

Gobernar la seguridad local

**Políticas públicas de seguridad y convivencia,
la travesía hacia la seguridad humana**

Luis Fernando Agudelo

Editor académico



Políticas públicas

COLECCIÓN ACADÉMICA

Gobernar la seguridad local

Políticas públicas de seguridad y convivencia,
la travesía hacia la seguridad humana

Luis Fernando Agudelo
Editor



Gobernar la seguridad local: políticas públicas de seguridad y convivencia, la travesía hacia la seguridad humana / Luis Fernando Agudelo, editor. – Medellín : Editorial EAFIT, 2025. 337 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-969-3

ISBN: 978-958-720-970-9 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

1. Política pública – Medellín (Colombia). 2. Seguridad ciudadana – Medellín (Colombia). 3. Convivencia – Medellín (Colombia). 4. Conflicto armado – Medellín (Colombia). 5. Administración municipal - Medellín (Colombia). I. Agudelo, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

352.309861 cd 23 ed.

G574

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Gobernar la seguridad local

Políticas públicas de seguridad y convivencia, la travesía hacia la seguridad humana

Primera edición: mayo de 2025

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia

<http://www.eafit.edu.co/editorial>

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-969-3

ISBN: 978-958-720-970-9 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/978-958-720-969-3>

Coordinación editorial: Heiner Mercado Percia

Corrección de textos: Juan Fernando Saldarriaga Restrepo

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158 emitida el 13 de febrero de 2018.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Contenido

Prólogo	
La seguridad sigue siendo el tema	15
Presentación	19
PARTE I	
CONTEXTUALIZACIÓN	25
Capítulo 1	
Un marco para el análisis de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia. <i>Luis Fernando Agudelo</i> y <i>Santiago Leyva Botero</i>	27
La travesía hacia el enfoque conceptual de seguridad humana	32
La perspectiva metodológica de las políticas públicas	34
Referencias	38
Capítulo 2	
El contexto conceptual: diferencias en la construcción de estatalidad. El Estado y los actores ilegales. <i>Juan Sebastián</i> <i>Aristizábal, Santiago Leyva Botero y Daniel Gallego Congote</i>	41
Introducción. Estudiar al Estado y su contexto conceptual	41
La estatalidad local: distinciones entre poder despótico y poder infraestructural.....	45
Diferencias en la construcción del Estado moderno y del Estado contemporáneo: la actual competencia con actores ilegales.....	47
<i>El Estado en la modernidad y en la contemporaneidad:</i> <i>el influjo de los actores ilegales</i>	48
<i>Dinámicas y desafíos prácticos en la construcción</i> <i>del Estado frente a actores ilegales: experiencias</i> <i>en Colombia</i>	52
Conclusiones. Competencia y coexistencia con los grupos criminales, la dualidad de las políticas y aparatos de administración de seguridad y convivencia.....	54
Referencias	56

Capítulo 3

La evolución de la estatalidad local en Colombia: el contexto fáctico de la ciudad de Medellín entre

1980 y 2023. *Juan Sebastián Aristizábal, Santiago Leyva Botero*

y *Daniel Gallego Congote*61

Introducción61

Estatalidad local y actores armados en la crisis urbana
de Medellín (1988-1995).....63

El colapso del viejo orden63

La guerra abierta y el poder del narcotráfico.....64

*La descentralización y los primeros alcaldes
elegidos por voto popular*.....64

La etapa transaccional y el surgimiento del conflicto
armado urbano (1995-2002)68

*La negociación del desorden y la
criminalidad fragmentada*68

La llegada del conflicto armado urbano69

El Gobierno de Juan Gómez Martínez (1998-2000).....70

*El último período del conflicto armado urbano
(2000-2003)*70

El Gobierno de Luis Pérez (2001-2004)71

La estatalidad ganada (2002-2015): avances y retos
frente a la consolidación de la protección violenta73

*El crimen organizado tras la desmovilización
y la administración de Sergio Fajardo (2004-2007)*74

*El resurgimiento de la violencia durante la
administración de Alonso Salazar (2008-2011)*75

*El fortalecimiento administrativo bajo el Gobierno
de Aníbal Gaviria (2012-2015)*.....76

Continuidades en la consolidación de la protección
violenta (2016-2023)78

*Gobernanza criminal y desafíos en la seguridad de Medellín:
el Gobierno de Federico Gutiérrez (2016-2019)*78

El Gobierno de Daniel Quintero (2020-2023).....80

Lecciones para la construcción de estatalidad local en el marco de la seguridad humana.....	82
Conclusiones	88
Referencias	89
PARTE II	
PROBLEMATIZACIÓN	95
Capítulo 4	
Política pública de seguridad y convivencia en Medellín: el enfoque de la seguridad ciudadana y la influencia del centro Valor Público. <i>Yohan Ríos Agudelo, David Ricardo Murcia, Luis Fernando Agudelo y Daniel Gallego Congote.....</i>	97
Introducción. De las ideas a la realidad: la evolución del contexto en la conformación de la agenda de seguridad y convivencia de Medellín	97
Un marco conceptual para el establecimiento de agendas, análisis de las redes de actores y <i>think tanks</i>	100
De los enfoques nacionales a los locales: idas y vueltas. Construcción de las agendas de seguridad en Colombia	104
Caso de estudio: la centralidad de la seguridad ciudadana en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín y Valor Público	111
El rol de Valor Público en el tránsito de las agendas generales a las agendas decisionales	118
Referencias	121
Capítulo 5	
Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia en Antioquia: una propuesta metodológica para medirlas. <i>David Ricardo Murcia, Yohan Ríos Agudelo y Mariana Pinzón-Villa</i>	129
Introducción. La medición de la participación de las organizaciones comunitarias en la gobernanza local de la seguridad y la convivencia.....	129
Las organizaciones comunitarias como eje de la construcción de capacidades de los sistemas de gobernanza: una respuesta a la debilidad estatal.....	132

Encuesta “Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia”: propuesta metodológica	135
<i>Piloto de medición de capacidades comunitarias para la gestión de políticas públicas de seguridad y convivencia</i>	141
Conclusiones. El rol de las JAC en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia desde el enfoque conceptual de seguridad humana	146
Referencias	148
PARTE III	
ESTRUCTURACIÓN	155
Capítulo 6	
Evidencia para construir el problema público de la convivencia: un análisis de las contravenciones en Antioquia 2017-2023.	
<i>Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero</i>	157
Introducción. Formulación del problema de la seguridad y la convivencia local para el contexto de Medellín y Antioquia	157
Relaciones causales típicas en las políticas públicas de seguridad y convivencia local en el mundo: del enfoque conceptual de la seguridad a las causas del problema.....	160
<i>Causas típicas en la literatura (variables independientes)</i>	161
<i>Consecuencias típicas en la literatura (variables dependientes)</i>	164
La evolución de los estudios de la violencia en la problematización de las políticas públicas: de los delitos contra la vida y la libertad, a las contravenciones	166
El difícil balance de la “armonía social” en una sociedad democrática	174
Los comportamientos contrarios a la convivencia en Antioquia en el periodo 2017-2023	176
<i>Los comportamientos más frecuentes contemplados como contravenciones en Antioquia</i>	182
<i>Heterogeneidad de las conductas clasificadas como contravenciones en las subregiones</i>	192
<i>Armas, drogas y riñas en un ambiente de desconfianza en las instituciones</i>	196

Conclusiones. Estructurar el problema público para las políticas públicas de seguridad y convivencia en camino a la seguridad humana.....	198
Referencias	201
Capítulo 7	
Retos de convivencia y de seguridad en contextos de altos flujos migratorios: el caso de Medellín y Antioquia. <i>Mariana Pinzón-Villa, Daniel Gallego Congote y Luis Fernando Agudelo</i>	213
Introducción. Los grandes desplazamientos de migrantes y retos de convivencia	213
El debate internacional en torno a la migración: entre el balance económico y la securitización de la migración	215
La percepción y la magnitud de la migración en América Latina	221
<i>La percepción de los ciudadanos frente a la llegada: “¿ya casi se van?”</i>	221
<i>Los flujos humanos dentro y fuera de América Latina</i>	224
La magnitud de los flujos de migración que confluyen en Colombia	225
<i>Los grandes flujos de turistas extranjeros que llegan a Colombia, una novedad adicional</i>	228
¿Se justifica el imaginario que asocia migración venezolana y criminalidad?.....	231
<i>Los migrantes extranjeros en los comportamientos contrarios a la convivencia</i>	232
<i>Los migrantes como víctimas de la criminalidad</i>	237
Problematizar las consecuencias del fenómeno de la migración desde la seguridad humana	241
Conclusiones. Evitar la securitización de la inmigración, concentrándose en un proceso de integración exitoso	253
Referencias	255

PARTE IV
IMPLEMENTACIÓN.....265

Capítulo 8

Problemas típicos de implementación en las políticas públicas
locales de seguridad y convivencia. *Luis Fernando Agudelo*
y *Santiago Leyva Botero*267

Introducción. ¿Dónde pueden fallar las políticas públicas
locales de seguridad y convivencia ciudadana?267

Malos diseños, adaptaciones acríticas y presión internacional:
los obstáculos para el éxito de las políticas de seguridad268

¿Por qué fallan las políticas públicas locales de seguridad
y convivencia?272

Mejorar el diseño, construir legitimidad y ajustarse
a los cambios285

Referencias287

Capítulo 9

Las políticas públicas locales de seguridad y justicia con enfoque
de género para las mujeres en Colombia: obstáculos para su
implementación en grandes ciudades, 2012-2023.
Grey Yuliet Ceballos, Carolina Lopera Tobón, Andrea Echavarría Areiza
y *Diana Paola Rojas Bermeo*295

Introducción295

De promesas a realidades: la implementación de políticas
de seguridad y convivencia con enfoque de género en
ciudades colombianas.....296

Cuatro ciudades representativas de la realidad urbana
de Colombia300

*Medellín, el reto de implementar en una ciudad atravesada
por el conflicto urbano y la consolidación del crimen organizado*301

*Santiago de Cali, el reto de atender mujeres racializadas
y poblaciones migrantes*307

*Bogotá y la continuidad de los procesos de política a pesar
de la alternancia del poder local*309

*Barranquilla y el desinterés institucional por transversalizar
el enfoque de género*312

*Una síntesis de las experiencias de las ciudades
y sus resultados*311

Conclusiones. El reto de ampliar la base de apoyo social y los recursos para el cambio cultural	317
Referencias	320
Epílogo	327
El largo camino a la humanización de la seguridad	327
Construir estatalidad en medio de un conflicto armado nacional y del conflicto urbano local.....	329
Mejorar las capacidades de resolución de conflictos y penas alternativas	330
La integración de la población extranjera que llegó para quedarse.....	331
Tenemos que reaccionar, vivimos una crisis de explotación sexual sin precedentes	332
Una nueva generación de políticas públicas e instrumentos de seguridad y convivencia	333
Referencias	334
Sobre los autores.....	337

Capítulo 6

Evidencia para construir el problema público de la convivencia: un análisis de las contravenciones en Antioquia 2017-2023

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch6

Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero

Introducción. Formulación del problema de la seguridad y la convivencia local para el contexto de Medellín y Antioquia

El diseño de políticas públicas es un proceso colectivo de priorización y delimitación de problemas públicos, en el que se definen acciones estructuradas de intervención para mejorar la problemática elegida, mediante la determinación técnica de las causas que originaron el problema priorizado. En ese proceso se presenta una tensión permanente entre la percepción de los actores que participan en el contexto del problema público (legitimidad), y los datos y las categorías que dominan la gestión pública basada en evidencia. Por este motivo, determinar la relación adecuada entre legitimidad y técnica es uno de los elementos clave para mejorar la efectividad y la legitimación de las políticas públicas.

El contexto en el que se desarrollan las políticas públicas de seguridad y convivencia locales en Colombia está determinado por la debilidad en la construcción de estatalidad y por un mercado que no logra satisfacer las expectativas materiales de la sociedad. A ello se suma un proceso de desarrollo económico con presencia criminal, que delimita la acción de la institucionalidad legal, en cuanto adquiere suficientes recursos para controlar el territorio, e influye, coopta o participa no solo de las rentas criminales, sino también de la expansión de la actividad de los Estados nacional y locales.

El contexto de Antioquia y Medellín ha sido moldeado por la existencia de actores líderes de la gobernanza local que han influenciado las respuestas de la estatalidad por medio de la administración pública y de las políticas públicas. La problematización de la seguridad estuvo

asociada durante décadas a un diagnóstico unidimensional propio de la seguridad pública, en el que el Estado que no podía generar capacidades coercitivas e infraestructurales básicas para imponer el orden por la vía de la represión. A medida que el país y la ciudad se fueron modernizando y se transformaron los marcos constitucionales mediante la incorporación de visiones más democráticas, aparecieron, en el marco de políticas con enfoques de seguridad ciudadana, las preocupaciones por los derechos y por la necesidad de construir capacidades administrativas y sociales que se centraran en nuevas relaciones causales, como la marginalidad, la falta de oportunidades para los jóvenes o la necesidad de oferta de servicios sociales (Auyero y Lara, 2015).

En uno y otro caso, la trayectoria de las políticas en Medellín estuvo muy determinada por esos enfoques (seguridad pública y seguridad ciudadana), y los actores que participaron en los procesos fueron también muy diferentes, tanto en el diseño como en la implementación. De las definiciones de seguridad del Estado propias de las doctrinas de seguridad nacional de los años setenta y principios de los años ochenta, en las que la Policía Nacional, detectives locales —Seguridad y Control—, secretarías de gobierno, con el apoyo del Ejército Nacional, salvaguardaban el orden público y la seguridad del Estado en contra de criminales y elementos subversivos (Blair *et al.*, 2009; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018a; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b), se pasó a políticas con un enfoque conceptual, al menos en lo discursivo, de seguridad ciudadana a finales de la década de los noventa y las primeras dos décadas del siglo XXI.

