

Política criminal en contra del homicidio en Colombia



LABORATORIO
de Justicia y Política Criminal



Política criminal en contra del homicidio en Colombia

Equipo de investigación

Gina Cabarcas
Juanita Durán
Sebastián Lalinde
Miguel Emilio La Rota
Tomás Vásquez
Santiago de Zubiría



LABORATORIO
de Justicia y Política Criminal

Política criminal en contra del homicidio en Colombia.

© Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC)

Autores:

Gina Cabarcas

Juanita Durán

Sebastián Lalinde

Miguel Emilio La Rota

Tomás Vásquez

Santiago de Zubiría

Edición y cuidado del texto:

Pedro J. Velandia

Diseño y diagramación:

Silvia Juliana Trujillo

Impresión:

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S

Laboratorio de Justicia y Política Criminal - LJPC

Bogotá D.C.

<https://labjpc.org/>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/ljpc/>

Contacto: adm@labjpc.org

Primera edición, noviembre de 2022

ISBN: 978-628-95379-1-8

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

Este libro forma parte de una serie de análisis realizados por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal dentro del proyecto de lucha estratégica y desde el territorio contra el crimen organizado, financiado por la Embajada de Reino Unido en Colombia. La serie ofrece alternativas de política aplicables desde las diferentes características locales para disminuir los daños producidos por el crimen organizado en nuestro país. La serie también aborda temas diversos como el diseño mismo de la política criminal, el homicidio, la afectación ambiental de los mercados ilegales y la persecución penal de las finanzas criminales.

El contenido de este libro cuenta con una licencia Creative Commons "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0".



CONTENIDO

I. Introducción y resumen de los resultados	7
II. Homicidio en Colombia.	
Descripción, factores y dinámicas	18
1. Tendencias y características del homicidio en Colombia	19
2. Factores asociados a la violencia en Colombia	27
3. Dinámicas circulares en espacios de violencia exacerbada	38
4. Conclusiones	45
III. Alternativas de mejora para la persecución penal del homicidio	49
1. Priorización estratégica de la violencia en represión del crimen organizado	49
2. Mejoras en la investigación penal	82
IV. Alternativas para la prevención del homicidio	97
1. Control de armas. Regulación más estricta y priorización del tráfico	98
2. Estrategias preventivas en la comunidad	110
3. Política en salud y disminución de la letalidad en las lesiones	120
V. Conclusiones	127
VI. Referencias	130

I. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN DE LOS RESULTADOS

La violencia homicida sigue siendo uno de los problemas más graves de Colombia. Las vidas perdidas, el miedo y sufrimiento que provoca, y los costos sociales que produce son una refutación directa al ideal de una sociedad que interactúa en paz, en la que los ciudadanos pueden desarrollar sus vidas en tranquilidad. A pesar de una disminución casi constante entre 2002 y 2017, el nuestro sigue estando entre los países con más homicidios en el mundo. Entre 2017 y 2020 el número anual de homicidios dolosos en Colombia (población de 50 millones) fue entre 12.000 y 13.000¹. Esta cifra es 4,3 veces mayor que la de Perú (población de 33 millones); 5,5 veces superior a la de Argentina (población de 45 millones); 15 veces más que la del Reino Unido (población de 66 millones); cuatro veces superior a la de la Unión Europea (población de 446 millones) y 70% más que la de China (población de 1,4 miles de millones)². Además, la disminución de la tasa de homicidio para el agregado del país hasta 2017 —principalmente jalonada por las grandes ciudades— enmascara situaciones

1 Datos de Policía Nacional (2020).

2 Datos de Homicide Monitor, disponible en: <https://homicide.igarape.org.br/>

de violencia extrema en lugares específicos. Mientras que Bogotá tuvo en 2020 una tasa de homicidio de 13 por 100.000 habitantes, 15 municipios colombianos sufrieron de tasas por encima de 150 por cada 100.000³.

