 dentro del proceso de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El objetivo de este nuevo partido era hacer transición entre la lucha armada y hacer política sin armas.

dicaron los hermanos Fidel y Carlos Castaño, fundadores de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Valencia, 2022).

Además de lo anterior, están un buen número de atentados terroristas en contra de medios de comunicación, instalaciones del Estado, sedes políticas, centros comerciales y en vías públicas, que dejaron cientos de muertos y heridos, como es el caso del atentado a la sede de *El Espectador*, al periódico *Vanguardia Liberal*, las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la explosión del avión de pasajeros de Avianca en pleno vuelo, etcétera. También realizaron secuestros a importantes personalidades de la política y el periodismo, como Francisco Santos, Diana Turbay, Maruja Pachón, Azucena Liévano, Andrés Pastrana y Lisandro Ospina.

El narcotráfico a través del terrorismo, inicia una guerra en contra de la extradición, en contra del Estado, de la sociedad y de quienes se opusieran a sus intereses, que vino a disminuir con la entrega de Pablo Escobar en 1991, cuando la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la nueva Constitución de Colombia, eliminó la extradición. El capo fue recluido en la cárcel La Catedral, construida por él mismo, en la que permaneció entre el 19 de junio de 1991 y el 22 de julio de 1992, cuando huyó de la misma porque seguía delinquiendo desde allí y tenía temor que lo extraditaran.

Tras su fuga, se crea el Bloque de Búsqueda con el apoyo de los EE.UU., policías seleccionados, entrenados y dotados con buenos equipos operativos y de inteligencia se dan a la búsqueda del capo y su círculo más cercano. Finalmente, el capo es dado de baja el 2 de diciembre de 1993 en la ciudad de Medellín.

Hay que anotar que Los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar), contribuyeron al resultado final de su muerte y a la desarticulación del cartel de Medellín. Este era un grupo auspiciado por el Cartel de Cali que emprendió una guerra de exterminio contra el cartel de Medellín, dirigido por Escobar, en retaliación por los asesinatos que éste había ordenado desde La Catedral. Dos años después, en 1995, los líderes del Cartel de Cali, Gilberto Rodríguez Orejuela y su hermano Miguel fueron detenidos y extraditados a los EE.UU., por el gobierno de Ernesto Samper Pizano, quien recibió recursos de este cartel para su elección como presidente de la República en 1994.

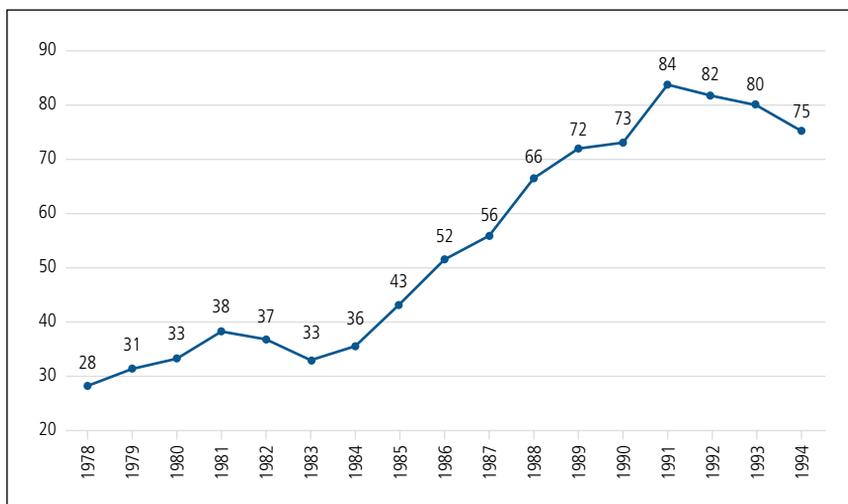
En medio de este escenario -en el que florecieron los cárteles del narcotráfico de Cali y Medellín-, en el que le declararon la guerra al Estado, a los opositores de su negocio ilegal y a la sociedad que no los apoyaba, según ellos, en el que se dio la desarticulación de los cárteles, el nacimiento de otros microcarteles y el conflicto armado con las guerrillas continuó, aparecieron dos nuevos grupos guerrilleros:

- El Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL): integrado por indígenas de diferentes comunidades del sur del país, su primera ofensiva militar tuvo lugar en 1984 con el asalto a Castilla, un pequeño poblado del sur del Cauca y la toma del municipio de Santander de Quilichao.<sup>9</sup>
- La Corriente de Renovación Socialista: este grupo se desprende del ELN a comienzos de los años noventa, en medio de un debate político sobre el sentido de la acción armada y las posibilidades de continuar por este camino para transformar de manera propositiva e incluyente a la sociedad colombiana.<sup>10</sup>

Dos nuevos grupos guerrilleros se sumaron a los existentes hasta ese momento. El gobierno de Belisario Betancur adelantó los primeros diálogos de paz con estos dos grupos, que terminaron hacia 1985 sin lograr los objetivos propuestos.

El conflicto armado y la violencia indiscriminada del narcotráfico generaron un aumento de la violencia homicida en el país, que pasó de una tasa 33 homicidios por cada cien mil habitantes en 1983 a 84 en 1991. A partir de 1992 la violencia comenzó a ceder, como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Colombia. Conflicto armado y narcotráfico (1978-1994)



Fuente: Policía Nacional.

<sup>9</sup> Al respecto ver: Verdad Abierta (2015). “El Quintín Lame tomó y dejó las armas por su comunidad”. 2015.

<sup>10</sup> Ver: Fundación Paz & Reconciliación (2016). “Se divide el ELN y surge la Corriente de Renovación Socialista”.

Durante este periodo, de cuatro gobiernos (1978-1994), a su manera, cada uno asumió enfrentar estos problemas para reducir los hechos de violencia y delincuencia.