De las acciones centradas en fortalecer la fuerza pública como eje de la preocupación gubernamental, la ciudad y el departamento pasaron a la generación de oportunidades, especialmente para los jóvenes en riesgo, como el nuevo elemento para la acción de la seguridad y convivencia. Durante algunos años, la ciudad asistió a políticas que se debatían entre más policía o más becas y apoyos a los ciudadanos, como una falsa dicotomía, la cual estaba fundamentada en una incomprensión de fenómenos como el reclutamiento de jóvenes por parte de las organizaciones criminales (Blattman *et al.*, 2024).

La experiencia internacional y local ha mostrado que las políticas públicas de seguridad ciudadana son una compleja combinación de instrumentos que incluye aquellas dos visiones tradicionalmente usadas en la ciudad, sumadas a factores de participación, movilización ciudadana, confianza pública, calidad urbanística y equidad general de los territorios.

Estas políticas públicas para la gestión local de la seguridad ciudadana fueron moldeadas por una nueva generación de actores, quienes contaban con un nuevo repertorio de estrategias de intervención y de relaciones causales. Los tanques de pensamiento, la sociedad civil y los actores de mercado, y sobre todo los Gobiernos locales, ganaron protagonismo en el proceso.

Los enfoques conceptuales de seguridad ciudadana y seguridad humana han aportado nuevas narrativas, más allá de los uniformes y las sirenas. La tecnología, los grupos de celular, las reuniones comunitarias, los procesos de mejoramiento de barrios, los conflictos socioterritoriales, las estadísticas detalladas o los jóvenes con proyectos de vida que los saquen del riesgo de ser reclutados por grupos armados ilegales son nuevos y poderosos símbolos que los nuevos actores han traído consigo a la formulación e implementación de políticas públicas.

Dado que la formulación de políticas suele ser un proceso de argumentación y persuasión política, los grupos e individuos que promueven determinadas opciones políticas trabajarán para obtener toda la ventaja retórica que puedan en estos debates. Dado que un sello distintivo de una defensa de políticas exitosa es la capacidad de contar una buena historia, los grupos utilizarán recursos retóricos probados por el tiempo, como los símbolos, para presentar sus argumentos. (Birkland, 2015, p. 190)

Este capítulo muestra el sentido que deberían tener los procesos de estructuración de problemas públicos de las políticas públicas de seguridad y convivencia, en medio de un proceso de renovación de los protagonistas y de los conceptos. Estos nuevos actores han puesto la atención en la oferta integral de bienes públicos, más allá de la dualidad tradicional entre acciones focalizadas para poblaciones en riesgo y endurecimiento de la respuesta de fuerza respecto a las organizaciones criminales.

Relaciones causales típicas en las políticas públicas de seguridad y convivencia local en el mundo: del enfoque conceptual de la seguridad a las causas del problema

La capacidad de una política pública de transformar las brechas de bienestar que problematiza está determinada por la calidad del diseño de la formulación de los problemas públicos. Para esto, son requisitos fundamentales: contar con un problema claro y bien definido, con información que permita dar evidencia cierta, con una lógica causal plausible y una estructuración ordenada (Garraud, 2009).

Entender las relaciones causales ya aplicadas en experiencias internacionales es una guía esencial para la comprensión no solo de los enfoques conceptuales, sino también de la información que es necesaria para estructurar dichos problemas, sobre todo en ambientes institucionales como Medellín y Antioquia, donde el uso de los instrumentos de política pública suele tener poca diversidad (Leyva y Mesa, 2023; Leyva y Olaya, 2022).

Como parte del proceso de análisis de las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana de Medellín y Antioquia, el centro Valor Público ha rastreado y sistematizado de forma exploratoria más de 40 estudios de política pública de seguridad y convivencia local en el mundo,¹⁷ con el fin de identificar las relaciones causales típicas que se

¹⁷ El estudio exploratorio se ha centrado en lineamientos de políticas públicas y estudios de caso de política pública de seguridad y convivencia con componente local. Para ello se identificaron las teorías de cambio, separando variables independientes de variables dependientes de los siguientes trabajos comprendidos entre 1980 y 2022: Revisar: Abello y Guarneros-Meza (2014), Adel et al. (2016), Antillano (2012), Ardanaz et al. (2014), Ball et al. (2007), Barahona (2014), Barrera (2021), Becerra (2012), Beliz (2012), Blattman et al. (2019), Boessen y Hipp (2018), Campbell (1993), Chioda (2017), Crawford (1995), Currie (2000), Dammert (2007), Den Boer (2008), Dobles (2013), Doyle (2021), England (2009), Faber (2008), Fischer, F. (2003), Fuentes (2003), Gans (1982), García (2012), Gasper (2010), Gómez (2008), Hierro y Gallego (2018), Hope (1995), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011), International Security Sector Advisory Team (2015), Jeffery (1971), Johnson y Roberts (2021), Kessler (2012), Knoepfel et al. (2007), Leibler y Brand (2012), McConville y Shepherd (1992), Mohor (2017), Nelken (1985), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008), Pfeiffer et al. (2005), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), Putra y Salim (2023), Robins

presentan en diferentes contextos y que se sistematizan a través de la metodología de estructuración de problemas de teoría de cambio. Estas relaciones causales permiten identificar las variables independientes y dependientes que subyacen a las relaciones causales típicas en casos internacionales.

Este análisis exploratorio tomó casos alrededor del mundo de bases de datos que indexan publicaciones académicas, usando como claves de búsqueda: “Políticas públicas de seguridad y convivencia” o “Gobernanza de la seguridad local”. A partir de allí, se seleccionaron trabajos que evaluaran casos de políticas locales, establecieran lineamientos para su diseño e implementación, o evaluaran las políticas. En la gráfica 6.1 se presenta una sistematización de las teorías del cambio de las que se derivaron 185 variables entre dependientes e independientes según la frecuencia con las que se mencionan.

Causas típicas en la literatura (variables independientes)

Las causas más frecuentes de las teorías de cambio de las políticas públicas de seguridad y convivencia local del estudio exploratorio (variables independientes) sitúan más de la mitad de las causas en cabeza de las organizaciones de seguridad y justicia, con “limitadas capacidades y coordinación de la fuerza pública y la justicia”, “limitaciones de la información y la tecnología”, “limitaciones de las capacidades de las fuerzas militares y de seguridad no local” y las “limitaciones de las capacidades del Gobierno local”.

Aparecen también causas como las “limitaciones de las políticas sociales y de inclusión”, el “deterioro urbanístico y del transporte”, las “fallencias en la mediación y la justicia cercana al ciudadano” y el “irrespeto de los derechos humanos”, factores más propios de la seguridad ciudadana y de la seguridad humana. De allí que sea importante identificar las diferencias del tipo de enfoque conceptual aplicado.

(1993), Roché (2002), Roncken (2012), Stanko (1995), Terpstra (2008), Tulumello (2016), Viscardi y Fraiman (2013), Weisburd y Telep (2014) y Yang y Baek (2022). Dar referencias bibliográficas de las referencias resaltadas en verde.

Gráfica 6.1 Teorías del cambio típicas en políticas públicas locales de seguridad y convivencia



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 6.1 se presentan las frecuencias de las variables independientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados.

Tabla 6.1 Variables independientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados

Clase	Enfoque conceptual de seguridad		
	Seguridad pública (%)	Seguridad ciudadana (%)	Seguridad humana (%)
Capacidades y coordinación fuerza pública y justicia	25	31	29
Participación, capital social e involucramiento ciudadano	17	23	11
Mejoramiento de la información pública y tecnología	4	15	0
Política social de inclusión (mejoramiento urbanístico y transporte)	12	6	37
Mejora de capacidades de las fuerzas militares y de seguridad no locales	20	6	5
Mejorar capacidad gobierno local	6	11	0
Mediación y justicia cercana al ciudadano	0	6	6
Participación de privados en actividades de seguridad	9	3	6
Respeto de derechos humanos y de derecho internacional humanitario	0	1	6
Otros	6	2	0
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las causas típicas detectadas en los lineamientos y estudios de caso están relacionadas con el tipo de enfoque conceptual de seguridad. De hecho, los casos de políticas con enfoques de seguridad pública se concentran más en falta de capacidades de la fuerza pública y las necesarias mejoras de las capacidades de las fuerzas militares y de

seguridad no local, con el 45 % de las causas de los problemas. La participación comunitaria aparece desde la lógica más cívico-militar o de redes de informantes o cooperación, con el uso de la fuerza monopólica.

En el caso de las políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad ciudadana, aparecen con fuerza las “limitaciones de las capacidades de los Gobiernos locales”, en “coordinación con las no locales y de justicia”, y “las falencias de participación”, con casi una cuarta parte de las causas de los problemas. Es en este grupo de políticas con enfoque de seguridad ciudadana donde aparecen con menos frecuencia, en los casos analizados, causas asociadas a la “insuficiente oferta de bienes públicos”.

Por el lado de las políticas con enfoque de seguridad humana, 2 de cada 5 causas provienen de las brechas de las políticas sociales, pero desde una perspectiva no local, sino nacional. Y existe menos preocupación por los problemas de participación ciudadana que en la seguridad ciudadana y más preocupación por los problemas de coordinación de los organismos de seguridad y justicia nacionales-federales.

Consecuencias típicas en la literatura (variables dependientes)

Lo anterior es el panorama de las causas; ahora es preciso analizar las principales consecuencias identificadas en las teorías de cambio de los casos analizados. En la tabla 6.2 se muestran las variables dependientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados.

Tabla 6.2 Variables dependientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados

Clase	Enfoque		
	Seguridad pública (%)	Seguridad ciudadana (%)	Seguridad humana (%)
Reducción de delitos y contravenciones	29	17	16
Prevenir ocurrencia de delitos o conflictos de convivencia	21	10	17
Confianza pública en organismos de seguridad y justicia	6	13	11

Sensación y percepción de seguridad	6	12	0
Estándares de prestación del servicio de policía	6	11	10
Estructuras de gobernanza formales de la seguridad	0	12	6
Desplazamiento y ajuste de estructuras criminales: gobernanza criminal	21	9	0
Mejoramiento urbanístico y de barrios y distribución del ingreso y pobreza	0	3	20
Respeto de derechos humanos, derecho internacional humanitario y paz	6	1	12
Capacidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad	0	1	6
Comportamientos comunitarios excluyentes	0	6	0
Capital social y participación ciudadana más allá de la seguridad	0	3	0
Proteger al Estado frente a amenazas	0	0	5
Fragmentación de organizaciones criminales	6	0	0
Mediación y justicia cercana al ciudadano	0	2	0
Comportamientos comunitarios prosociales	0	2	0
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Las consecuencias más frecuentes en las políticas públicas analizadas son la reducción de los delitos y las contravenciones, la prevención de la ocurrencia de delitos o conflictos de convivencia, y el desplazamiento y ajuste de cuentas de estructuras criminales. La consecuencia central esperada de las políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad ciudadana es la “reducción del delito”, mientras que en las de seguridad ciudadana es una combinación de “mejora de la prevención”, “mejora de la confianza” y “construcción de gobernanza”. Para las de seguridad humana, el “mejoramiento de los barrios” y la “distribución del ingreso” son las consecuencias esperadas, sumada a la “disminución y prevención del delito”.

Al seguir las características definidas por Garraud (2009) para el *policy cycle* es fundamental se cuente con una lógica causal plausible y con

información que permita dar evidencia cierta del problema público; de allí se derivará una estructuración ordenada y, por tanto, un problema claro y bien definido. De hecho, el repaso por los problemas de estructuración típicos de los casos analizados en el mundo de las políticas públicas de seguridad y convivencia local nos muestra que, tanto en las causas como en las consecuencias, los datos de seguridad son esenciales, sobre todo para los enfoques conceptuales de seguridad pública.

Sin embargo, en la estructuración de los problemas ganan importancia los datos de participación, desigualdad y, sobre todo, los datos que puedan dar cuenta de conflictos de convivencia, garantía de los derechos y confianza en las instituciones de seguridad y justicia. Es allí donde la comprensión del tratamiento institucionalizado de los fenómenos contrarios a la convivencia que derivan en contravenciones al Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC) —Ley 1801 de 2016— (Colombia, Congreso de la República, 2016) se vuelve muy importante para problematizar políticas en los casos de Antioquia y Medellín.

La evolución de los estudios de la violencia en la problematización de las políticas públicas: de los delitos contra la vida y la libertad, a las contravenciones

Las relaciones causales típicas entre la fortaleza del Estado y las manifestaciones delictivas siguen estando en el centro del diseño de políticas públicas locales de seguridad y convivencia en el mundo. La tradición escrita colombiana en ciencias sociales se enfocó, durante décadas, en problemas conexos a esa tendencia global, pero lo hizo con interés especial en la categoría de la Violencia (Cartagena, 2016). De hecho, ha sido el análisis científico de la Violencia en Colombia el telón de fondo historiográfico y científico en medio del que se ha dado la evolución de los enfoques conceptuales de las políticas públicas de seguridad local en Colombia, desde la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana. La violentología en Colombia produjo un efecto duradero en el abordaje crítico que las ciencias sociales han hecho de los comportamientos contrarios a cierta idea de “armonía social”, conservadora en lo cultural y excluyente en lo social.

El nivel de violencia, la extensión de su uso por múltiples grupos armados y por el Estado, ha sido de una magnitud tal que esa marca en el abordaje de la seguridad, el conflicto o la justicia persiste, como un ejercicio de cualificación y de memoria esencial que el país ha realizado. Sin embargo, no siempre se hizo del mismo modo ni teniendo como eje los mismos actores ni circunstancias (Ortiz Sarmiento, 1992, 1994). De la narrativa en forma de novelas y crónicas, se pasó al abordaje científico de las macrocausas (Cartagena, 2016), y de la preocupación por criminales y estructuras armadas, se pasó a centrarse en las víctimas.