De igual manera, desde 2017 aumentaron el número de masacres y sus víctimas, y los homicidios de líderes y defensores de derechos humanos. Según la Oficina en Colombia para el Alto Comisionado de Naciones Unidas, los homicidios de líderes y defensores de derechos humanos crecieron de 41 en 2015 a 115 en 2018 y 108 en 2019⁴. A su vez, según la misma oficina, en 2020 ocurrieron al menos 76 masacres con 292 víctimas, siendo dicho año el de mayor número de estos incidentes desde 2014⁵.

¿Qué hace y qué debe hacer el Estado para enfrentar este problema? Este documento expone la precariedad de la mayoría de las respuestas que se dan desde el nivel nacional y plantea algunas alternativas para mejorar la prevención y persecución penal del homicidio doloso a mediano plazo. Proponemos diferentes opciones para implementar una estrategia en contra del crimen organizado más focalizada en la prevención de la violencia y en mejorar la investigación penal. También exploramos diferentes opciones de prevención, particularmente a través del control de armas de fuego y del mejoramiento de oportunidades laborales en entornos comunitarios y en el sistema de salud.

Uno de nuestros objetivos es ofrecer alternativas de política criminal desde lo local. Esto responde a una idea central desarrollada

3 Estos son: Betania (Antioquia), Argelia (Cauca), Cáceres (Antioquia), Tarazá (Antioquia), Leiva (Nariño), Puerto Santander (Norte de Santander), Cumbitara (Nariño), El Dovio (Valle del Cauca), Policarpa (Nariño), Corinto (Cauca), Ciudad Bolívar (Antioquia), Albania (Caquetá), Bahía Solano (Chocó), Segovia (Antioquia) y El Cairo (Valle del Cauca). Datos de derecho de petición, (Fiscalía General de la Nación [FGN], 2021).

4 Datos de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Colombia. Ver información aquí: <https://www.hchr.org.co/>

5 Datos de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Colombia. Ver información aquí: <https://www.hchr.org.co/>

a lo largo del documento: la necesidad de formular herramientas de prevención y sanción que se ajusten a los diferentes tipos de homicidio en distintos lugares y momentos. Aunque este documento intenta elaborar contenidos para una política nacional contra el homicidio, especifica los elementos de esta política para diferentes formas de violencia, desde las ciudades hasta localidades rurales con alto nivel de crimen organizado.

Los hallazgos y las propuestas de este documento se fundamentan principalmente en una revisión de los datos y la literatura empírica internacional. Al mismo tiempo, en Colombia se basa en una serie de visitas de campo y entrevistas semiestructuradas a miembros de organizaciones civiles, de la fuerza pública, la Fiscalía General de la Nación, el gobierno y las autoridades locales, entre otros. A su vez, recoge la experiencia de sus autores en el campo de la persecución penal del homicidio.

Específicamente para confrontar los fenómenos de crimen organizado en el ámbito local, nuestro análisis toma insumos del trabajo de campo realizado durante 2021 en el municipio de San Andrés de Tumaco, a partir del cual identificamos algunas dificultades para aplicar en el terreno una política criminal en contra de la violencia y proponemos opciones para superar estos retos.

Homicidio como parte de otras violencias

Este documento se refiere al homicidio como una de las expresiones más graves de violencia. Esto no desconoce la existencia y gravedad de otras violencias de alto impacto y que afectan duramente a las víctimas, como lo son la violencia basada en género, la desaparición forzada, las amenazas, el desplazamiento forzado y el secuestro, entre otras.

En particular, asumimos que el homicidio es una expresión de patrones de violencia más amplios que no deben ignorarse porque sus manifestaciones en lo cotidiano puedan interpretarse como más dispersas y menos graves. Por ejemplo, el feminicidio puede estar

asociado estrechamente con la violencia doméstica y otras dinámicas de violencia basada en género. Además de lo graves que son en sí mismos estos fenómenos violentos, el feminicidio no puede comprenderse correctamente sin entender su forma de dialogar con ellos.

Un segundo ejemplo es la manera como el homicidio en algunos municipios es mayoritariamente un repertorio de un patrón más amplio de violencias ejecutadas por organizaciones criminales, encaminadas a controlar la población y el territorio, y que incluyen otros repertorios como la extorsión, las amenazas y el constreñimiento. Las víctimas de este patrón de violencia pueden acabar siendo asesinadas, desplazadas o desaparecidas forzosamente. Al formar parte de un fenómeno más amplio y multidimensional, estos crímenes no deben ser comprendidos de manera individual. Para intentar erradicarlos y sancionarlos adecuadamente es necesario entenderlos como partes integrantes de un patrón.