- Julio César Turbay Ayala (1978-1982), con su Estatuto de Seguridad, privilegió la represión para enfrentar a los grupos guerrilleros y a quienes simpatizaban con los mismos, en algunos casos violando los derechos humanos. Este gobierno, siendo embajador de Colombia en EE.UU. Virgilio Barco, suscribió el tratado de extradición con ese país.
- Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), se esforzó por sacar el primer proceso de paz con algunas organizaciones guerrilleras (FARC, EPL y M-19) y, aunque no tuvo éxito, sentó bases importantes para los procesos de paz que se dieron posteriormente. Con relación al narcotráfico, en 1982, una vez elegido presidente, anunció que no iba a extraditar a ningún colombiano, pero tras el asesinato de su ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, cambio de opinión y la reactivó. En 1985 fueron extraditados los primeros cinco colombianos hacia Estados Unidos, entre ellos, el dirigente deportivo Hernán Botero Moreno.
- Virgilio Barco Vargas (1986-1990) continuó con la extradición e integró un grupo especializado de la Policía para enfrentar a los líderes del narcotráfico, que contó con el apoyo financiero y técnico de los Estados Unidos. Este grupo, en 1987, detuvo a Carlos Lehder, quien fue el primer narcotraficante colombiano extraditado a los EE.UU. En 1989 Gonzalo Rodríguez Gacha, alias “El Mejjicano”, es dado de baja, y tras el asesinato de Luis Carlos Galán el gobierno fijó la extradición por vía administrativa a través de un decreto, en el marco del estado de excepción. Con relación con las guerrillas, promovió acuerdos de paz y con el M-19 logró su desmovilización en 1990.
- Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), en 1990 expidió más de siete resoluciones administrativas otorgando la extradición de igual número de colombianos a Estados Unidos, con base en el Decreto de la administración del presidente Barco. En materia de paz, mantuvo la línea de diálogo de su antecesor e hizo énfasis en la incorporación de la guerrilla a la vida política del país a través de la Asamblea Constituyente, que expidió la Constitución de 1991. Durante este gobierno se desmovilizaron el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y varios grupos de milicias que operaban en Medellín. En materia de seguridad, elaboró y puso en ejecución la primera política de Estado en esta materia, la Estrategia Nacional Contra la Violencia.<sup>11</sup>

---

11 Ver: Presidencia de la República. *Estrategia Nacional Contra la Violencia* (1991).

Un periodo durante el cual las estrategias de seguridad y paz frente al conflicto armado y el narcotráfico, se siguieron fundamentando en la seguridad del Estado para desarticular las organizaciones guerrilleras y los cárteles de la droga, y donde la seguridad de los ciudadanos solo aparece con la promulgación de la nueva Constitución de Colombia en 1991.

## Constitución de 1991: de la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana

La Constitución de 1991 sentó las bases para hacer el tránsito de la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana dentro del marco del Estado social de derecho. En lo legal y en lo institucional, este proceso tuvo su mayor avance durante los años '90, pero treinta años después dista mucho de haberse completado.

Hay que aclarar que el concepto “seguridad ciudadana” como tal no aparece en la Constitución del '91. De hecho, esta mantiene la concepción tradicional de orden público, aunque menos restrictiva de las libertades que la adoptada al amparo del Estado de excepción que preveía la Constitución de 1886 -un instrumento central de gobierno durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, que a menudo permitió al Ejecutivo pasar por encima del Congreso y restringir derechos y libertades, mediante leyes supuestamente “temporales”-.

Con la nueva Constitución, la responsabilidad civilista en cabeza del presidente por “preservar y restablecer el orden público donde fuere turbado” se extendió a las autoridades civiles locales, los gobernadores<sup>12</sup> y los alcaldes,<sup>13</sup> en un proceso de delegación y no de descentralización.

A este impulso civilista, contrario al carácter militar, policiaco y restrictivo del manejo de la seguridad del Estado, propio de la Constitución de 1886, lo reafirmó el gobierno de Gaviria (1990-1994) al nombrar un ministro de Defensa Civil y al elaborar y ejecutar la Estrategia Nacional Contra la Violencia,<sup>14</sup> el primer documento de Política de Estado en materia de seguridad, que contemplaba la participación activa de gobernadores y alcaldes en la búsqueda de soluciones a

12 Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 303: “...el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público”.

13 Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 315: “Atribuciones del alcalde...2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

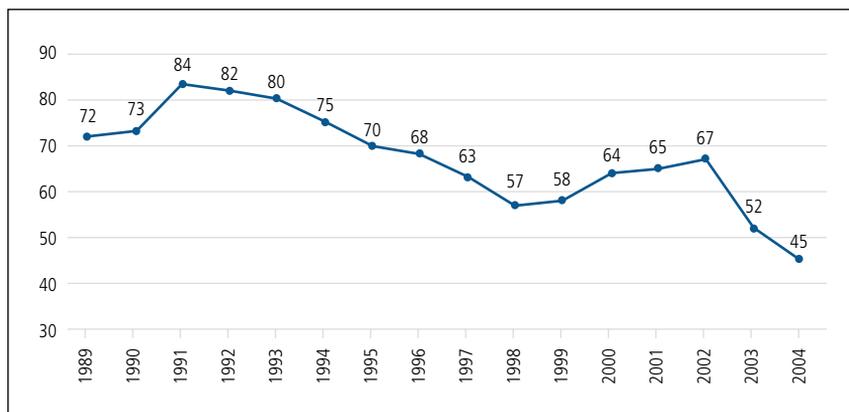
14 Presidencia de la República. Estrategia Nacional Contra la Violencia. 1991.

los graves problemas de violencia y delincuencia que atravesaba el país y que se manifestaban en la mayoría de los departamentos y municipios.

Para dar cumplimiento a lo ordenado por la Constitución y facilitar el trabajo de gobernadores y alcaldes en materia de orden público, el gobierno de Gaviria reorganizó los consejos departamentales de seguridad y el consejo de seguridad del Distrito Capital, creó los consejos regionales y los consejos metropolitanos de seguridad y facultó a los gobernadores a autorizar u ordenar la formación de consejos municipales de seguridad.<sup>15</sup> Esto fortaleció el manejo civilista del orden público local; en tanto, en cumplimiento de su obligación constitucional y legal, los alcaldes y gobernadores pueden desde ese momento “citar” a los comandantes de la fuerza pública y demás miembros de los consejos, cuya asistencia es “obligatoria e indelegable”.