La concentración permanente en los efectos más brutales de la Violencia y las violencias derivadas llevó a una permanente atención sobre los perpetradores, los facilitadores y la manera en la que se organizaban para articular el poder. Desde los textos acerca de la Violencia en Colombia (Guzmán *et al.*, 1962; Oquist, 1978; Pécaut, 2001; Sánchez y Meertens, 1983), los trabajos del Centro de Investigación y Educación Popular en torno al conflicto colombiano (González, 2014; González *et al.*, 2024), a los textos de análisis de las biografías de los señores de la guerra y capo-mafiosos (Castillo, 1987; Duncan, 2006; Salazar, 2001; Salcedo-Albarán, 2010), el nivel de brutalidad y la extensión de la violencia produjo ese necesario foco en los sucesos y de allí a las causas de la estructura social y política.

Los estudios sobre la Violencia absorbieron la capacidad de las ciencias sociales colombianas durante más de 50 años, pasando de una mirada testimonial y partidista de los años cincuenta a una mirada científica inaugurada por el texto *La violencia en Colombia*, de 1962, de Guzmán Campos *et al.* (1962). De una preocupación narrativa y legalista se pasó a una mirada sociológica y politológica, para ir, después de los años ochenta, nuevamente hacia la historiografía, y luego, hacia un copamiento en el siglo xxi de la mirada economicista de los efectos y las causas que el derecho, la historia, la ciencia política y la sociología habían definido por 40 años (Cartagena, 2016; Pérez Escandón, 2023).

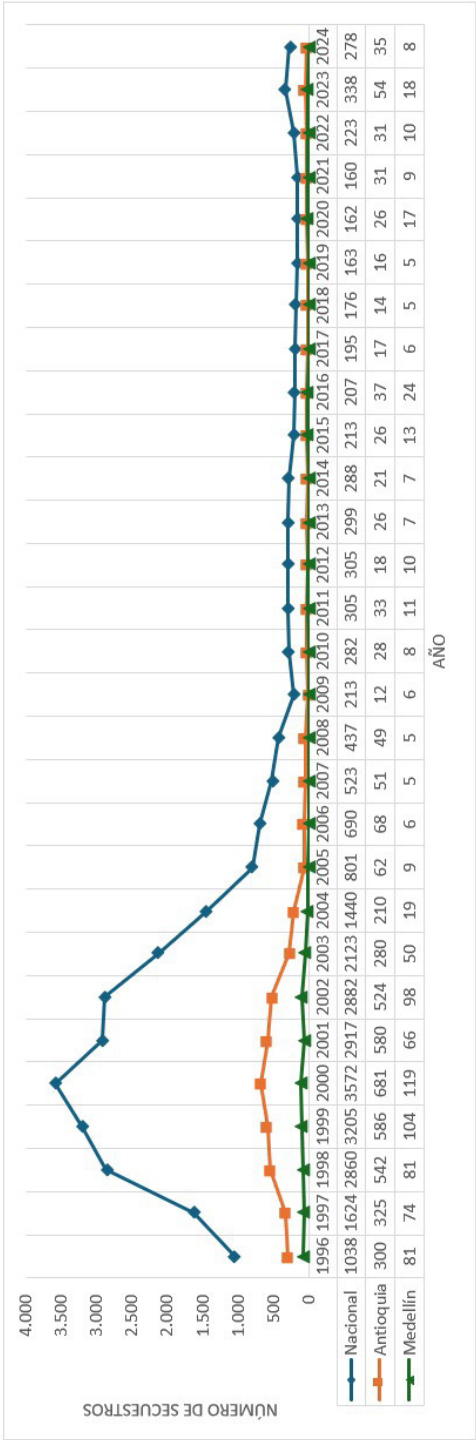
En estos estudios se señala la excesiva centralización en factores como las expresiones de violencia y los grupos que las perpetraban, y una tendencia de los académicos a pensar que estudiar el fenómeno con cierta mirada determinista aportaba a mejorar las condiciones de solución del problema (LeGrand, 1994; Zuleta, 2005). De hecho, Zuleta

(2005) se preguntaba: “¿Es posible suponer que existen relaciones de algún tipo entre la violencia política que ha vivido el país desde hace setenta años y los modos como esa violencia ha sido predominantemente abordada por sus estudiosos?” (p. 283). Esta pregunta gana relevancia al hacer un balance de este siglo, en el que se dio una atención muy importante (y comprensible) a los delitos de alto impacto, en especial al delito del homicidio (Bello, 2008; Norza *et al.*, 2020). Un delito tan complejo y brutal, que estructuró la mayor parte de las respuestas de política criminal del Estado colombiano de las últimas décadas.

El periodo posterior a la implementación de políticas de fortalecimiento de las capacidades coercitivas del Gobierno nacional (Plan Colombia y Política de Seguridad Democrática) ha estado dominado por estudios en los que existe una atención muy importante en la evolución y las causas de fenómenos como la violencia homicida o el secuestro extorsivo, como manifestaciones más agudas de la violencia. Trabajos como el de Bello (2008), Duncan y Eslava (2015), Norza *et al.* (2020), Sánchez (2003), Sánchez *et al.* (2005) y Villaveces (2001) se inscriben en el interés creciente por los efectos específicos ya no de los grupos o las causas, sino de manifestaciones concretas como el homicidio, visto desde una perspectiva más estadística y espacial.

El país vivió, durante los primeros 20 años del siglo XXI, un proceso de “pacificación” (reducción de delitos contra la vida y la libertad personal), en ocasiones ilegítimo, con procesos de consolidación de capacidades estatales, y a veces en connivencia con organizaciones criminales y paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018a; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b; Corporación Nuevo Arco Iris, 2011; Rivera y Duncan, 2018). De forma paralela y dependiendo de las capacidades administrativas y fiscales, también se dieron procesos de modernización y fortalecimiento de las capacidades del Estado nacional y de los Gobiernos locales (Ver el capítulo 3 de este libro). Estos procesos de consolidación de las capacidades estatales y la transición hacia modelos de gobernanza criminal local llevaron, al menos en Medellín, a la reducción significativa de delitos contra la libertad personal (Ver gráfica 6.2) y delitos contra la vida (Ver gráfica 6.3), y se transitó hacia un aumento de los delitos contra el patrimonio.

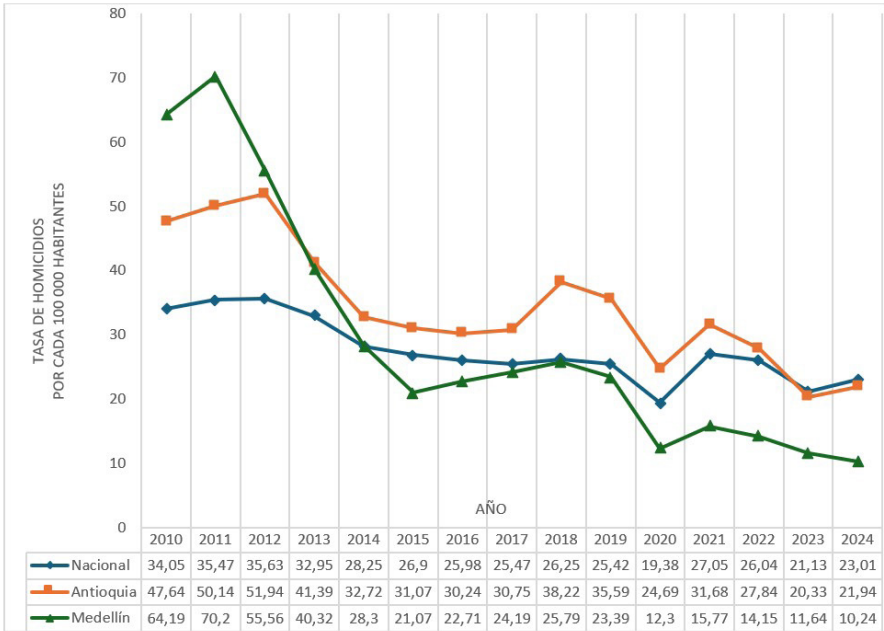
Gráfica 6.2 Colombia, Antioquia y Medellín: cantidad de secuestros por año, 1996-2024



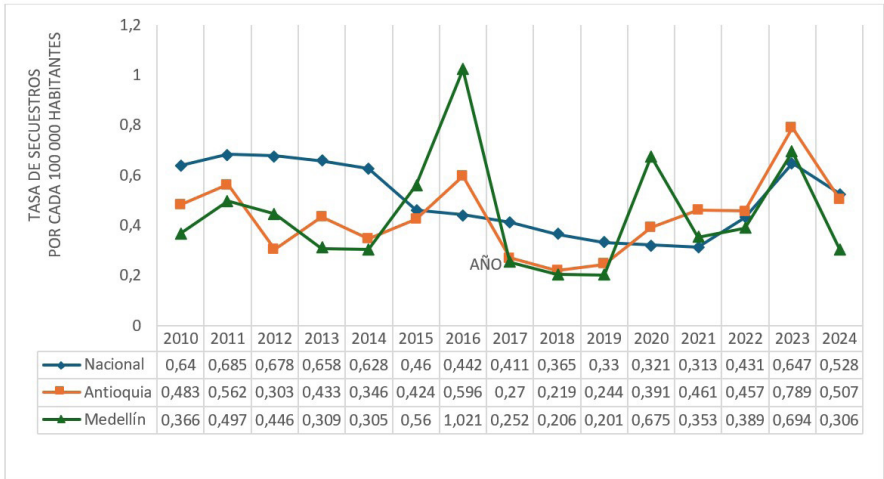
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa:

Gráfica 6.3 Colombia, Antioquia y Medellín: a. tasa de homicidios y b. secuestros por cada 100 000 habitantes, 2010-2024

A



B



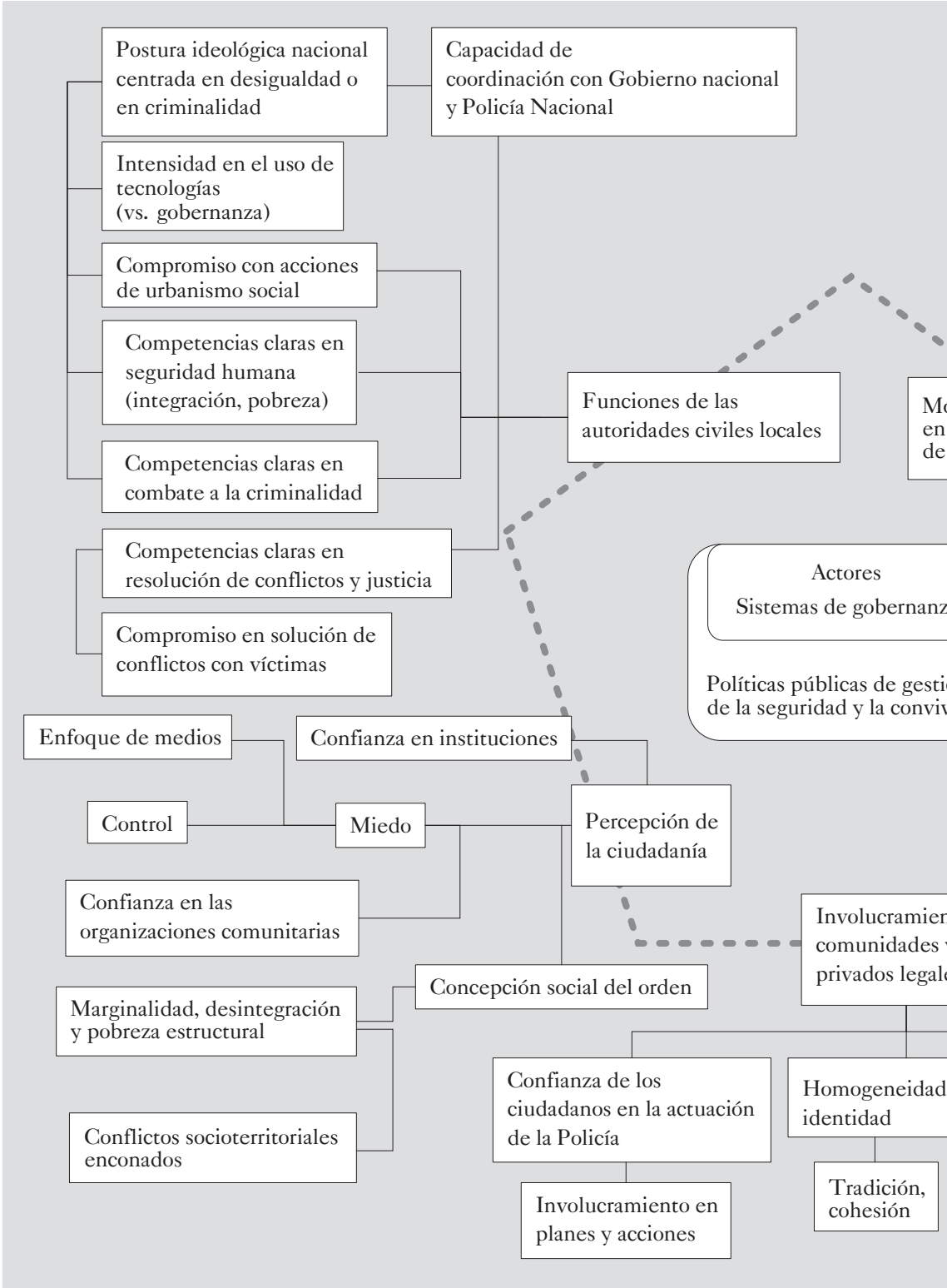
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Justicia.