Por lo anterior, este documento analíticamente entiende el homicidio como una manifestación de otras violencias graves. Su comprensión, prevención y sanción no deben concebirse aislados de otros patrones. El apartado III.1.f. se refiere a la necesidad de investigar el homicidio de manera más integrada con otras violencias a nivel local.

Resumen de los resultados

El análisis de la literatura empírica, realizado en el capítulo II, muestra que los altos niveles de homicidio doloso en Colombia son consecuencia de múltiples factores que interactúan entre sí. El crimen organizado en el territorio rural y urbano es tal vez la variable más determinante. Sin embargo, es una variable que produce efectos en la violencia de forma compleja y está lejos de ser el único factor que importa. El crimen organizado no causa violencia necesariamente, que lo haga depende de múltiples variables adicionales, incluyendo el tipo de interacción entre organizaciones, los incentivos generados por los mercados ilegales y la capacidad del Estado de responder a

dicha violencia. Además, otros factores cumplen un papel significativo, incluyendo diversos aspectos de la vida en comunidad, desde el mercado laboral y las oportunidades educativas hasta la eficacia colectiva y el tejido social a nivel local. También, la alta disponibilidad de armas de fuego puede jugar un papel facilitador. La cúspide del problema puede darse en territorios donde se presenta un círculo vicioso entre una violencia aumentada en contextos de crimen organizado, un desbordamiento de la capacidad estatal y una destrucción de la legitimidad de las autoridades públicas y, a la vez, un desmantelamiento de los mecanismos de control social en las comunidades formales e informales. En esas situaciones se pasa de una violencia homicida en comunidad a una aumentada por el crimen organizado, que, a su turno, deriva en una violencia exacerbada y sin control en la que no solo caen víctimas los miembros de grupos ilegales, sino líderes sociales y civiles de todo tipo.

En Colombia la violencia homicida sin relación con el crimen organizado es alta en comparación con los promedios internacionales. Asimismo, la violencia homicida contra las mujeres en contextos distintos al crimen organizado o de agresión política parece elevada frente a otros países, incluso de América Latina. Dichas violencias no pueden ser ignoradas por las iniciativas del Estado. Por ello, una política en contra del homicidio doloso en Colombia no puede depender de aproximaciones e interpretaciones unifactoriales o unidimensionales.

Los esfuerzos del Estado frente al homicidio doloso son precarios por múltiples razones que se sintetizan en la ausencia de un esfuerzo concertado desde lo nacional, cuya prioridad sea disminuir los homicidios y en general proteger a la población civil de la violencia. Dicha precariedad se manifiesta en varios escenarios. Primero, las iniciativas preventivas mínimamente potentes han sido fruto de iniciativas puntuales de autoridades locales, sin que exista una estrategia mínima de cohesión, apoyo o registro y réplica de buenas prácticas nacionales.

En un segundo sentido, los esfuerzos del Gobierno se fundamentan casi enteramente en confrontar los mercados ilegales y las organizaciones criminales, a partir de un modelo militar y antinarcótics

que depende de supuestos errados sobre la relación entre homicidio y crimen organizado. Suponer que atacar el crimen organizado significa lo mismo que proteger a la ciudadanía reemplaza las perspectivas de política criminal dirigidas prominentemente a resguardar los derechos de los civiles y a disminuir la violencia.

A su vez, a pesar de mejoras importantes en la persecución penal del homicidio, persisten múltiples falencias que impiden alcanzar un nivel suficiente de investigación penal exitosa y de calidad. Estas fallas consisten más que todo en problemas de liderazgo e iniciativa investigativa y de coordinación de equipos de policía judicial y fiscales. Además, la asignación de recursos de persecución penal no corresponde a la magnitud de la violencia en diferentes lugares del país.