Además de estos avances que impulsó la nueva Constitución, y con una buena dosis de voluntad política, el gobierno Gaviria reformó y fortaleció la Policía Nacional, institución que a comienzos de los noventa registraba el más bajo nivel de confianza ciudadana y adolecía de problemas de corrupción. La Ley 62 de 1993, conocida como “la ley de la Policía”, reafirmó el carácter civilista del manejo de la seguridad en cabeza de los alcaldes como jefes de policía y reconoció a los municipios como escenarios privilegiados de la planeación y ejecución de los planes de seguridad ciudadana, bajo el liderazgo del mandatario local.

Gráfico 3. Colombia. Tasa de homicidios 1989-2004



Fuente: Policía Nacional

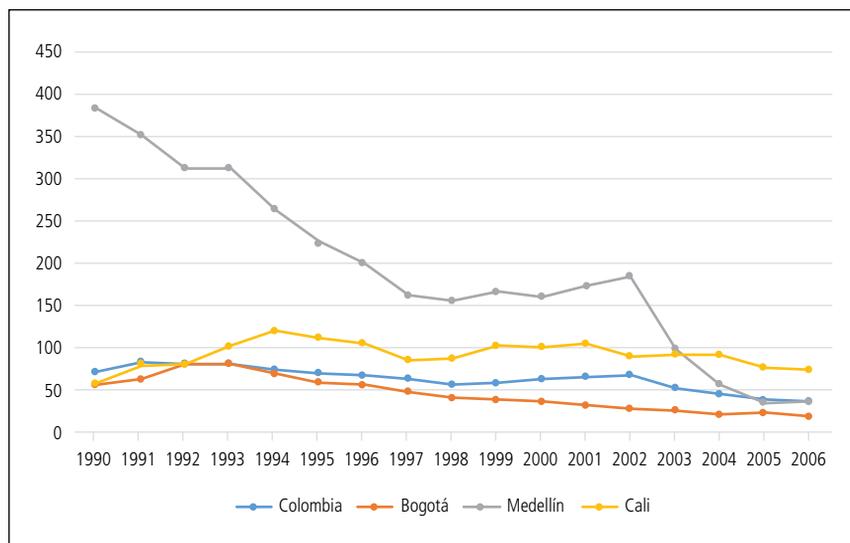
<sup>15</sup> Sobre la base de la Ley 684 de 1991, expidió el Decreto 2615 de 1991, que reorganizó los consejos de seguridad.

Estas acciones dieron resultados tangibles en materia de reducción de la violencia: Colombia pasó de una tasa de 84 homicidios por cada cien mil habitantes en 1991 a 57 en 1998, como se puede observar en el gráfico 3.

Una parte importante de estos logros se debió a los planes de seguridad ciudadana elaborados y ejecutados en algunas ciudades del país, especialmente en Cali, Medellín y Bogotá, donde con base en la Constitución del 91, los alcaldes asumieron sus responsabilidades en materia de seguridad y obtuvieron importantes resultados en la reducción de la violencia homicida. En el año 1992, estas tres ciudades, con 9.005 homicidios comunes, representaban el 33% de los casos que registraba el país y, en el año 2005, sólo representaban el 22%, con 4.007 homicidios.

Entre 1999 y 2002 se rompe la tendencia a la disminución de la violencia y esta se vuelve a incrementar. Solo en Bogotá se mantuvo la tendencia a la baja, donde cae en un 25%, mientras en el resto del país crece en un 30%; en Medellín y Cali también se incrementa. La violencia homicida en el país volvió a crecer; pasó de una tasa de 57 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1998 a 67 en 2002, como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfico 4. Colombia y sus principales ciudades. Tasa de homicidios (1990-2006)



Fuente: Policía Nacional.

Este crecimiento de la violencia homicida a finales del siglo pasado, se explica en gran parte por:

- El desgobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), señalado de haber recibido financiación para su campaña política y elección presidencial por parte del narcotráfico. Las diferencias con los militares y la falta de apoyo político interno y de los EE.UU., socio importante en la lucha en contra del narcotráfico, propiciaron el crecimiento de esta actividad, de las guerrillas, especialmente de las FARC y de los grupos paramilitares.
- Las FARC, con la eliminación de los dos grandes cárteles de la droga a mediados de los '90, se involucró de manera decidida en el negocio del narcotráfico, lo que les dio unos ingresos anuales de cientos de millones de dólares que invirtieron en armamento y crecimientos en su estructura militar. Esto hizo que las FARC llegaran a pensar, junto a analistas políticos nacionales y extranjeros, y algunos gobiernos, que tenían grandes posibilidades de tomarse el poder.
- Paralela y complementariamente a lo anterior, crecieron los grupos de paramilitares, su accionar se incrementó e incursionaron en las principales ciudades. Grupos que desde su origen estaban vinculados con el narcotráfico y que tras la eliminación de los dos grandes cárteles de la droga se involucraron de manera decidida en este negocio, como unos capos más, paralelamente a su accionar en contra de los grupos guerrilleros y en apoyo a algunos miembros de la fuerza pública.
- La concentración, casi exclusiva, del gobierno de Andrés Pastrana en el proceso de paz con las FARC (1998-2002) y en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas (Fuerzas Militares y la Policía), a través del Plan Colombia, que se concretó y comenzó a ejecutarse en 2001.

Estas situaciones llevaron a algunos a considerar que Colombia era, en ese momento, un Estado fallido, que se vino a recuperar con el apoyo de los EE.UU., a través del Plan Colombia.