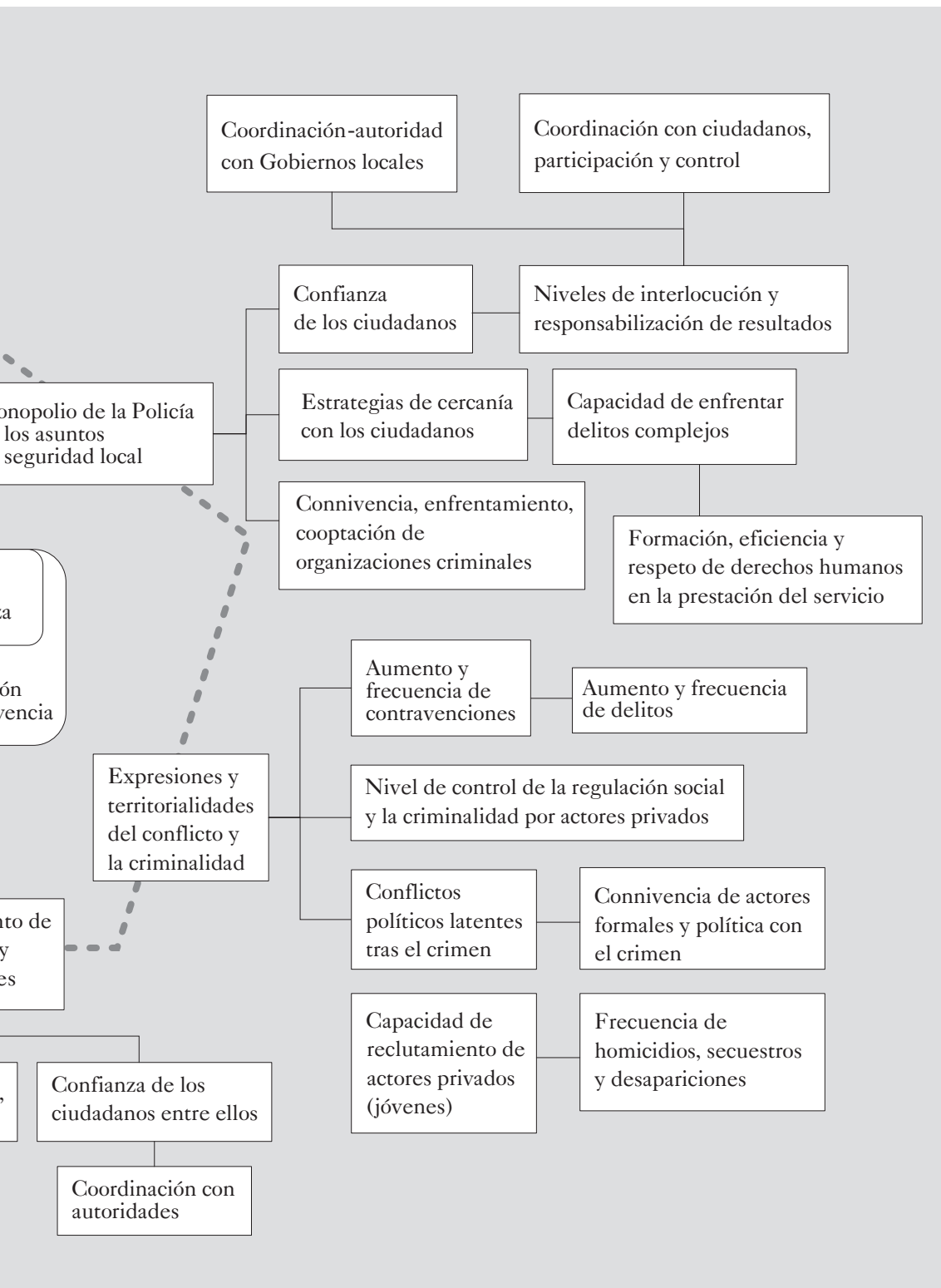
La reducción innegable de los homicidios en Colombia (Ver gráfica 6.3), que se explica en gran parte por la consolidación de una gobernanza dual (criminal y legal) en Medellín y Antioquia, ha permitido, en el caso de Medellín, ocuparse de factores causales relegados por décadas, situaciones relacionadas con la atención social integral, el mejoramiento de condiciones urbanísticas, el fortalecimiento de capacidades organizativas comunitarias y la construcción de legitimidad local de las autoridades para resolver conflictos. Al bajar la marea de los homicidios y secuestros, la sociedad pudo ver las extensas playas de los problemas de convivencia y de equidad social.

En este contexto, diseñar políticas públicas locales de seguridad y convivencia significa reflexionar sobre el foco de atención, sobre todo cuando se está transitando de enfoques conceptuales de seguridad ciudadana a enfoques conceptuales de seguridad humana. Si bien las políticas públicas deben seguir atendiendo las manifestaciones más violentas y agudas de la ausencia de seguridad (como el homicidio), existen ámbitos de problematización que deben complementarse, en particular los relacionados con la convivencia y la justicia cercana al ciudadano.

En la figura 6.1 se representan los principales *issues* o situaciones problemáticas y las relaciones causales para la estructuración de políticas públicas locales de seguridad y justicia con enfoque conceptual de seguridad humana. Esta representación gráfica permite explorar nuevas categorías de relaciones causales que se originan de los casos internacionales y que puede servir para incorporar elementos de la seguridad ciudadana y seguridad humana al proceso de estructuración de problemas públicos.

Figura 6.1 Principales *issues* y las relaciones causales para la estructuración de políticas públicas locales de seguridad convivencia y justicia cercana al ciudadano





Es aquí donde se concentra este capítulo, en tratar de cambiar el foco de la estructuración de problemas de seguridad desde problemas típicos hacia los problemas sociales, urbanísticos y de convivencia (conflictos socioterritoriales locales), sin perder la visión periférica de los delitos contra la vida y la libertad. Se trata de desarrollar una mirada renovada, que construya sobre los aprendizajes institucionales y sociales de las políticas públicas de seguridad y convivencia centradas en la reducción de homicidios y secuestros, que transitaba entre los enfoques de seguridad del Estado y seguridad ciudadana.

Este capítulo no se ocupa directamente de los fenómenos del homicidio y el secuestro (delitos de alto impacto contra la vida y la libertad), no porque niegue su importancia en la problematización para el diseño de políticas públicas de seguridad y convivencia, sino porque existen trabajos mucho más completos y sistemáticos que encuadran estos delitos de una forma consistente en el problema de las políticas públicas locales (Bello, 2008; Duncan y Eslava, 2015; Franco *et al.*, 2012).

Como puede evidenciarse en la evolución de los estudios sobre seguridad, violencia y conflicto (Bello, 2008; Cartagena, 2016; Pérez Escandón, 2023), son los fenómenos de relacionamiento de los ciudadanos asociados a la confianza, la pertenencia, la solidaridad y la legitimidad los que permanecieron menos visibles tras las preocupaciones estructurales de la violentología, los estudios asociados a criminales y perpetradores, y los análisis de las relaciones causales con el instrumental más económico. Se trata de llenar los vacíos que han ido quedando en el análisis de las políticas públicas locales, sobre las manifestaciones más complejas de las organizaciones criminales y los delitos perpetrados por esas estructuras.

El difícil balance de la “armonía social” en una sociedad democrática

Las políticas públicas de seguridad y convivencia local que se acercan conceptualmente a la seguridad humana requieren complementar el análisis de las estadísticas de delitos de alto impacto con nuevas fuentes de datos. De hecho, las políticas con enfoque de seguridad ciudadana ya incorporaban indicadores de percepción de seguridad, victimización

y construcción de redes de participación de comunidades y colectivos como rasgos definitorios de una política pública local sólida.

Sin embargo, la seguridad humana ya impone nuevas fronteras en términos de participación efectiva de las comunidades, que supere a la participación solo motivada por la seguridad y la convivencia (Matzukawa y Tatsuki, 2018; Terpstra, 2008). También exige nuevos esfuerzos en incorporación de variables, como cambios en el progreso o la desigualdad social y la marginalidad (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022; Faber, 2008), los niveles efectivos de participación en la toma de decisiones (Fukuda-Parr y Messineo, 2012), elementos de justicia climática (Gasper, 2010) y, por supuesto, la profundización de la comprensión de los fenómenos que ocasionan conflictividad en la convivencia (Liotta y Owen, 2006).

La seguridad humana exige además que se ponga en cuestión la lógica que tienen muchas políticas de seguridad y convivencia (con independencia del enfoque conceptual), según la cual se debe buscar una “sociedad armónica”, una sociedad en la que se remueven todos los obstáculos que producen los conflictos (Fukuda-Parr y Messineo, 2012). Esta armonía deseable surge de un marco valorativo que suele ser excluyente o de limitada aplicación a realidades socioterritoriales muy variadas y estructuralmente conflictivas, originadas en factores identitarios, largas experiencias de marginalidad, ruptura de tejido comunitario y familiar, limitaciones de la capacidad de contención de las instituciones sociales o, inclusive, de actuaciones de rebeldía que son legítimas. De hecho, lo democrático de una sociedad tiene que ver con la capacidad de tolerar un nivel de conflictividad no violenta permanente, propia de la deliberación, de la pluralidad ideológica y de la expresión de insatisfacción que generan las brechas de bienestar.

A ello se suma que para sociedades que salieron de la pandemia de COVID-19 con crecientes niveles de desigualdad y de costo de vida, con fenómenos de migración desintegrada, con una sensación de inseguridad inédita frente al futuro y una tendencia a construir una imagen del mundo distorsionada y sectaria por las nuevas formas de comunicarse e informarse, es irreal plantearse una sociedad “liberada” del conflicto, que elimine por completo comportamientos considerados como “antisociales” o “contrarios a la convivencia”.

De allí que la búsqueda que se le exige a las políticas públicas de seguridad y convivencia en el marco de la seguridad humana, es la búsqueda por la tramitación funcional de los conflictos existentes en las sociedades democráticas actuales, además de la exigencia de entender los problemas de seguridad en transversalidad con las políticas de provisión de bienes públicos, prevención del crimen, urbanismo social e integración socioeconómica. Todo ello sin renunciar a la conservación de un orden social justo, con un uso de la fuerza que respete los derechos humanos y garantice la legitimidad democrática (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022).

Los comportamientos contrarios a la convivencia en Antioquia en el periodo 2017-2023

El CNPC estableció que “Las disposiciones [de] este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas” (Colombia, Congreso de la República, 2016). Este carácter preventivo se asienta sobre la definición de un rol específico del servicio de policía y de las autoridades civiles (inspectores de policía), como moduladores de las conductas que se consideran peligrosas o lesivas de quienes son objeto de ellas o de quienes las llevan a cabo.

En dicho código, en su artículo 5º, se define la *convivencia* “como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico” (Colombia, Congreso de la República, 2016). En esa lógica, lo que aquel busca es prevenir conductas que atenten contra la seguridad, la tranquilidad, el medio ambiente y la salud pública. En la medida en que las acciones de las personas afecten esos bienes jurídicos, aparece la labor preventiva, pedagógica y, en último caso, sancionatoria en los términos del código.

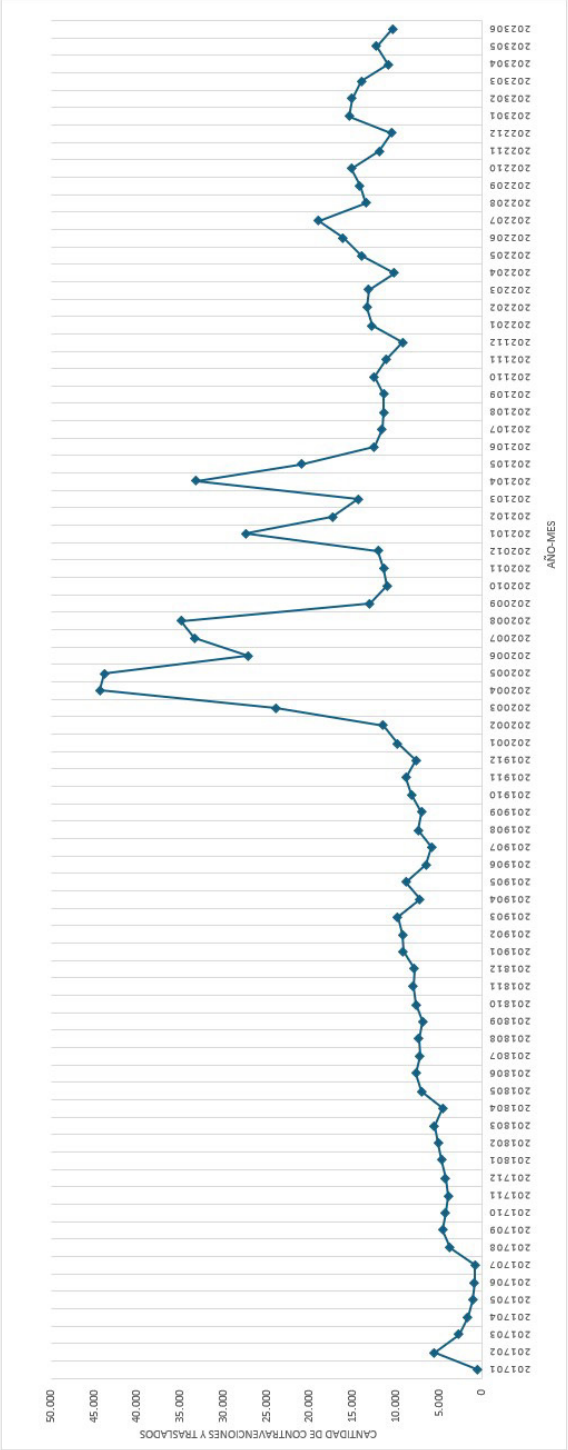
En el caso de Antioquia, después de 7 años de funcionamiento, se registraron, entre el año 2017 (cuando se desarrolló una operación pedagógica de 6 meses) y el año 2023 (junio), 919 000 casos de personas

con registros de contravenciones (Policía Nacional, 2024)¹⁸ o medidas de protección (Ver gráfica 6.4). Lo que se puede observar es un incremento sostenido del número de contravenciones, aun dejando por fuera los años de la pandemia.

De hecho, en el año 2017 se registraron 33 570 casos de comportamientos considerados contrarios a la convivencia; en el 2018, 79 000; 95 000 en el 2019; 163 000 en el 2022, y solo en el primer semestre de 2023, 78 000 registros. El periodo comprendido entre marzo de 2020 y mayo de 2021 existe un crecimiento atípico, esencialmente por las medidas asociadas a la clasificación de “Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía”, relacionado con comportamientos derivados de no cumplir las restricciones de movilidad establecidos en los decretos de emergencia promulgados con motivo de la pandemia de COVID-19.