Existen múltiples políticas de seguridad, tanto nacionales como locales, que enuncian la priorización de la violencia homicida y que resaltan la importancia de la seguridad ciudadana como parte integral de las estrategias de defensa y en contra de mercados ilegales. Existen también estrategias relativamente exitosas de priorización del homicidio, sobre todo en el ámbito operativo y en casos específicos, pero la narrativa y los indicadores de éxito preponderantes en su aplicación cotidiana por la fuerza pública siguen asumiendo que el homicidio se disminuye a través de golpes indiscriminados al crimen organizado.

Probablemente, esta visión unidimensional impide que haya un esfuerzo integral del Estado que reconozca la complejidad de la violencia en diferentes zonas del país. Las iniciativas que abordan el homicidio desde perspectivas diferentes a esta visión oficial homogénea siguen siendo fruto de esfuerzos locales o puntuales.

Una verdadera política nacional en contra del homicidio debe abordar estos problemas a través de una serie de esfuerzos que mejoren la calidad de la persecución penal del crimen organizado y del homicidio en particular. Tales esfuerzos deben confrontar factores facilitadores como la disponibilidad de armas, y apoyar y reproducir soluciones situacionales en lo local. Estas iniciativas cobran forma en las alternativas de política expresadas a lo largo de este trabajo.

En resumen, las propuestas de este documento giran alrededor de cuatro ejes de cambio:

- 1.** Diseñar una política integral en contra del homicidio, formulada a nivel nacional, especificada a nivel local, y que utilice la sanción penal de forma vigorosa pero focalizada en blancos estratégicos.
- 2.** **Reconocer** el homicidio como un fenómeno multicausal provocado por distintos factores y asociado a distintos tipos de violencia. **Promover** desde el nivel nacional herramientas de prevención en lo local, con base en evidencia empírica sobre lo que contrarresta diferentes factores de violencia.
- 3.** **Reformular** los objetivos de la persecución del crimen organizado. **Dar prevalencia a la disminución de la violencia** y **abstenerse** de asumir que la lucha contra organizaciones criminales o mercados ilegales necesariamente disminuye la violencia.
- 4.** **Fortalecer y reorganizar** las capacidades de investigación penal y de judicialización al nivel regional y municipal para responder a la violencia de forma estratégica, cohesionada y analítica.

Con base en estas dimensiones, el documento desarrolla una serie de propuestas en contra del homicidio doloso. Estas recomendaciones son, en resumen, las siguientes:

Priorización de la violencia en la represión del crimen organizado

Institucionalizar la disuasión estratégica, focalizando esfuerzos del Estado en la violencia del crimen organizado, a partir de señales y estándares transparentes. Priorizar la violencia (i) indiscriminada o generalizada en contra de la población civil; (ii) en contra de víctimas de protección constitucional reforzada; y (iii) tercerizada a personas no controladas por los mismos grupos.

Aplicar explícitamente dicha priorización, incluso cuando los contextos locales no permiten identificar claramente a los grupos o personas más violentas.

Asegurarse de que la priorización de la violencia homicida (i) **defina puntualmente blancos de represión** con base en inteligencia contrastada y de calidad; (ii) sea suficientemente potente para constituir una amenaza creíble; (iii) busque equilibrios de violencia entre actores; y (iv) pondere con otros objetivos de política criminal, en particular el de mejorar la gobernanza en los territorios.

Alinear objetivos de política criminal y actuaciones de persecución penal a través de (i) un liderazgo estratégico de coacción y persecución a partir de conocimiento concreto del territorio; (ii) la aplicación de diversas herramientas de investigación, incluyendo la construcción proactiva de casos complejos de mediano plazo, el mejoramiento del análisis para la reflexión estratégica y la judicialización de casos; y (iii) la reorganización de recursos y equipos para alcanzar cohesión de la respuesta en lo local, a partir de criterios nacionales aplicados de forma flexible en el territorio.