Inicialmente, el presidente Pastrana le propuso al gobierno de los EE.UU. un “Plan Marshall” para Colombia, al estilo del que había puesto en marcha Estados Unidos para ayudar a Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, pero en el caso colombiano era para combatir a los distintos grupos criminales que se dedicaron al narcotráfico después de la desarticulación de los cárteles de Medellín y Cali, combatir a los paramilitares y grupos guerrilleros, especialmente a las FARC, que controlaban un tercio del territorio nacional.

Los recursos de ayuda de los EE.UU., se orientaron a fortalecer:

- Las Fuerzas Armadas (Fuerzas Militares y Policías).
- Las instituciones, en especial la Justicia.
- La Política Social, a través de los siguientes programas:
  - Familias en Acción, para mejorar las condiciones de salud y educación.
  - Jóvenes en Acción, para mejorar la capacidad para conseguir empleo.
  - Empleo en Acción, para mejorar la ocupación transitoria.
  - Guardabosques, para mejorar el empleo en áreas rurales.
- Tratado de libre comercio.

En promedio, de cada diez dólares del plan Colombia, siete se destinaron a ayuda militar y policial y tres a inversiones para el desarrollo económico y social.

En materia de seguridad, debe reconocerse que el presidente Andrés Pastrana tuvo un logro político importante con la aprobación de este Plan, que se constituyó en la base para fortalecer a la fuerza pública y a la justicia. Estos fueron elementos fundamentales de la Política de Seguridad Democrática que diseñó y puso en ejecución el presidente Álvaro Uribe Vélez, para enfrentar los distintos grupos criminales que con su accionar tenían a Colombia en una condición de Estado fallido.

## Seguridad democrática contra la violencia y la delincuencia

La Política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez, en sus dos periodos de gobierno (2002-2006 y 2006-2010), trabajó sobre tres ejes centrales: uno, la lucha contra los grupos armados ilegales, en especial en contra de las guerrillas; dos, el combate al narcotráfico y, en tercer lugar, la reducción de los homicidios y de algunos delitos conexos.

A los recursos de ayuda proporcionados por los EE.UU., a través del Plan Colombia, el Gobierno sumó recursos del presupuesto nacional que incluyeron la creación del impuesto para la seguridad democrática,<sup>16</sup> luego transformado en el impuesto al patrimonio, y posteriormente en impuesto a la riqueza para sostener el aparato militar y de policía.

---

<sup>16</sup> 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.

De acuerdo con un informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP),<sup>17</sup> que incluye los dos periodos de gobierno del presidente Uribe y el primer periodo del presidente Juan Manuel Santos:

- Mientras Estados Unidos apoyó al país con 9.600 millones de dólares entre los años 2000 y el 2015, el Estado colombiano en igual periodo destinó 131.000 millones de dólares para el fortalecimiento del sector defensa.
- El fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía, fue determinante en la relación de fuerzas con la insurgencia, al aumentar la capacidad operacional con más batallones, helicópteros y soldados profesionales.
- El mejoramiento en los sistemas de aprovisionamiento y logística, comunicaciones, planeación inteligencia y equipamiento de las fuerzas militares y de policía dio como resultado mayor efectividad en las operaciones contra la guerrilla y el narcotráfico.
- Entre 1999 y 2014 Colombia pasó de tener 35 helicópteros militares a más de 200 y el número de soldados profesionales aumentó de 23.000 a 88.000 en ese mismo periodo.
- Las fuerzas militares contaron con 51 batallones de entrenamiento e instrucción, más de 600 instructores y 35 pistas de entrenamiento, y sus integrantes fueron capacitados en derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Con la mayor capacidad de operación de la Fuerza Pública, la guerrilla de las FARC se debilitó al pasar de 25.000 hombres en 2002 a cerca de 6.000, y de mantener una presencia en 555 municipios pasó a sólo 103 a finales de 2014, según cifras del Comando General de las Fuerzas Militares, situación que llevó a este grupo a negociar y desmovilizarse en 2016, en el marco de los diálogos de paz con el gobierno de Juan Manuel Santos.
- De igual forma, la inversión extranjera directa pegó un salto de garrocha al subir de 2.436 millones de dólares en el año 2000 a más de 16.325 millones en el 2014.
- Entre 2004 y 2006 la gran mayoría de grupos paramilitares se desmovilizaron, en un proceso de diálogo y paz que adelantó el gobierno con estos grupos.
- En 15 años, el país redujo a menos de la mitad los cultivos de coca al pasar de 163.000 a 69.000 hectáreas mediante erradicación manual y la aspersión. Además, se incautaron 2.381 toneladas de cocaína, equivalente a la producción

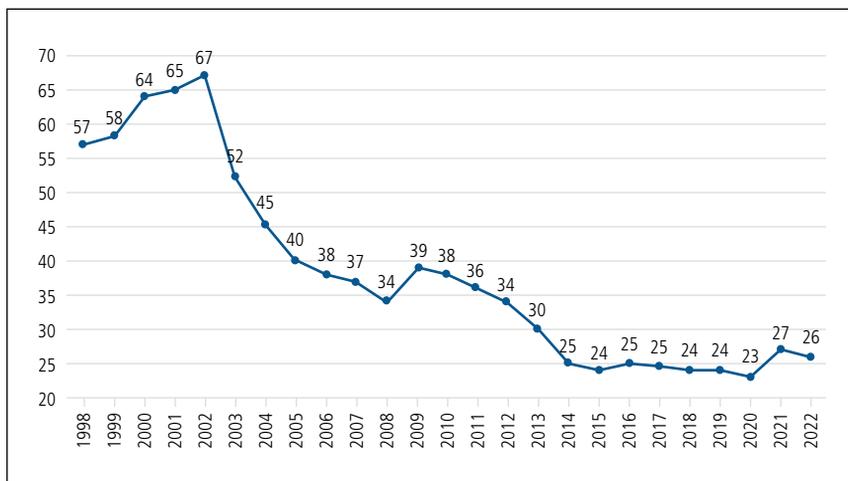
---

<sup>17</sup> DNP (2015). *15 años del Plan Colombia*.

potencial del alcaolide en cinco años, propinando un duro golpe a uno de los principales combustibles del conflicto armado en el país.