¹⁸ La base de datos de contravenciones que se utiliza para este trabajo se origina del Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional de Colombia. Registro público que fue consultado el 23 de enero de 2024 (<https://www.policia.gov.co/contenido/estadistica-comportamientos-contrarios-convivencia-ley-1801-2016>), pero que ya no aparece disponible para su recuperación en esa ubicación de web de la Policía Nacional de Colombia.

Gráfica 6.4 Antioquia: cantidad de contravenciones y traslados registrados por medidas de protección, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

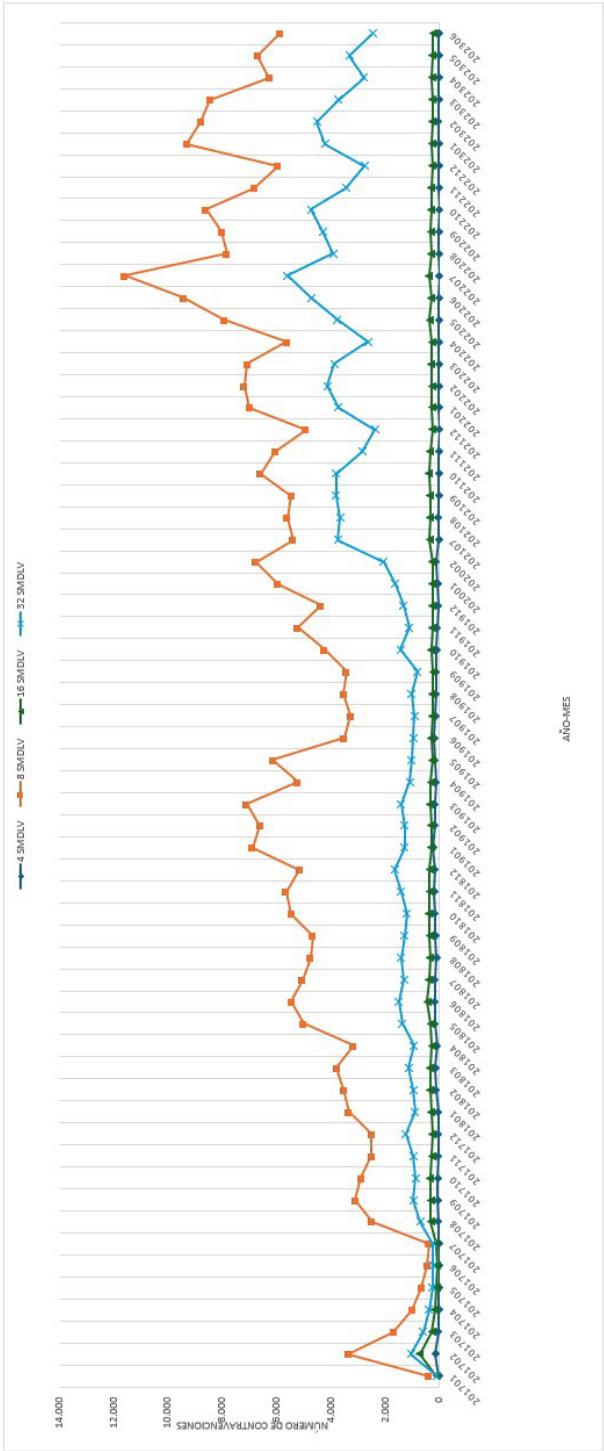
En la gráfica 6.5 se muestran las contravenciones en Antioquia, clasificadas por tipo de multa que podría recibir de ser aplicada la sanción, entre 2017 y 2023.

En efecto, al clasificar las conductas consideradas como lesivas de la convivencia en Antioquia por el tipo de sanción pecuniaria que debería aplicarse en virtud de lo establecido en el CNPC, aparecen las sanciones tipo 2 (8 SMDLV) como las más frecuentes, seguidas de las sanciones tipo 4 (32 SMDLV), que son las más gravosas en lo pecuniario, mientras que aquellas que están más relacionadas con algún tipo de proceso pedagógico o de participación en trabajo social son mucho menos frecuentes (Ver gráfica 6.6). Debe tenerse en cuenta que no se contaba con la información de las contravenciones que efectivamente se cobraron.

Al analizar la serie de datos desde 2017 hasta junio de 2023, sin tener en cuenta el periodo de marzo de 2020 a mayo de 2021, la tendencia del uso de sanciones pecuniarias y no pecuniarias es que las primeras, para todo el periodo analizado, se aplicaron en promedio para el 90 % del total de los comportamientos contrarios a la convivencia, mientras que las segundas son de cerca del 9 %, y el de las medidas pedagógicas o de trabajo social es de menos del 1% (Ver gráfica 6.6).

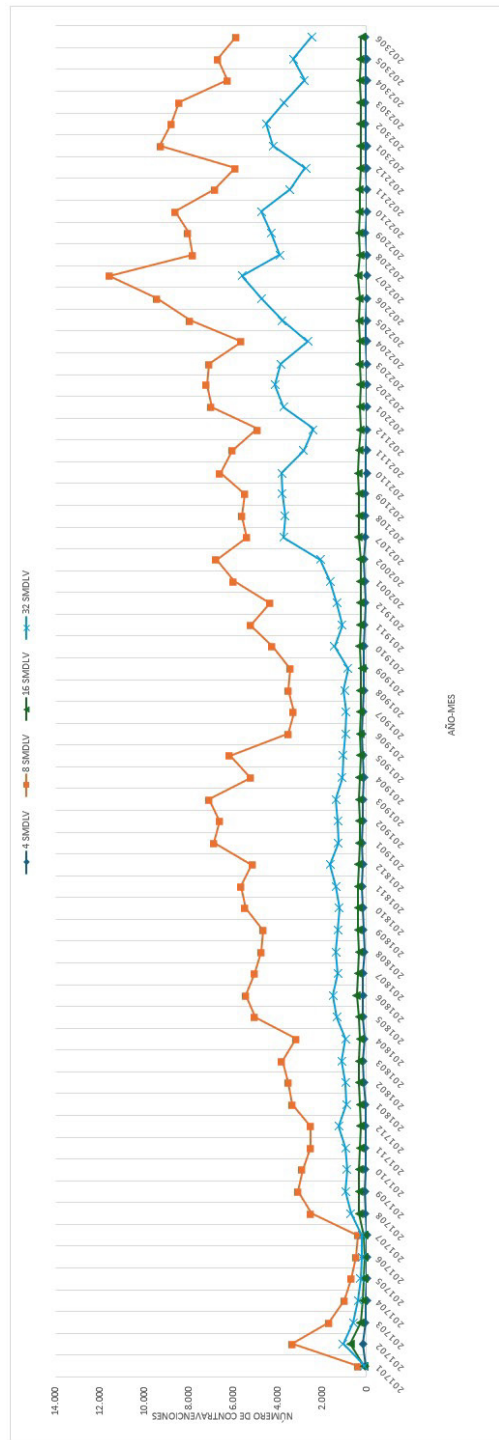
Gráfica 6.5 Antioquia: contravenciones clasificadas por tipo de multa que podría recibir de ser aplicada la sanción, 2017-2023.

SMDLV: salario mínimo diario legal vigente.



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Gráfica 6.6 Antioquia: contravenciones clasificadas por tipo de multa que podría recibir de ser aplicada la sanción, 2017-2023
(sin los meses de la pandemia)



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Esto refleja que 7 años después de la implementación del CNPC en Colombia, y específicamente en Antioquia, la tendencia ha sido a tratar las problemáticas de convivencia con un sentido más punitivo. Además, si se entiende el aumento de la frecuencia de comportamientos atendidos por la Policía y las inspecciones como indicador del nivel de conflictividad social, podría comprenderse la presencia de una sociedad estructuralmente más conflictiva. A ello se suma que para aplicar un enfoque con una actitud más pedagógica, que resuelva los problemas por la mediación o se lleven adelante compensaciones en los que la reparación no sea pecuniaria (por ejemplo, trabajo social), se requiere un aparato administrativo permanente que, aun en ciudades más grandes y con mayores recursos económicos en el departamento y el país, no ha sido activado para aplicar sanciones alternativas a las pecuniarias.

La difícil situación económica y operativa por la que atravesaron los inspectores en la ciudad de Medellín en el periodo 2020-2022 estuvo asociada a que existían solo 58 funcionarios para atender a 2,5 millones de habitantes, que generaron en ese periodo más de 379 000 registros contravencionales (157 000 en 2020, 117 000 en 2021 y 104 000 en 2022). Además, se presentaron, en el año 2023, 38 cargos vacantes de secretarios y auxiliares de esos despachos, que hacían que su operatividad en el territorio fuera casi nula.

Los comportamientos más frecuentes contemplados como contravenciones en Antioquia

La clasificación de la base de datos de comportamientos considerados contravenciones en Antioquia abarca información para 310 categorías. De estas, 10 concentran el 89 % de todas las contravenciones registradas entre 2017 y 2023. En la tabla 6.3 se presentan las contravenciones totales del departamento.

Debe tenerse en cuenta que el código de policía clasifica las contravenciones en artículos, y la mayoría de los artículos detalla los comportamientos contravencionales en numerales, por tanto un solo artículo puede tener varios numerales o no tener ninguno. Esto nos lleva a que existan dos maneras de ver las contravenciones por “Artículo” o por “Numeral” de un artículo. En este trabajo se utilizan ambas maneras de presentar los datos.

Tabla 6.3 Antioquia: principales contravenciones clasificadas por artículo del Código Nacional de Policía y Convivencia (tasa por cada 100 000 habitantes), 2017-2023

Actuación contravencional	Año						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	67	189	174	2871	1105	166	73
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	99	215	321	504	829	1122	529
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	213	602	538	396	463	708	325
Artículo 155. Traslado por protección	2	37	253	225	333	271	No disponible
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas	38	39	25	37	32	31	13
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	32	41	30	32	24	22	12
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	2	6	30	28	26	42	23
Artículo 146. Afectar los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros	7	31	30	14	17	11	10
Artículo 124. Arriesgar la convivencia por la tenencia de animales	18	16	10	8	5	4	2
Artículo 30. Afectar la seguridad e integridad de las personas en materia de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas	9	9	8	11	9	9	1
Artículo 34. Afectar la convivencia en los establecimientos educativos - consumo de sustancias	8	12	12	3	3	3	1
Artículo 111. Evitar la limpieza y recolección de residuos y escombros, y actuar con malas prácticas habitacionales	4	8	6	7	5	6	3

Artículo 38. Afectar la integridad de niños, niñas y adolescentes	7	8	5	2	4	4	2
Artículo 100. No preservar el agua	9	7	4	4	2	2	1
Artículo 93. Afectar la seguridad y la tranquilidad de las actividades económicas	5	6	3	3	3	4	1
Artículo 105. Incumplimiento de requisitos en el desarrollo de la minería	1	1	1	2	4	1	3
Artículo 134. Tener caninos potencialmente peligrosos que afectan la seguridad de las personas y la convivencia	5	3	2	1	1	1	0
Artículo 101. Afectar las especies de flora o la fauna silvestre	1	2	1	3	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Visto desde la perspectiva de los artículos del CNPC, las riñas, las contravenciones relacionadas con sustancias psicoactivas en el espacio público y el desacato o la obstaculización de la actividad de la Policía son los tres artículos que ocupan las primeras posiciones de la clasificación de las contravenciones en el departamento. A ello se suma el uso del “traslado por medidas de protección”, que es la potestad que tiene la Policía Nacional de trasladar a una persona, a los centros de traslado por protección, que pueda estar poniendo en riesgo a terceros o a sí mismo, por condiciones de salud mental, riñas o situaciones que le impidan valerse por sí solo en el espacio público.

Estas medidas de traslado por protección han tenido especial atención por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-081 de 2023, en el entendido de que existe el riesgo de que la fuerza pública pudiera abusar de ellas como un mecanismo de privación de la libertad velado o terminar tratando de manera punitiva a personas con dificultades de salud mental. El tribunal fue explícito en limitar su uso a un máximo de 12 horas (Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, 2023), que se cuentan a partir del momento en el que la Policía Nacional se haga cargo de quien sería trasladado.

Estas medidas de traslado por protección no pueden interpretarse de modo automático como producto de un comportamiento antisocial merecedor de sanción, sino como una forma de salvaguardar la vida e integridad del trasladado y de quienes lo rodean. Esta es una medida que se utiliza principalmente en el Valle de Aburrá, y tuvo 84 000 casos en el periodo 2017-2023, y 16 000 casos en 2019, 15 000 en 2020, 22 000 en 2021, 18 000 en 2022 y 9 000 a junio de 2023. En la tabla 6.4 se puede ver el detalle de las principales conductas contravencionales en Antioquia, clasificadas por subregión. Debe tenerse en cuenta que los artículos de la Ley 1801 tienen numerales y párrafos; en la tabla no se presenta la información de las contravenciones a nivel de artículo, sino a nivel de numeral, partiendo de la base de que hay artículos que tienen múltiples numerales y hay artículos que no tienen ninguno.

En el caso del Valle de Aburrá, y analizado en tasas por cada 100 000 habitantes, el desacato a las autoridades, los comportamientos relacionados con uso o porte de sustancias psicoactivas y las riñas tienen tasas más altas, y alcanzaron picos de 3592 casos por 100 000 habitantes en 2020 para irrespeto o desacato a las autoridades, o de 1557 por 100 000 habitantes por año para las riñas en el 2022 (Ver tabla 6.5).

Preocupan casos como las riñas y las contravenciones relacionadas con sustancias psicoactivas que, en general, se incrementaron en todo el departamento. Las riñas pasaron de 99 casos por 100 000 habitantes en 2017, a 1122 casos por 100 000 habitantes en 2022. Este incremento se ve explicado esencialmente por los casos de riñas en el oriente (626 en 2023) y el suroeste (764 en 2023), que son las subregiones con las tasas más altas y tendencias crecientes.