Alternativas de mejora para la persecución penal	Mejoras en la investigación penal
	Integrar equipos interdisciplinarios de investigadores, analistas, forenses y fiscales.
	Construir y judicializar casos complejos sobre patrones de violencia en lo local.
	Insistir en una estandarización diferenciada de actos de investigación que identifique las tareas mínimas de pesquisa, pero que tenga una aplicación flexible en lo local.
	Establecer estándares de ingreso, capacitación, permanencia y reconocimiento institucional de los equipos de investigación de homicidio doloso.
	Asignar los recursos de persecución de homicidio a lo largo del país de acuerdo con las necesidades reales de investigación y judicialización en cada lugar.
	Implementar las figuras de gerentes de homicidio y de enlaces de víctimas en municipios donde el volumen lo amerite.
Alternativas para la prevención	Regulación más estricta y priorización del tráfico de armas
	Concentrar esfuerzos en la desarticulación de organizaciones de tráfico de armas. Profundizar sobre procedencia de armas incautadas e identificar e impactar estos mercados ilegales.
	Formular iniciativas investigativas de largo plazo para identificar, comprender y desarticular organizaciones de tráfico dentro de la fuerza pública.
	Implementar formas de detección e incautación de componentes de armas en <i>hot spots</i> de ingreso de estos componentes y de munición.
	Hacer más exigente la regulación sobre tenencia y porte , incluyendo entrenamientos previos, almacenamientos seguros y examen aleatorio a idoneidad. Aplicar requisitos al renovar permisos.
	Mejorar bases de datos de trazabilidad de armas legales.

Alternativas para la prevención	Estrategias de intervención en la comunidad
	Promover la implementación en lo local de programas de prevención con éxito probado .
	Implementar programas de ampliación de oportunidades laborales a través de entrenamientos técnicos o subsidios al empleo, focalizados en las poblaciones jóvenes más vulnerables al desempleo.
	Implementar programas de ampliación de oportunidades educativas como modificaciones de jornadas escolares y de construcción de habilidades de manejo de emociones.
	Implementar intervenciones de protección de potenciales víctimas y de construcción de tejido social , dirigidas al mejoramiento del entorno de barrios y recuperación del espacio público, el fortalecimiento de la planeación participativa y la oferta de actividades de ocio y servicios de salud mental.
	Políticas de salud y disminución de la letalidad de lesiones
	Estandarizar instrucciones de transporte y remisión de heridos graves para que sean enviados directamente a hospitales con niveles adecuados de complejidad.
	Fortalecer la oferta de salud en lo local, a partir de mejoras puntuales de personal o técnicas para el manejo de traumas severos.
Mejorar servicios de seguridad en hospitales para evitar invasiones de personal armado.	

Contenido del documento

El documento avanza de la siguiente manera: el capítulo II describe el fenómeno del homicidio en Colombia de acuerdo con los datos oficiales disponibles y analiza los factores identificados por la literatura como relevantes para entender el nivel y la evolución de la violencia homicida en nuestro país. También estudia la existencia de lugares en donde dicha violencia se exagera, a través de la interacción circular de múltiples factores como el crimen organizado, la precariedad estatal y la debilidad de la persecución penal. El capítulo III diagnostica los problemas de la persecución penal del homicidio y ofrece alternativas para un cambio de paradigma en la política criminal en contra del crimen organizado y para mejorar la investigación penal del homicidio. El capítulo IV se refiere a las opciones de política para prevenir el homicidio, que van más allá de la respuesta penal a dicho delito y que incluyen un mejor control de armas, diversas estrategias de intervención laboral o comunitarias y el mejoramiento de la reacción del sistema de salud para minimizar la posibilidad de que las heridas graves terminen en el deceso de las víctimas.

A lo largo del documento hacemos énfasis en la forma como los problemas identificados y las opciones de política propuestas son relevantes para confrontar no solo el homicidio doloso en general, sino la violencia ejercida en contra de líderes y defensores de derechos humanos a nivel local.

II. HOMICIDIO EN COLOMBIA. DESCRIPCIÓN, FACTORES Y DINÁMICAS

Este capítulo hace un recuento de la literatura empírica sobre las características y los factores asociados a la violencia homicida en Colombia⁶. Esta no es una disquisición meramente académica. Como se verá, sirve para delimitar los diferentes fenómenos que facilitan o provocan que en nuestro país haya un número tan alto de homicidio, lo que, a su vez, permite distinguir entre distintos tipos de homicidio, y, a su turno, ayuda a pensar en diversas opciones para luchar contra este fenómeno. De la misma manera, como la violencia puede explicarse por varias razones, una respuesta adecuada y completa al problema requiere de diferentes tipos de iniciativas para eliminar o contrarrestar distintos factores de violencia homicida.