- Los resultados en seguridad dejan ver que los secuestros cayeron de 3.572 a comienzos de siglo, a 210 en 2015, mientras que el número de desplazados disminuyó en promedio un 12% anual, lo que significa 85% menos de familias desplazadas.
- La violencia homicida cayó de 67 homicidios por cada cien mil habitantes en 2002 a 25 en 2015, y en los años subsiguientes se mantuvo en ese nivel, como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 5. Colombia. Tasa de homicidios 1998-2022



Fuente: Policía Nacional.

Estos logros se dan en el marco de la Política de Seguridad Democrática, elaborada y ejecutada durante los dos periodos del presidente Uribe (2002-2010) y se deben en gran parte a su liderazgo, conocimiento, trabajo con las instituciones de seguridad y justicia y a la exigencia permanente de resultados. Se puede asegurar que por primera vez en Colombia un presidente asumió, de manera plena, la función constitucional como comandante supremo de las Fuerzas Armadas y responsable del orden público.

Un manejo civilista liderado por el Presidente, como lo establece la Constitución de Colombia, que tuvo buenos resultados, pero también tuvo serias fallas en la gestión y en la manera como se obtuvieron algunos resultados, como fue

el caso de los “falsos positivos” y las interceptaciones ilegales que se hicieron en contra de líderes políticos, periodistas y opositores al gobierno.

- Frente a los “falsos positivos”, que eran ciudadanos raptados y asesinados por militares con el objetivo de hacerlos pasar por muertos en combate con la guerrilla,<sup>18</sup> la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP),<sup>19</sup> hasta ahora ha logrado identificar más de 6.000 casos, que de acuerdo con los avances y resultados de las investigaciones se está ante la configuración de un delito de lesa humanidad.
- En términos de gestión de la seguridad se puede asegurar que hubo un manejo civilista centralizado, pero desconoció su manejo territorializado en cabeza de los alcaldes y gobernadores, que son corresponsables de la seguridad en sus jurisdicciones, como establece la Constitución y las leyes colombianas.
- Se avanzó en los tres ejes centrales de la Política de Seguridad Democrática, en la lucha contra de los grupos armados ilegales, el combate al narcotráfico y la reducción de los homicidios y de algunos delitos conexos, como el secuestro, pero no se contó con una política de seguridad ciudadana, que solo vino a formularse, por primera vez en el país, durante el primer periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) (DNP, 2011).

De la Política de Seguridad Democrática, que en la práctica se extendió hasta el primer periodo de gobierno del presidente Santos, hay que reconocer que, sin las acciones legítimas en contra de las FARC y su debilitamiento, este grupo no se hubiera sentado a negociar la paz y su desmovilización en el año 2016.

Con un proceso de paz exitoso que marcaba, en ese momento, el fin del conflicto armado en Colombia, solo quedaba el ELN como único grupo guerrillero, de los que hasta 2016 se conocieron en el país. De este proceso quedó una disidencia en cabeza de Gentil Duarte e Iván Mordisco (Estado Mayor Central) y otra que luego se formó con Iván Márquez y otros líderes que se desvincularon de los Acuerdos de Paz de La Habana (Segunda Marquetalia), grupos disidentes que se han dedicado exclusivamente a usufructuar las distintas

---

18 Observatorio de derechos humanos y derechos humanitario (2012). *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la política de defensa y seguridad democrática*.

19 “La JEP se enfoca en los delitos más graves y representativos del conflicto armado, de acuerdo con los criterios de selección y priorización que sean definidos por la ley y los magistrados. En particular, podrá conocer de los delitos que hubieren cometido excombatientes de las FARC-EP, miembros de la Fuerza Pública, otros agentes del Estado y terceros civiles”.

rentas criminales que dejaron las FARC desmovilizadas (narcotráfico, minería ilegal, extorsión, explotación de recursos naturales, entre otras). Tras las rentas criminales, atrás quedaron las ideas revolucionarias de tomarse el poder y de ser representantes del pueblo.

## Crimen organizado y seguridad ciudadana

Tras los diálogos de paz y desmovilización de las FARC durante el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018), se hizo evidente que el conflicto armado en Colombia estaba llegando a su fin, pero se mantenían las distintas rentas criminales manejadas por disidencias y otras estructuras delincuenciales cada vez más organizadas; verdaderas empresas delincuenciales que de manera violenta manejan distintas actividades criminales, afectando de manera grave la seguridad de los ciudadanos.

En lo corrido de este siglo, Colombia pasó de ser productor y exportador de cocaína y marihuana a convertirse, también, en un país consumidor a través del microtráfico, controlado por estructuras criminales organizadas que se han diversificado con otras actividades que afectan de manera grave la seguridad de los ciudadanos, como la extorsión, el secuestro, la trata de personas, el comercio de armas, el sicariato, el reclutamiento ilícito y uso de menores para la comisión de delitos, los préstamos gota a gota,<sup>20</sup> minería ilegal, amenazas, blanqueo de recursos, entre otras actividades criminales.

Este crimen organizado local mantiene relaciones con organizaciones del crimen transnacional que, para su beneficio y seguridad, ha transformado distintos grupos delincuenciales locales, presentes en la mayoría de ciudades, municipios y regiones del país.

A la fecha, la Policía Nacional de Colombia ha identificado distintos grupos delincuenciales organizados que operan a lo largo y ancho del país, en su gran mayoría a nivel urbano. Son más de 2.000 grupos de delincuencia común organizada (GDCO) con cerca de 8.000 miembros; 18 grupos delictivos organizados (GDO) con más 1.900 integrantes, que afectan y dinamizan factores asociados al narcotráfico y demás rentas ilícitas locales.