Son entonces las riñas, el consumo y la distribución caótica y sin estandarización o control de las sustancias psicoactivas en espacios restringidos y el porte de armas las principales preocupaciones a la hora de poder construir espacios públicos, si bien no carentes de conflictos, sí, por lo menos, más seguros. Existen, además, otras contravenciones con cifras y tendencias preocupantes, como realizar necesidades fisiológicas en la vía pública o perturbar los sitios de habitación con el alto ruido. El primero tiene que ver con el deterioro de la salud mental y el aumento de las personas en situación de calle o en calle, y la segunda, con el aumento de la densidad habitacional, la mezcla desordenada de usos del suelo y la falta de cultura ciudadana a la hora de consumir licor y controlar los niveles de ruido.

Las contravenciones relacionadas con sustancias psicoactivas alcanzaron 143 000 casos en 7 años, y en el 2022 llegaron a un pico de 682 casos por cada 100 000 en todo el departamento, además de 1009 por cada 100 000 en el Valle de Aburrá. El caso del oriente antioqueño merece especial atención en este tipo de contravenciones, debido a que en el 2017 la tasa era de 105 casos por cada 100 000 habitantes (30 % más de la del Valle de Aburrá), y para el 2022 tenía una tasa de 366 casos por cada 100 000 en 2022 y representaba el 36 % más de la tasa del Valle de Aburrá para ese año.

Tabla 6.4 Antioquia: principales contravenciones clasificadas por subregión, 2017-2023

Numeral	Subregión								Total
	Bajo Cauca	Magdalena Medio	Nordeste	Norte	Occidente	Oriente	Suroeste	Urabá	Valle de Aburrá
Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía	5499	2658	4288	4947	5057	17 316	10 440	10 874	207 130
Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas	1050	1025	1766	2563	1671	12 143	6932	2053	116 373
Traslado por protección									84 223
Reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas	1044	917	1379	1930	1106	5723	4245	1613	65 100
Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos	173	156	123	174	72	2213	318	749	71 959
									75 937

Consumir sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y, en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente	259	610	167	371	200	1608	738	875	57 096	61 924
Portar sustancias prohibidas en el espacio público	596	676	970	1354	1025	5521	2465	990	41 938	55 535
Irrespetar a las autoridades de policía	645	443	796	1082	584	2788	1828	1056	17 201	26 423
Comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto o extravío	462	173	265	431	512	1579	978	690	4408	9498
Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público	82	58	69	127	93	451	257	201	7147	8485
Total	9823	6721	9826	13 001	10 331	49 386	28 219	19 145	672 415	818 867

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Tabla 6.5 Antioquia: principales contravenciones clasificadas por subregión (tasa por 100 000 habitantes), 2017-2023

Subregión / Comportamiento contravencional	Año						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valle de Aburrá	465	1449	1843	5142	3743	3280	1335
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	72	234	207	3592	1419	183	84
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	295	888	791	547	651	1046	482
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	55	214	395	589	1081	1557	749
Artículo 155. Traslado por protección	2	61	417	371	550	447	
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas	42	51	33	42	42	46	20
Total Antioquia	419	1081	1311	4032	2762	2297	940
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	67	189	174	2871	1105	166	73
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	99	215	321	504	829	1122	529
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	213	602	538	396	463	708	325
Artículo 155. Traslado por protección	2	37	253	225	333	271	
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas	38	39	25	37	32	31	13
Suroeste	569	761	844	3045	1817	1007	442
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	84	138	159	2063	876	172	61
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	319	371	379	690	691	626	292
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	118	220	210	180	170	143	71
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	1	2	74	71	60	53	12
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas	48	30	21	42	21	13	6

Oriente	416	591	597	2709	1576	1414	599
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	58	123	112	1828	659	215	84
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	194	234	211	501	608	764	313
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	128	189	182	260	238	382	178
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	0	6	70	84	38	29	15
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	35	39	22	34	34	25	8
Magdalena Medio	269	694	778	2557	1499	1039	185
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	48	159	211	1926	645	108	25
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	125	231	266	302	497	566	122
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	65	264	259	254	262	301	28
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	30	39	34	23	36	25	0
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	1	2	9	51	59	40	9
Norte	386	608	655	2073	1070	660	554
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	67	140	187	1515	532	147	115
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	217	273	237	324	377	374	289
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	72	168	151	157	89	86	131
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	3	1	60	33	44	34	9
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	27	25	22	45	29	19	10
Occidente	334	469	498	2311	1356	554	181
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	75	130	96	1742	644	123	43
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	150	161	171	275	410	251	93
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	69	131	146	171	215	121	29

Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	1	1	62	71	55	42	13
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	38	46	23	53	32	17	3
Nordeste	258	535	533	2003	1395	635	327
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	42	129	163	1505	725	151	59
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	124	230	239	352	417	356	175
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	52	134	111	105	127	107	46
Artículo 105. Actividades que son objeto de control en el desarrollo de la minería	4	6	5	4	109	15	39
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas	36	37	15	37	18	6	8
Urabá	175	439	384	1998	795	365	85
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	36	97	91	1720	430	52	12
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	59	139	131	145	183	174	37
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	48	150	111	93	152	93	24
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	2	26	33	17	15	41	10
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	29	27	19	23	15	5	2
Bajo Cauca	293	210	250	1944	935	422	93
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	70	77	59	1659	528	73	20
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	97	57	55	201	256	198	51
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	96	54	42	33	104	99	16
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	0	1	80	39	34	35	2
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	30	21	14	12	13	16	4

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

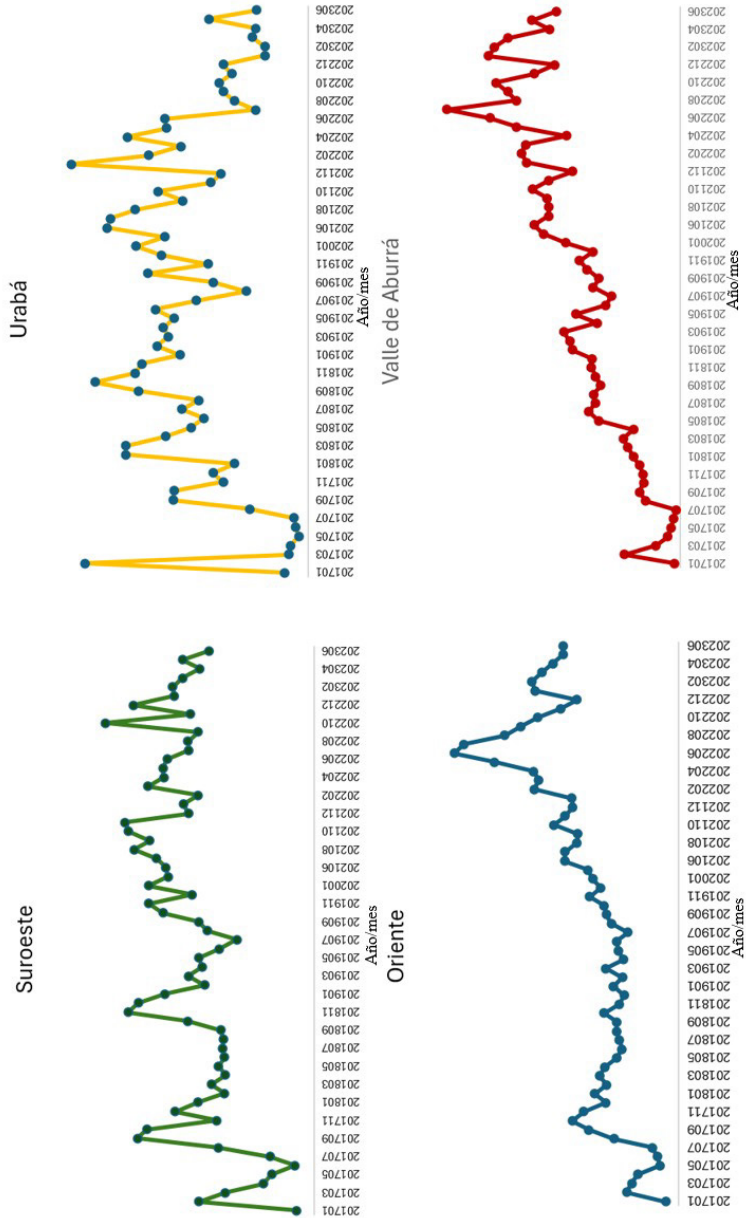
Heterogeneidad de las conductas clasificadas como contravenciones en las subregiones

En la medida en que las dinámicas urbano-regionales, los usos del suelo, la presencia de organizaciones criminales que dinamizan los mercados ilegales de psicoactivos, la dinámica económica, los factores culturales específicos o las experiencias colectivas en la relación con la fuerza pública moldean de manera diferencial el comportamiento territorial, este se refleja en la distribución de las contravenciones. A continuación se presenta la evolución de las contravenciones para las cuatro subregiones del departamento con mayor número de casos, visto desde una perspectiva mensual para el periodo 2017-2013, sin tener en cuenta el periodo de pandemia (Ver gráfica 6.7).

Puede verse de forma muy clara que existe una gran diferencia de las tendencias y dinámicas de las contravenciones en cada subregión del departamento, fenómenos que puede surgir de los incentivos locales para aplicar el código de policía o de las tendencias diferenciales de comportamientos que las autoridades califican como contrarios a la convivencia. De hecho, si se analizan las correlaciones de cada subregión del departamento, al comparar el oriente y el Valle de Aburrá tienen una correlación alta de 0,93, mientras con el Magdalena Medio es una correlación más baja de 0,76, y para el Urabá, es de 0,84. Las dinámicas poblacionales y de relacionamiento institucional más autónomas del Urabá o el Magdalena Medio, con respecto al resto del departamento, generan condiciones diferentes de aplicación de la regulación y de la conflictividad ciudadana percibida e intervenida por la institucionalidad de policía.

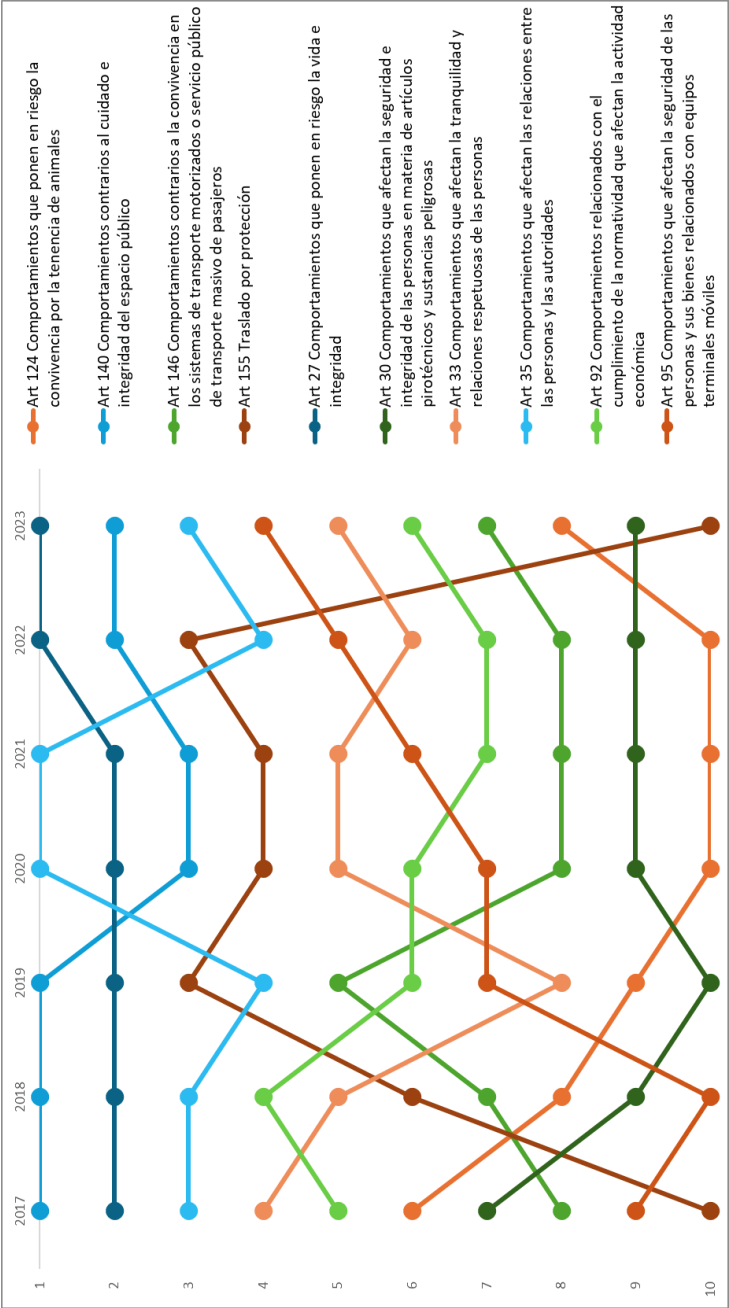
De hecho, la incidencia por subregiones cambia de forma importante. Por ejemplo, entre el total del departamento y una subregión como Bajo Cauca, el orden de los principales comportamientos contravencionales está marcado por el tipo de actividades económicas y la menor capacidad operativa de la fuerza pública para llevar adelante, por ejemplo, “Traslados como medidas de protección” (Ver gráficas 6.8 y 6.9). El Bajo Cauca y el nordeste son las dos subregiones donde las contravenciones por “Actividades que son objeto de control por la minería” alcanzan una frecuencia más alta, llegando hasta la cuarta posición en la subregión.

Gráfica 6.7. Antioquia: evolución de los casos de contravenciones, en número de casos registrados, 2017-2023 (sin tener en cuenta periodo de pandemia). *a.* Suroeste; *b.* Urabá; *c.* Oriente, y *d.* Valle de Aburrá.