El capítulo contiene, en primer lugar, una descripción de las características del homicidio en Colombia. En segundo lugar, analiza las principales explicaciones del homicidio doloso asociadas con factores socioeconómicos, de crimen organizado, mercados ilegales y conflicto interno, así como las carencias de la persecución penal, el alcohol y

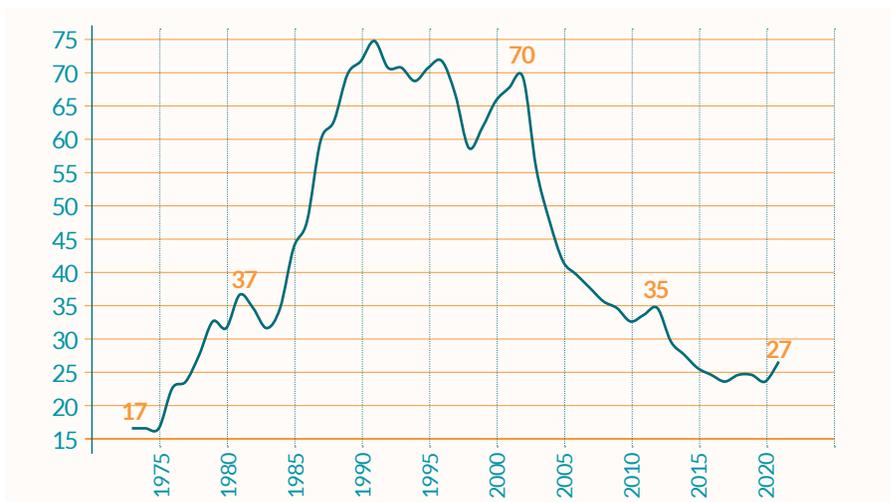
6 Esta sección recoge buena parte del argumento y los datos (actualizados) por La Rota (2019).

las armas. Tras ello, describe unas aproximaciones dinámicas sobre espacios violentos con alto poder explicativo de focos de violencia urbana y rural en el país.

1. Tendencias y características del homicidio en Colombia

Esta sección describe las principales características del homicidio doloso en Colombia. El gráfico 1 muestra la tasa de homicidios desde 1973, de acuerdo con la Policía Nacional⁷.

Gráfico 1. Tasa de homicidios dolosos por 100.000 habitantes- Colombia 1973-2021



Fuente: Policía Nacional (2022)

⁷ Dicho año es el de menor nivel desde el periodo de La Violencia desde mediados de los cuarenta, que tuvo un pico en 1957 con una tasa de 46 homicidios por 100.000 habitantes. Ver Policía Nacional (2022).

El gráfico muestra un aumento casi continuo desde los años setenta, llegando a un pico de 75 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1991, que a grandes rasgos se mantiene hasta comienzos de la década del dos mil —con un bache entre 1997 y 2002—. A partir de 2002, y con excepción de 2011 y 2012, la tasa de homicidios descendió hasta 2017, punto a partir del cual aumentó ligeramente, y se ha sostenido entre 24 y 25 por cada cien mil habitantes. Desde 2018, el número de homicidios registrados se ha mantenido entre de 12.000 y 13.000 casos por año. El 2020 es un año atípico dados los cierres causados por la pandemia del covid-19. Aunque los datos todavía no están consolidados, en 2021 la tasa de homicidios parece haber aumentado a 26.8.

a. Subregistro de homicidio y desaparición forzada

Al analizar los niveles y tendencias del homicidio, una advertencia relevante es que, aunque este es uno de los delitos con mejor nivel de registro en comparación de otros crímenes⁸, los datos en Colombia están lejos de reflejar la realidad. Muchos casos se reportan como desapariciones forzadas y múltiples homicidios no son registrados o simplemente pasan inadvertidos, sobre todo en áreas rurales con presencia de actores armados, en donde los cadáveres son descartados o enterrados por familiares o actores ilegales sin que las autoridades se enteren⁹. La desconfianza en algunas autoridades juega un papel importante. En algunos casos, familiares de personas asesinadas pueden dar declaraciones oficiales para efectos de su registro oficial como víctimas, solicitándoles a las autoridades receptoras no trasladar dicha información a la Fiscalía o a la Policía.