Adicionalmente, se conocen alianzas con grupos armados, narcotraficantes y otros grupos delictivos organizados (Clan del Golfo, disidencias, ELN, entre

---

<sup>20</sup> Son préstamos informales ofrecidos por personas particulares (muchos de ellos delincuentes), que no solicitan ningún estudio de crédito previo y que cobran altos intereses. Si las personas se demoran o no pagan, son lesionados y en algunos casos asesinados. Esta es una modalidad de lavado de recursos.

otros), *outsourcing* criminal con incidencia en los homicidios y en el incremento de delitos a partir de disputas por el “control” poblacional y territorial por manejo de las distintas rentas criminales, como narcotráfico, microtráfico, hurtos de celulares, automotores, extorsión, préstamos gota a gota, venta y alquiler de armas de fuego, trata de personas, entre otros.

Con su accionar, esta delincuencia organizada ha logrado controlar territorios y comunidades; una gobernanza criminal que se ejerce con poco personal, a punta de violencia focalizada ejemplarizante que involucra a menores y adultos mayores en sus actividades criminales. Se trata de organizaciones criminales cada vez mejor constituidas, que deterioran de manera grave la seguridad y la convivencia de los ciudadanos, afectan los derechos humanos y, en concreto, el derecho a la vida, la integridad personal, la libertad de tránsito y al disfrute del patrimonio.

Hay que anotar que el grave problema de inseguridad ciudadana no es nuevo y más bien ha tendido a aumentar en los últimos cinco años. Como lo muestra la Tabla 1, desde 2018 han aumentado los homicidios (7,5%), hurtos a personas (37,6%), motocicletas (11,7%), automotores (4,8%), secuestro (26%) y la extorsión (31,5%) que tiene un altísimo subregistro. Disminuyeron las lesiones personales (19,7%), y los hurtos a residencias (28,6%), al comercio (38,6%) y a entidades financieras (52%).

Tabla 1. Variación por tipo de delitos en Colombia (2018-2022)

Delitos	2008 Línea Base	2019	2020	2021	2022	Variación % 2022-2008
Hurto a personas	257072	306846	208158	280295	353752	37,61
Extorsión	7047	8344	8189	8342	9271	31,56
Secuestro	176	117	162	160	222	26,14
Hurto motocicletas	32735	35712	27169	34100	36575	11,73
Homicidio	12926	12925	12347	14159	13896	7,50
Hurto automotores	9850	10499	9275	10574	10324	4,81
Lesiones Personales	138305	119297	85298	105603	110985	-19,75
Hurto a residencias	47373	46465	33657	33307	33826	-28,60
Hurto a comercio	65581	61650	44335	43109	40254	-38,62
Hurto a entidades financieras	192	141	97	112	92	-52,08

Fuente: SIEDCO. Estadística de delitos de mayor impacto social en Colombia 2002-2022. Con base en las cifras suministradas por el Ministerio de Defensa.

La violencia homicida en el país, en los últimos cinco años creció en un 7,5%: pasando de 12.926 casos registrados en 2018 a 13.896 en 2022; incremento que se ha concentrado particularmente en las zonas que se disputan las distintas organizaciones delincuenciales por las rentas criminales del narcotráfico, microtráfico, minería ilegal, extorsión, contrabando, comercio de armas ilegales, trata de personas, entre otros.

## Qué hacer frente a esta criminalidad más organizada

Teniendo en cuenta que hoy se está ante una delincuencia cada vez más organizada, es necesario que las autoridades fortalezcan el trabajo en tres campos: el primero, el de inteligencia e investigación criminal, el segundo debe involucrar a los alcaldes y gobernadores como responsables territoriales de la seguridad de los ciudadanos y, el tercero, debe tender a crear y fortalecer el capital social a través de la organización de las comunidades.

### *Inteligencia e investigación criminal en contra de empresas criminales*

Para enfrentar las estructuras criminales organizadas que atentan contra de la vida e integridad de los ciudadanos y que afectan de manera grave la seguridad de estos y sus comunidades, más que incrementar el pie de fuerza de la policía -que resulta una tarea complicada-, es urgente y necesario lo siguiente:

- Dado el carácter transnacional que tienen algunas organizaciones criminales que operan en el país, es necesario fortalecer las alianzas estratégicas de cooperación con países de la región, con EE.UU., y países europeos en materia de inteligencia, investigación criminal, seguridad y justicia.
- Fortalecer en hombres y equipos las labores de investigación criminal de la Policía y la Fiscalía, así como las labores de inteligencia en contra de las estructuras criminales que operan en los territorios, para lograr la identificación y judicialización de sus líderes y de los demás miembros de las estructuras delincuenciales organizadas.
- Capacitar a los policías de vigilancia y primeros respondientes para mejorar su desempeño en el lugar de los hechos, a través del manejo de la escena del delito, la recolección adecuada de pruebas y de la cadena de custodia.
- Realizar análisis conjuntos entre la Policía y la Fiscalía sobre el crimen organizado, su incidencia en la seguridad ciudadana y en el aumento de la violencia

y de la delincuencia, para posteriormente formular recomendaciones de carácter preventivo y operativo de manera conjunta entre la Policía, Fiscalía y administraciones locales.

- Junto con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), crear una mesa de trabajo con los coordinadores de la SIJIN y la Fiscalía (unidades de lavado de activos y extinción de dominio), para perseguir los bienes de los miembros de las estructuras criminales organizadas.
- En conjunto con los grupos de vida de la Policía y la Fiscalía, aumentar el esclarecimiento de los homicidios y la captura de los responsables, que hoy llega en pocas ciudades al 40%. En algunos casos se tiene la identidad del posible homicida, pero no se lo captura.
- Elaborar y ejecutar una política integral de control de armas de fuego y de fogueo, que cuente no solo con medidas administrativas y de restricción, sino de control en las calles y del comercio ilegal nacional e internacional de este tipo de armas.
- Propugnar para que la Dirección Seccional de Fiscalías, la Unidad Contra el Crimen Organizado y la Policía, trabajen en equipo y que no realicen investigaciones de manera paralela. Es necesario generar investigaciones conjuntas y con información de contexto de ciudad, regional y nacional.
- Diseñar una estrategia para prevenir y judicializar los hechos de sicariato que han aumentado en los últimos años.
- Diseñar y ejecutar una política integral para proteger a los líderes sociales y defensores de derecho humanos, reducir este delito y judicializar a los responsables, teniendo como base la experiencia adquirida por el país en este campo.
- Diseñar y ejecutar estrategias de comunicación conjunta entre gobierno nacional, alcaldías, la Policía, la Fiscalía y las gobernaciones, donde se comuniquen de manera efectiva los resultados operacionales en contra de las estructuras delincuenciales, los resultados de control y de reacción, como campañas de construcción de confianza para fortalecer la denuncia y la entrega de información por parte de la ciudadanía.