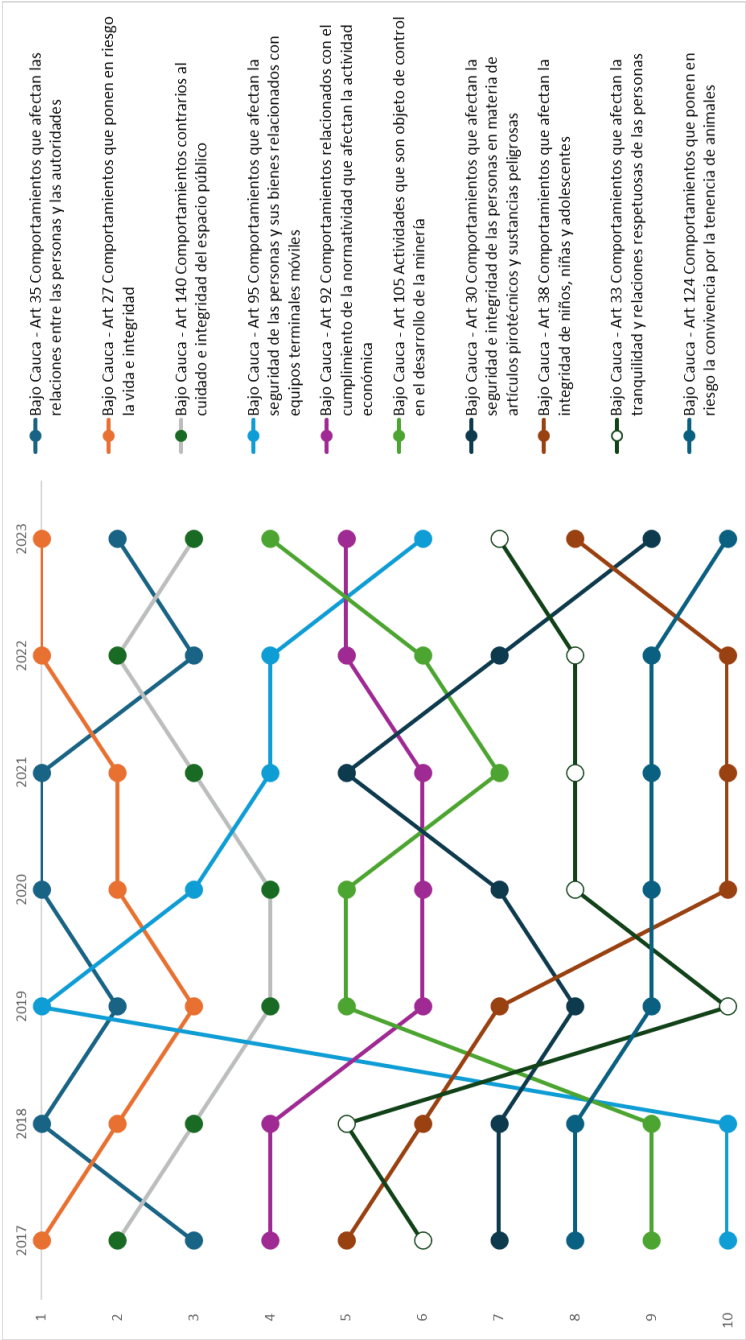
Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Gráfica 6.8 Antioquia: clasificación de los diez principales comportamientos contrarios a la convivencia, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024)

Gráfica 6.9 Clasificación de los diez principales comportamientos contrarios a la convivencia en Bajo Cauca, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

En la totalidad del departamento, los comportamientos que afectan la seguridad de las personas con respecto a sus equipos móviles aparecen durante algunos años en el 8.º puesto de las contravenciones más frecuentes, mientras en el Bajo Cauca no aparece en esa clasificación, en tanto que los comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes es una contravención más frecuente en esta última subregión que en la totalidad del departamento.

Esta heterogeneidad también se presenta municipio a municipio. Así, entre los 10 municipios con las tasas más altas del departamento por cada 100 000 habitantes, hay municipios de 6 subregiones diferentes. El municipio de Sabaneta y el de Guatapé presentan las tasas más altas de esta jurisdicción, ambos municipios con grandes poblaciones flotantes, una densificación creciente y presencia de actividad comercial intensa, como puede verse en la tabla 6.6.

Tabla 6.6 Antioquia: clasificación de diez municipios con tasas más altas en contravenciones por cada 100 000 habitantes, 2017-2023

Municipio	Subregión	Año					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sabaneta	Valle de Aburrá	675	1239	1192	8846	6373	4230
Guatapé	Oriente	3328	2344	2281	4815	5176	2821
Medellín	Valle de Aburrá	662	2027	2711	6262	4628	4047
Venecia	Suroeste	1973	2396	2191	7470	3703	2527
Buriticá	Occidente	858	1069	884	6974	6135	2802
La Estrella	Valle de Aburrá	1332	1691	851	5340	5243	3378
Olaya	Occidente	2355	1983	1302	9031	1329	306
Cisneros	Nordeste	1088	1269	1920	5441	3213	2233
Carolina del Príncipe	Norte	2058	1694	1138	3318	2459	3924
Tarso	Suroeste	832	1245	1711	5225	3675	1821

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Armas, drogas y riñas en un ambiente de desconfianza en las instituciones

El panorama en el departamento de Antioquia es de una creciente utilización de las contravenciones, sobre todo las que ocasionan sanciones más graves. El aumento de los comportamientos que significan no acatar los

lineamientos de la fuerza pública, sumado a la mayor utilización (sobre todo en el Valle de Aburrá) de “Traslados por protección”, reflejarían una pérdida de confianza en la Policía y una tendencia a trasladar a personas que generen conflictos sin que las causas tengan seguimiento institucional.

También el aumento de las riñas, que tiene como consecuencia el incremento de la proporción de los homicidios asociados a este tipo de eventos, en especial en el Valle de Aburrá, igualmente muestra un problema de capacidades locales para tramitar conflictos de convivencia que derivan en problemas de seguridad más graves. El análisis de los casos internacionales realizado en la primera parte de este capítulo señala, como consecuencia deseable de la implementación de políticas públicas de seguridad y convivencia, la reducción de las contravenciones. En el caso de Antioquia, la falta de capacidades locales de prevención y tramitación de conflictos de convivencia refleja un incremento de la intervención policial, muy probablemente asociada a un crecimiento de la conflictividad social.

La dinámica de venta y consumo de drogas en el espacio público empeora la agudización de la violencia y las situaciones conflictivas producidas por personas que, en muchos casos, no requieren un tratamiento policial, sino de salud mental o de contención social. Muestra de ello son contravenciones como hacer necesidades fisiológicas en el espacio público, que es una señal del deterioro social (allí donde existe cierto nivel de oferta de baños públicos) o de problemas de salud mental en lugares específicos de alta concentración de habitantes de calle. Tras este aumento departamental de problemas relacionados con las sustancias psicoactivas (medido en tasas y casos) está el proceso de expansión de las organizaciones criminales (principalmente del Valle de Aburrá) hacia mercados de microtráfico en el oriente, el suroeste y el occidente del departamento.

Atención especial merecen las contravenciones asociadas al control del espacio público, relacionadas con el cuidado del agua, la disposición de residuos, la habilitación de actividades económicas o la regulación de actividades como la minería. Allí también aparecen los serios problemas que tiene el departamento, y en especial el Valle de Aburrá con respecto al ruido, asunto en el que la implementación del CNPC ha sido un completo fracaso a la hora de generar tranquilidad en los lugares de

habitación y descanso. En el fondo, la mejora del control territorial como factor preventivo esencial sigue siendo una deuda histórica de las administraciones locales, que no depende de la nación, pero que de ejercerse efectivamente prevendría muchos de los conflictos que luego terminan siendo contravenciones o delitos.

Conclusiones. Estructurar el problema público para las políticas públicas de seguridad y convivencia en camino a la seguridad humana

Estructurar el problema público es el reto fundamental del diseño de las políticas públicas. Este capítulo recoge la transición que se ha dado en las relaciones de causalidad típicas en el mundo, con el fin de entender cómo transitar del enfoque conceptual de seguridad ciudadana a seguridad humana.

Las relaciones de causalidad típicas en el mundo inicialmente se atribuyen a causas asociadas a la debilidad institucional de las organizaciones de seguridad y justicia que, de corregirse, tienen efectos en la disminución de los delitos y las contravenciones, como la más clásica de las propuestas de política con enfoque de seguridad pública.

Luego, aparecen causas relacionadas con realidades urbanísticas (del tipo de intervenciones inspiradas en la “ventana rota”¹⁹), participación comunitaria y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones civiles locales, con el fin de mejorar la confianza en las instituciones y prevenir los delitos para, desde allí, disminuir la criminalidad y las contravenciones. Estas son relaciones típicas de las políticas de seguridad ciudadana.

Y, finalmente, aparecen las preocupaciones por diferencias sociales, como la falta de oportunidades para poblaciones en riesgo, que derivan, al aplicar políticas de seguridad y convivencia, en inclusión, disminución

¹⁹ La teoría de la ventana rota hace referencia a un conjunto de enfoques e intervenciones que transformaron las políticas públicas de seguridad y convivencia en las décadas de 1970 y 1980. Su premisa central es que el mantenimiento del entorno urbano es clave para prevenir el deterioro y la criminalidad. Según esta teoría, una ventana rota que no se repara con rapidez transmite una sensación de abandono, lo que puede acelerar el deterioro del área y fomentar la inseguridad.

de brechas y prevención de comportamientos contrarios a la convivencia y la criminalidad. Estas son más propias de la seguridad humana, donde la presencia de los Gobiernos nacionales vuelve a ser central para llevar adelante grandes programas de inclusión paralelos a la mejora del servicio de policía, en aras de lograr los más altos estándares de respeto a los derechos humanos.

Aquí aparecen dos obstáculos estructurales que provienen del contexto: 1) la tendencia a construir un código de comportamiento unidimensional orientado a lograr una sociedad permanentemente armónica, y 2) la existencia de organizaciones criminales con capacidad de competir por el control territorial y la regulación social, que provoca, en el largo plazo, un bucle en el que aun con un Estado formal que gana capacidades, las estructuras ilegales son capaces de adaptarse, construir su propia protección y, de hecho, cooptar parte de los recursos del fortalecimiento del Estado.

Con respecto a lo primero, no es sostenible para una sociedad democrática pretender que se eliminen por completo los comportamientos contrarios a la convivencia. De hecho, para el caso de Antioquia, factores como la fortaleza de las organizaciones criminales, la profundidad de las experiencias de pobreza y marginación, los procesos migratorios sin solución de integración y el desarrollo urbano desordenado e hiperdenso crea condiciones para la generación constante de comportamientos contravencionales.

A ello se suma que la premisa con la que nació el CNPC de prevenir comportamientos contrarios a la convivencia no ha tenido un correlato en el desarrollo de capacidades administrativas que permitan canalizar conflictos e impartir justicia por mecanismos alternativos. El ideal de mediación para la conflictividad y compensaciones con trabajo social en vez de las multas se ha quedado en una expresión de deseo plasmado en las normas.

De hecho, lo que se registra es el uso de sanciones pecuniarias más gravosas, como las de 32 SMDLV, es decir, en la práctica, el creciente número de contravenciones se ha intervenido con sanciones pecuniarias que difícilmente podrán ser cobradas. Todo ello se ha dado en medio de un irrespeto creciente por la autoridad de la Policía Nacional y un uso en ocasiones excesivo de los traslados por protección, que en la gran mayoría de los casos desplazan a los protagonistas de las contravenciones, pero no desencadenan procesos de solución de fondo.

El resultado es un aumento de las riñas, de los comportamientos problemáticos asociados al uso de sustancias psicoactivas, el porte de armas y el irrespeto a la autoridad. En ese sentido, la transición de la seguridad ciudadana a la seguridad humana requiere una nueva lógica de incorporación de *issues*, o asuntos problémicos que deberían ser tenidos en cuenta para identificar relaciones causales plausibles.

Un elemento central de la incorporación del enfoque conceptual de la seguridad humana es la transversalización desde una perspectiva de derechos humanos, que integre derechos de primera, segunda y tercera generación, de forma que se lideren procesos de intervención en múltiples esferas sectoriales de las administraciones locales con visión de seguridad y convivencia. El hecho de entender que las poblaciones tienen riesgos asociados a la salud, la educación o la vivienda, y que se requiere seguridad alimentaria, viviendas seguras y entornos libres de violencias son en el fondo componentes de transversalización de la visión de seguridad humana.

En el fondo, se trata de agregar a la visión humanista de la seguridad ciudadana un sentido de derechos colectivos. Significa que la problematización entienda que las manifestaciones de comportamientos contrarios a la convivencia, en un marco democrático respetuoso con los derechos humanos, requiere no solo fortalecer las capacidades coercitivas típicas, sino también las capacidades administrativas para la atención de los conflictos, y las capacidades de prestación de servicios sociales con carácter universal que permitan que los esfuerzos de participación comunitaria y urbanismo social se complementen con una oferta de universalismo básico que esté orientada a prevenir la marginalidad y la desintegración social. Se trata de humanizar la visión de la seguridad y la convivencia local, para que nadie quede atrás, a la vez (no en vez de) que se profesionaliza y civiliza el uso de la fuerza para que sea efectiva y pueda competir con las capacidades de regulación de las organizaciones criminales.

Si fuera necesario pensar un problema público para las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, estaría determinado por la falta de prevención y atención de riesgos de las personas, que les permitirían vivir sin temor, fuera de la miseria y con dignidad, adaptadas a su contexto local y con el poder para ser autónomas y defenderse de las afectaciones que producen los conflictos socioterritoriales.