8 La Rota y Bernal (2014).

9 Ball y Reed (2016); Spear (2006); Urdinola, Torres y Velasco (2017).

Subregistro de homicidios en municipios con alto nivel de violencia

En Tumaco evidenciamos dos fenómenos que ilustran cómo los registros oficiales de homicidios pueden subvalorar fuertemente la magnitud de este tipo de violencia. En primer lugar, una funcionaria de la Personería Municipal nos indicó que en general no reportan las declaraciones de las víctimas sobre el asesinato de un familiar, y que esto sucede porque las víctimas declarantes tienen miedo de interponer dichas denuncias ante la Fiscalía o la Policía. En segundo lugar, a partir de dos visitas al cementerio central del municipio concluimos que este tiene múltiples fallas de registro. En una situación de falta de espacio y desbordamiento, muchos cuerpos son enterrados de manera informal e incontrolada en espacios improvisados. Múltiples cuerpos no tienen identificación y no existe la infraestructura mínima para practicar exámenes destinados a hacer identificaciones. Si estos problemas se repiten en otros territorios, el subregistro de homicidios en los datos oficiales puede ser enorme.

También es necesario detenerse en los datos de la desaparición forzada, pues este delito involucra comúnmente el asesinato de una persona sin que quede reportado como un homicidio. Un análisis de múltiples fuentes del Centro Nacional de Memoria Histórica concluye que el número de personas desaparecidas forzosamente en Colombia es de alrededor de cien mil —equivalente aproximadamente a ocho años de homicidios—. Estos delitos empiezan a ser reportados en la década de los setenta, tiene un pico entre 2000 y 2004 —alrededor del mismo punto máximo de homicidios— y desciende consistentemente hasta 2012. A partir de este año, se estabiliza en un nivel bajo en relación con años anteriores, pero sigue siendo preocupantemente elevado, alrededor de dos o tres mil casos por año¹⁰.

10 Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2014). Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/infor->

b. Concentración del homicidio

Como en la mayoría de los países y regiones del mundo¹¹, la violencia homicida está concentrada en áreas específicas. La distribución desigual del homicidio se puede observar para municipios grandes, medianos y pequeños. Mientras que Cali tuvo en 2020 una tasa de 45, en Medellín fueron asesinadas 13 de 100.000 personas¹². A su vez, Bogotá se ha mantenido estable en los últimos años con una tasa alrededor de 13 —un descenso de 22 en comparación con 2011—. En cuanto a ciudades medianas, algunos ejemplos son Floridablanca, que en 2018 tuvo una tasa por cien mil de 7,5; mientras que Quibdó evidenció una crisis con una tasa en 2020 de 110 —de 74 en 2018—. Tumaco tuvo en 2020 una tasa de 74 por cien mil —de 92 en 2018—.

Las diferencias en el nivel de violencia se ven más claramente en los municipios pequeños. Por un lado, en los últimos tres años alrededor de 300 municipios no han tenido homicidios dolosos¹³. Al otro extremo, varios municipios muestran niveles de violencia homicida normalmente asociados con contextos de guerra. En 2020 Betania, Antioquia, tuvo una tasa por cien mil de 379; Argelia, Cauca, tuvo una tasa de 289; Tarazá, Antioquia, de 242, y Policarpa, Nariño, de 184¹⁴.

mes2014/desaparicion-forzada/Tomo-I.pdf y CNMH (2018). Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/desaparicion.html>

11 Eisner (2015) y Muggah y Aguirre (2018).

12 En 1991 Medellín fue la que tuvo más homicidios reportados en el mundo con una tasa de 381. Ha tenido un descenso fuerte en los últimos años, llegando a 22 en 2019 y a 13 en 2020. Datos de Homicide Monitor en <https://homicide.igarape.org.br/>

13 327 municipios en 2018, 296 en 2019 y 355 en 2020, según datos del censo de la Fiscalía General de la Nación (2019) y la respuesta a un derecho de petición reciente.