### *Involucrar a los alcaldes y gobernadores como responsables territoriales de la seguridad de los ciudadanos*

El abordaje y solución de los problemas de violencia y delincuencia que se presentan en los municipios, no se logra con la sola intervención de los organismos de seguridad y justicia del orden nacional, se requiere del trabajo coordinado de

los gobiernos nacional, departamental y municipal, así como, de intervenciones integrales que involucren además de las acciones de seguridad y justicia, a las distintas instituciones de desarrollo social.

Esta propuesta de trabajo coordinado del gobierno nacional y los gobiernos locales se sustenta en que:

- Los problemas de violencia, delincuencia y de convivencia suceden en las áreas rurales, calles, barrios, parques, en espacios privados y demás territorios de los municipios.
- La seguridad y convivencia ciudadana son más que solo policía, justicia, prisión.
- Quienes conocen mejor estos problemas son los alcaldes y sus administraciones, lo que da mayor capacidad para brindar soluciones cercanas y acordes con los problemas.
- Los alcaldes y sus administraciones permanecen las 24 horas del día y los 365 días del año en el municipio, lo que no puede hacer el presidente, los ministros, el director de la Policía o de la Fiscalía.
- Los ciudadanos encuentran en la policía y los alcaldes a las primeras y más cercanas autoridades estatales para exigirles el derecho a la seguridad.
- Existe a nivel local, un mayor control y rendición de cuentas de las autoridades de seguridad, justicia y desarrollo social, frente a las comunidades y ciudadanos.
- En el municipio es más fácil democratizar la gestión de la convivencia y la seguridad con la participación de las comunidades en términos de concertación de compromisos y responsabilidades.
- Los municipios son el escenario privilegiado de planeación de la seguridad ciudadana, especialmente para prevenir y controlar aquellas conductas delictivas que más afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos.
- El enfoque local e integral de la seguridad es fundamental para la realización de un certero análisis de la situación, para la identificación de los principales problemas y para la ejecución de las políticas y acciones acordes con las particularidades y dinámicas propias de los problemas de cada municipio y región.
- Los alcaldes tienen facultades con las que pueden intervenir en varios de los factores que inciden en la ocurrencia de hechos delictivos, por lo que en una visión integral del tema se convierten en protagonistas de la acción estatal.
- Las autoridades de los territorios indígenas, como lo establece el artículo 330 de la Constitución Nacional deben “colaborar con el mantenimiento

del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional”.

Sin embargo, la definición de las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito local, no puede limitarse al municipio: debe entenderse de manera más sistémica, en el sentido de fenómenos que pueden presentarse de manera similar en un conjunto de zonas geográficas que superan los límites político administrativos de un municipio.

Finalmente, es necesario garantizar la existencia de recursos para financiar planes municipales integrales de convivencia y seguridad ciudadana.

### *Fortalecer el capitán social*

El concepto de la seguridad va más allá del simple control del accionar del delincuente, en la medida en que la inseguridad comprende una serie de factores adicionales, como el temor latente del ciudadano de constituirse en sujeto pasivo de una actividad delictiva; la sensación de zozobra que le produce no sólo la existencia del delito, sino de impunidad que hace que éste proliferé; la falta de solidaridad de la población; la intranquilidad que producen ciertas zonas y territorios caracterizados por su precario mantenimiento y el irrespeto a las más elementales normas de convivencia; y la agresividad y violencia con las que se resuelven los conflictos entre los ciudadanos.

Frente a estos problemas, cabe preguntarse si es solo responsabilidad de la policía, de los organismos de justicia y de las administraciones locales resolver los problemas de inseguridad o si también los ciudadanos, las comunidades organizadas y el sector privado, tienen que realizar acciones para aportar a la solución de los mismos.

En la primera interrogante se puede contestar que estos problemas no son sólo responsabilidad de la policía, la justicia y de las administraciones. Los ciudadanos, las comunidades organizadas y el sector privado, tienen un importante papel que jugar. En el segundo caso, solo con la intervención coordinada de las instituciones del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, es posible obtener resultados importantes y duraderos. Actuar en conjunto y de manera integral mejora las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana.

Hay que anotar que la desorganización comunitaria favorece la acción de los delincuentes, en la medida que imponen sus condiciones sobre comunidades y ciudadanos desorganizados, sin que existan cuestionamientos sobre lo que hacen, solo obediencia basada en el terror. No es solo la desconfianza en las autoridades

lo que produce mayor inseguridad, sino también la desorganización y anonimato social. Esto es lo que está sucediendo en la mayoría de ciudades, territorios y regiones en Colombia donde los grupos criminales organizados imponen sus condiciones a través de una gobernanza criminal cada vez más extendida.

De acuerdo con lo anterior, hay que crear, fortalecer y multiplicar el capital social para mejorar la convivencia y seguridad de los ciudadanos. Una sociedad que tiene altos niveles de capital social, con amplias redes organizacionales, es una sociedad menos susceptible a sufrir hechos de violencia y delincuencia, en la medida en que resuelven estos problemas, cuando se presentan, actuando colectivamente y en coordinación con las autoridades.