Referencias

- Abello, A. y Guarneros-Meza, V. (2014). The role of criminal actors in local governance. *Urban studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>
- Adel, H., Salheen, M. y Mahmoud, R. A. (2016). Crime in relation to urban design. Case study: The Greater Cairo Region. *Ain Shams Engineering Journal*, 7(3), 925-938. <https://doi.org/10.1016/j.asej.2015.08.009>
- Andersen-Rodgers, D. y Crawford, K. (2022). *Human security. Theory and action* (2.a ed.). Rowman & Littlefield Publishers.
- Antillano, A. (2012). La izquierda y la seguridad: discursos y estrategias de seguridad ciudadana durante el Gobierno bolivariano. En J. Zabaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 179-204). CLACSO.
- Ardanaz, M., Corbacho, A. y Ruiz-Vega, M. (2014). *Mind the gap: Bridging perception and reality with crime information*. BID.
- Auyero, J. y Lara, A. B. de. (2015). Peligro en los márgenes urbanos. *Estudios del ISHiR*, 5(11), 53-81. <https://doi.org/10.35305/eishir.v5i11.419>
- Ball, N., Scheye, E. y Van de Goor, L. (2007). *From project to program. Effective Programming for security and justice*. Netherlands Institute of International Relations.
- Barahona, M. (2014). Minorías violentas, oligarquías depravadas, los orígenes de la violencia en Honduras. En J. Mejía Rivera, G. Ballesteros y J. Murillo (Coords.), *Violencia, derechos humanos y seguridad ciudadana* (pp. 102-126). Editorial San Ignacio. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30297.pdf>
- Barrera, J. (Ed.). (2021). *Seguridad y convivencia ciudadana en Colombia: teorías, datos y estrategias aplicadas*. Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación.

https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/libro_seguridad_y_convivencia_ciudadana_en_colombia_1.pdf

Becerra, A. (2012). Regímenes disciplinarios de las policías argentinas, reformas para su democratización. En: J. Zavaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 259-269). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=730&c=5>

Beliz, G. (2012). *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0007623>

Bello, C. (2008). La violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Criminalidad*, 50(1), 73-84. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082008000100005

Birkland, T. (2015). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.

Blair, A., Grisales-Hernández, M. y Muñoz-Guzmán, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. “guerra” urbana: otra “clave” para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanística*, 67(67), 29-54. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2128>

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B. y Tobón, S. (2024). Gang rule: understanding and countering criminal governance. *The Review of Economic Studies*, rdae079. <https://doi.org/10.1093/restud/rdae079>

Boessen, A. y Hipp, J. (2018). Parks as crime inhibitors or generators: Examining parks and the role of their nearby context. *Social Science Research*, 76, 186-201. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.08.008>

Campbell, B. (1993). *Goliath: Britain's dangerous places*. Methuen.

Cartagena, C. (2016). Los estudios sobre la violencia antes de la violentología. *Diálogos, Revista Electrónica de Historia*, 17(1), 63-88. <https://www.redalyc.org/pdf/439/43942944004.pdf>

Castillo, F. (1987). *Los jinetes de la cocaína*. Editorial Documentos Periódicos.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018a). *Medellín: memorias de una guerra urbana*. CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT, Universidad de Antioquia. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/medellin-memorias-de-una-guerra-urbana/>

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018b). *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH.

Chioda, L. (2017). *Stop the violence in Latin America: A look at prevention from cradle to adulthood*. World Bank Group. <https://hdl.handle.net/10986/25920>

Colombia, Congreso de la República. (2016). Ley 1801, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia (julio 29). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. (2023) Sentencia C-081. Acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. Expediente: D-14.803. Magistrado Sustanciador: Jorge Enrique Ibáñez Najar (marzo 23) <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=153948&dt=S>

Corporación Nuevo Arco Iris. (2011). *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. Random House Mondadori.

Currie, E. (2000). Two visions of community crime prevention. En T. Hope y M. Shaw (Eds.), *Perspectives on Crime Reduction* (pp. 280-286). HMSO.

Dammert, L. (2007). Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? *Nueva Sociedad*, (212), 67-81.

Den Boer, M. (2008). Governing transnational law enforcement in the EU: Accountability after fusing internal and external security. En M. den

Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 71-96). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.6>

Dobles, P. (2013). Pensar en una política criminal para la seguridad humana. En C. Barreira, J. V. Tavares dos Santos, J. Zuluaga Nieto, R. González Arana y F. González Ortiz (Cords.), *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana* (pp. 65-76). Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados de la Universidad de Río Grande del Sol, CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131007104153/ConflictosSociales.pdf>

Doyle, C. (2021). “The criminal actors have a social base in their communities”: Gangs and service provision in Medellín, Colombia. *Latin American Politics and Society*, 63(1), 27-47. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.31>

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta.

Duncan, G. y Eslava, A. (Eds.). (2015). *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*. Open Society Foundations, Universidad EAFIT. <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/proyectos-investigacion/Paginas/territorio-crimenes-comunidad.aspx>

Dunn, W. (2018). *Public policy analysis. An integrated approach* (6.a ed.). Routledge.

England, M. (2009). Security sector governance and oversight: A note on current practice. Stimson Center, Future of Peace, Operations Program Henry L. https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson_Governance_oversight_security_Sector_FINAL_12dec09_1_1.pdf

Faber, M. J. (2008). Human security from below: Freedom from fear and lifeline operations. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 149-178). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.10>

Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive Politics and deliberative practices*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>

Franco, S., Mercedes, C., Rozo, P., García, G., Gallo, G., Vera, C. y García, H. (2012). Mortalidad por homicidio en Medellín, 1980-2007. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(12), 3209-3218. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/32157>

Fuentes, D. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios Fronterizos*, 4(8), 13-31. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-69612003000200001&script=sci_abstract

Fukuda-Parr, S. y Messineo, C. (2012). *Human security: A critical review of the literature*. Centre for Research on Peace and Development. <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/wp11.pdf>

Gans, H. (1982). *The urban villagers. Group and class in the life of Italian Americans* (2.a ed). Free Press.

García, B. (2012). Reformando la seguridad desde arriba: la seguridad ciudadana y policial en el Ecuador. En J. Zabaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 233-258). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=730&c=5>

Garraud, P. (2009). Agenda/surgimiento. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 60-67). Universidad Externado de Colombia.

Gasper, D. (2010). The idea of human security. En K. O'Brien, A. Lera St. Clair y B. Kristoffersen (Eds.), *Climate change, ethics and human security* (pp. 23-46). Cambridge University Press.

Gómez, C. (2008). Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 369-394). FLACSO. <https://www.flacsoandes.edu.ec/>

sites/default/files/agora/files/1216930133.elementos_para_la_construccion_por_claudia_gomez_rojas_2.pdf

González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Odecofi, Cinep, Colciencias.

González, F. E., Bolívar, I. J. y Vásquez, T. (2024). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción de Estado*. CINEP.

Guzmán Campos, G., Fals Borda, O. y Umaña Luna, E. (1962). *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social* (2.a ed.). Ediciones Tercer Mundo.

Hierro, M. y Gallego, A. (2018). Identities in between: Political conflict and ethnonational identities in multicultural states. *The Journal of Conflict Resolution*, 62(6), 1314-1339. <https://doi.org/10.1177/0022002716682593>

Hope, T. (1995). Community crime prevention. *Crime and Justice*, 19, 21-89.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2011). *Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/Politicasseg/Seguridad%20ciudadana%20en%20America%20Latina.%20Una%20propuesta%20del%20IIDH.pdf>

International Security Sector Advisory Team. (2015). *What works in international security and justice programming?* OCDE-DACF. <https://www.dcaf.ch/what-works-international-security-and-justice-programming>

Jeffery, C. (1971). Crime prevention through environmental design. *American Behavioral Scientist*, 14(4), 598-598. <https://doi.org/10.1177/000276427101400409>

Johnson, R. y Roberts, M. (2021). Bibliometric analysis of public safety literature. *Public Policy Journal*, 39(1), 101-120.

Kessler, G. (2012). Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI. En: J. Zavaleta (Coord.), *La inseguridad*

y la seguridad ciudadana en América Latina (pp. 19-39). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=730&c=5>

Knoepfel, P., Larrue C., Varone F. y Hill, M. (2007). Policy actors. En *Public policy analysis* (pp. 38-61). Bristol University Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781861349071.003.0003>

LeGrand, C. (1994). Comentario al estudio de la historiografía sobre la Violencia. En B. Tovar Zambrano (Comp.), *La historia al final del milenio. Ensayos sobre historiografía colombiana y latinoamericana*. (pp. 425-432). Universidad Nacional de Colombia.

Leibler, L. y Brand, P. (2012). Movilidad e inclusión social: la experiencia desde la periferia de Medellín y el primer Metrocable. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41(3), 363-387. <https://doi.org/10.4000/bifea.147>

Leyva, S. y Mesa, D. (2023). *El diseño y la gestión del portafolio de políticas públicas: el caso de la Gobernación de Antioquia*. Universidad EAFIT. <https://hdl.handle.net/10784/34235>

Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas* (MADPP). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Liotta, P. H. y Owen, T. (2006). Why human security? *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 7, 37-54. https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/shjdir/v7n1/v7n1_04.pdf

Matzukawa, A. y Tatsuki, S. (2018). Crime prevention through community empowerment: An empirical study of social capital in Kyoto, Japan. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 54, 89-101. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2018.03.007>

McConville, M. y Shepperd, D. (1992). *Watching police, watching communities*. Routledge.

Mohor, A. (Coord.). (2017). *Gestión local de la seguridad: un marco teórico de referencia*. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Documento de Trabajo núm. 5. https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt_05_marcoteoricoreferencia.pdf

Nelken, D. (1985). Community involvement in crime control get access arrow. *Current Legal Problems*, 38(1), 239-267.

Norza, E., Molano, A., Harker, A. y Buitrago, J. (2020). Trayectorias de la violencia homicida y desempeño estatal en Colombia. *Colombia Internacional*, (101), 91-120. <https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.04>

Oquist, P. H. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2008). *The OECD DAC handbook on security system reform. Supporting Security and Justice*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264027862-en>

Ortiz Sarmiento, C. M. (1992). Los estudios sobre la violencia en las tres últimas décadas. *Boletín Socioeconómico*, 24(25), 47-76. <https://hdl.handle.net/10893/5422>

Ortiz Sarmiento, C. M. (1994). Historiografía de la Violencia. En B. Tovar Zambrano (Comp.), *La historia al final del milenio. Ensayos sobre historiografía colombiana y latinoamericana*. (pp. 371-424). Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/3020>

Pécaut, D. (2001). *Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Editorial Norma.

Pérez Escandón, D. (2023). Estado del arte sobre los estudios de La Violencia en Colombia y sus elementos culturales. *Artificios*, (22), 63-85. <https://doi.org/10.22380/2422118X.2454>

Pfeiffer, C., Kleimann, M. y Windzio, M. (2005, agosto 31 – septiembre 3). Media, evil and society: Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. En K. Aromaa (Ed.), *Penal*

policy, justice reform, and social exclusion. (pp. 45-69). Plenary presentations held at the Fifth Annual Conference of the European Society of Criminology. <https://heuni.fi/documents/47074104/0/HEUNI+report+48.pdf/1b807a6a-7aeb-e2ed-0564-c66315f07d6f/HEUNI+report+48.pdf?t=1718708405981>

Policía Nacional de Colombia (2024) Base de datos nacional de contravenciones. Bogotá: Policía Nacional. <https://www.policia.gov.co/contenido/estadistica-comportamientos-contrarios-convivencia-ley-1801-2016>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). Hacia una mejor gestión local de la seguridad. PNUD. https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/5041/resource_files/21.Hacia_una_mejor_gesti%C3%B3n_local_de_la_seguridad.pdf?v=63736121053

Putra, D., Natalivan, P., Prilandita, N. y Salim, W. (2023). Understanding the position of urban spatial configuration on the feeling of insecurity from crime in public spaces. *Frontieres in Built Environmet*, 9. <https://doi.org/10.3389/fbuil.2023.1114968>

Rivera, M. y Duncan, G. (2018). Colombian paramilitaries: From death squads to state competitors. *The Global South*, 12(2), 109-130. <https://doi.org/10.2979/globalsouth.12.2.06>

Robins, D. (1993). *Tarnished visions. Crime and conflict in the inner city*. Oxford University Press.

Roché, S. (2002). Towards a new governance of crime and insecurity in France. En A. Crawford (Ed.), *Crime and insecurity. The Governance of safety in Europe* (pp. 213-233). Willan. <https://doi.org/10.4324/9781843924333>

Roncken, T. (2012). Bolivia: seguridad ciudadana y Vivir Bien. La seguridad ciudadana en el horizonte del Vivir Bien. En J. Zabaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 205-232). CLACSO.

Salazar, A. (2001). *La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Editorial Planeta.

Salcedo-Albarán, E. (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Editorial Debate.

Sánchez, F., Díaz Escobar, A. y Formisano Prada, M. (2003). *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. <https://doi.org/10.57784/1992/8280>

Sánchez, G. y Meertens, D. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. El Áncora Editores.

Sánchez, R., Tejada, P. y Martínez, J. (2005). Comportamiento de las muertes violentas en Bogotá, 1997-2003. *Revista Salud Pública*, 7(3), 254-267. <https://www.scielosp.org/pdf/rsap/2005.v7n3/254-267/es>

Stanko, E. (1995). Women, crime, and fear. *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 539(1), 46-58. <https://doi.org/10.1177/0002716295539001004>

Terpstra, J. (2008). Human security from below: Local security networks in the netherlands. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 203-222). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.12>

Tulumello, S. (2016). Toward a critical understanding of urban security within the institutional practice of urban planning: The case of the Lisbon Metropolitan Area. *Journal of Planning Education and Research*, 37(4), 397-410. <https://doi.org/10.1177/0739456X16664786>.

Villaveces, A. (2001). A comparative statistical note on homicide rates in Colombia. En C. Bergquist, R. Peñaranda y G. Sánchez, *Violence in Colombia 1990-2000: Waging war and negotiating peace*. Scholarly Resources Inc.

Viscardi, N. y Fraiman, G. (2013). Educación policial en Uruguay. Transformaciones para la consolidación de un modelo de protección integral. En C. Barreira, J. V. Tavares dos Santos, J. Zuluaga Nieto, R. González Arana y F. González Ortiz (Cords.), *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana* (pp. 281-310). Universidad Autónoma del

Estado de México, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados de la Universidad de Río Grande del Sol, CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131007104153/ConflictosSociales.pdf>

Weisburd, D. y Telep, C. (2014). Hot spots policing: What we know and what we need to know. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30(2), 200-220. <https://doi.org/10.1177/1043986214525083>

Yang, J. y Baek, J. (2022). Bias and sensitivity in numerosity perception of negative emotions among individuals with high social anxiety. *Scientific Reports*, 12, 11261. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-15601-z>

Zuleta, M. (2005). Genealogía de la moral predominante en la literatura académica sobre la Violencia política colombiana del siglo XX. *Nómadas*, (22), 282-287. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105116726023.pdf>