Un elemento muy importante para una eficaz acción de las autoridades, es la participación de los ciudadanos como protagonistas de primera línea de su propia seguridad y convivencia, a través de espacios de encuentro, discusión y apoyo existentes, como los consejos comunitarios de seguridad, los grupos comunitarios, juntas de acción comunal, ligas campesinas, grupos ancestrales, comités culturales y deportivos, asociaciones de vecinos, etcétera. Esto permitirá, entre otros aspectos, el conocimiento mutuo y la generación de confianza como elementos fundamentales para la legitimación de la institución y la consolidación de comportamientos seguros de los ciudadanos y de las comunidades.

Además de las comunidades organizadas, en todos los municipios y regiones del país hay que trabajar con el sector privado, con los gremios y sectores económicos presentes en la región, en la medida en que la inseguridad ciudadana, además de afectar el bienestar de los ciudadanos, afecta la competitividad, el desarrollo de los municipios y de las regiones; así como, la estabilidad y tranquilidad de los negocios y de quienes se dedican a esta actividad. De esta manera, si la inseguridad no se enfrenta y reduce, la situación se torna cada vez más dramática, por cuanto sin seguridad no hay inversión, sin inversión no hay empleo y sin empleo no hay desarrollo y bienestar.

El análisis de la violencia homicida en Colombia, en las últimas siete décadas, permite comprender por qué el país por largos periodos ha permanecido sumido en altos niveles de violencia y sólo por corto tiempo retoma la senda de la seguridad y la paz. Periodos durante los cuales se pasa de la ausencia total de la garantía de seguridad de los ciudadanos por parte de un Estado instrumentalizado a los intereses y beneficios de los partidos tradicionales, a la seguridad del Estado, ante las amenazas del conflicto armado (grupos guerrilleros y paramilitares) y el crecimiento y consolidación del narcotráfico. Amenazas que aún persisten y en medio de las cuales, con la promulgación de la nueva Constitución de 1991, el Estado

reconoce la seguridad de los ciudadanos como un derecho que debe garantizar y proteger. En estos últimos treinta años, algunos gobiernos han avanzado en esta materia y otros han retrocedido, pero el balance general es positivo, aunque todavía hay mucho por hacer para que el país tenga mejores resultados y, sobre todo, tenga un manejo civilista de la seguridad ciudadana.

## Bibliografía

Alonso Espinal, Manuel

2014. “Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX”. En *Co-herencia*, Vol. 11, N° 21. DOI: <https://n9.cl/rl6v7>.

Bello Montes, Catalina

2008. “La violencia en Colombia: Análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del Siglo XX”. En *Revista Criminalidad*, Vol. 50, N° 1. Bogotá. Recuperado de: <https://n9.cl/07drk>.

Betancourt, Darío, y García, Martha Luz

1994. *Contrabandistas, marimberos y mafiosos. Historia social de la mafia colombiana (1965-1992)*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Bitar Giraldo, Sebastián

2007. *Los primeros pasos de los derechos humanos en Colombia: la adaptación estratégica del gobierno de Julio César Turbay*. Editorial Uniandes. Bogotá. Recuperado de: <https://n9.cl/nzkb1>.

Chacón Barrero, Mario

2003. *Dinámica y determinantes de la violencia durante “La Violencia”: Una aproximación desde la econometría espacial*. [Tesis de Maestría]. Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://n9.cl/cbtzp>.

Cosoy, Natalia

2016. “¿Por qué empezó y qué pasó en la guerra de más de 50 años que desangró a Colombia?”. En *BBC Mundo* (24 de agosto). Bogotá. Recuperado de: <https://n9.cl/4pz6>.

Guzmán, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña Luna, Eduardo

1962. *La violencia en Colombia. Estudio de un Proceso Social*, tomo I. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá.

Lara, Ana María

2022. “¿Qué fue y cómo surgió el M-19?”. *Radio Nacional de Colombia* (25 de marzo). Recuperado de: <https://n9.cl/ukxy7>.

Oquist, Paul H.

1980. *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*. Academic Press. New York.

Pécaut, Daniel

2001. *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Editorial Norma. Bogotá.

Trejos Rosero, Luis

2013. “Aproximaciones a la actividad internacional de una organización insurgente colombiana. El Ejército Popular de Liberación (EPL). De China a Cuba vía Albania”. En *Investigación & Desarrollo*, Vol. 21, N° 2. Recuperado de: <https://n9.cl/t52je>.

Valencia, Alonso

2022. “La crisis: narcotráfico y terrorismo”. En *Señal Memoria RTVC* (28 de julio). Recuperado de: <https://n9.cl/fxjsv>.

## Recursos Digitales

Comisión de la Verdad

s/f. “Colombia adentro. El legado sangriento de los Pájaros”. Recuperado de: <https://n9.cl/w9acq>.

Constitución Política de la República de Colombia

1991. Gaceta Constitucional No. 116 (20 de julio).

Departamento Nacional de Planeación [DNP]

2011. *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Recuperado de: <https://shorturl.at/DEPY5>.

---

2016. “15 años del Plan Colombia”. Recuperado de: <https://n9.cl/m8tbu>.

Función Pública

2002. Decreto 1838 (11 de agosto). Recuperado de: <https://n9.cl/2pgjz>.

1991. Decreto 2615 (19 de noviembre). Recuperado de: <https://n9.cl/05o4s>.

Fundación Paz & Reconciliación [PARES]

2016. “Se divide el ELN y surge la Corriente de Renovación Socialista” (29 de marzo). Enlace: <https://n9.cl/ps2qv>.

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]

S/f. ¿Qué es la JEP? Enlace: <https://n9.cl/qljj>.

Observatorio de derechos humanos y derechos humanitario

2012. *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010. Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la seguridad democrática*. Documentos temáticos n° 8. Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos. Bogotá: Editorial Códice. Recuperado de: <https://n9.cl/2mpjd>.

Presidencia de la República

1991. *Estrategia Nacional Contra la Violencia*. Presidencia de la República. Bogotá. Recuperado de: <https://n9.cl/kntq2>.

Verdad Abierta

2015. “El Quintín Lame tomó y dejó las armas por su comunidad” (27 de marzo). Enlace: <https://n9.cl/ylz02>.