14 Como lo muestra Garzón en redes sociales, los municipios PDET han sido en promedio los más violentos en comparación del resto del país. Garzón muestra para los años 2010 a 2021 una diferencia sustancial de las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes en municipios PDET (entre 38 y 55) en comparación del resto del país (entre 20 y 32). Ver: <https://twitter.com/jgarzonvergara/status/1506353772934561793?s=11>

Tabla 1. Municipios con mayor tasa de homicidios en Colombia, 2018-2020

Municipio	Tasa de homicidios por 100.000			Número de homicidios		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Betania (Antioquia)	136,1	126,4	379,2	14	13	39
Argelia (Cauca)	86,5	176,8	289,6	23	47	77
Cáceres (Antioquia)	59,3	230,6	243,8	18	70	74
Tarazá (Antioquia)	375,1	264,3	242,9	105	74	68
Leiva (Nariño)	83,6	94,0	209,0	8	9	20
Puerto Santander (Norte de Santander)	118,8	32,4	194,3	11	3	18
Cumbitara (Nariño)	34,7	277,4	190,7	2	16	11
El Dovio (Valle del Cauca)	46,4	11,6	185,7	4	1	16
Policarpa (Nariño)	225,0	132,9	184,1	22	13	18
Corinto (Cauca)	216,2	247,6	180,8	55	63	46
Ciudad Bolívar (Antioquia)	155,8	110,2	174,8	41	29	46
Albania (Caquetá)	0,0	113,7	159,2	0	5	7
Bahía Solano (Chocó)	116,7	87,6	155,7	12	9	16
Segovia (Antioquia)	99,0	193,0	154,9	39	76	61
El Cairo (Valle del Cauca)	30,7	153,7	153,7	2	10	10
Remedios (Antioquia)	118,1	135,0	145,1	35	40	43
Uribe (Meta)	84,4	31,6	137,1	8	3	13
Buenos Aires (Cauca)	62,4	53,0	131,0	20	17	42
El Tambo (Cauca)	80,0	87,4	126,5	43	47	68
Tibú (Norte de Santander)	132,8	161,8	126,0	78	95	74

Tabla 2. Municipios con mayor número de homicidios en Colombia en 2020

Municipio	Tasa de homicidios por 100.000			Número de homicidios		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Cali (Valle del Cauca)	49,8	48,0	45,9	1.121	1.082	1.035
Bogotá, D. C.	13,7	13,5	12,7	1.062	1.049	987
Medellín (Antioquia)	23,9	22,5	13,6	606	569	345
Barranquilla (Atlántico)	24,6	21,8	22,1	313	278	282
San José de Cúcuta (Norte de Santander)	24,2	25,6	32,2	188	199	250
Cartagena de Indias (Bolívar)	19,8	18,3	20,1	204	188	207
San Andrés de Tumaco (Nariño)	92,6	85,2	74,7	238	219	192
Soacha (Cundinamarca)	20,6	20,0	20,0	155	151	151
Soledad (Atlántico)	20,6	20,5	22,4	137	136	149
Tuluá (Valle del Cauca)	43,4	48,4	67,2	95	106	147
Quibdó (Chocó)	74,9	68,0	110,8	98	89	145
Santa Marta (Magdalena)	19,1	23,0	23,0	103	124	124
Bello (Antioquia)	13,9	24,1	20,6	77	133	114
Buenaventura (Valle del Cauca)	29,5	35,6	35,6	92	111	111
Palmira (Valle del Cauca)	44,0	34,2	30,2	156	121	107
Bucaramanga (Santander)	15,3	19,3	16,6	93	117	101
Pereira (Risaralda)	23,3	25,2	20,5	111	120	98
Jamundí (Valle del Cauca)	55,0	41,9	57,4	92	70	96
Villavicencio (Meta)	21,6	17,1	16,3	118	93	89
Caucasia (Antioquia)	141,5	149,9	87,0	135	143	83
Santander de Quilichao (Cauca)	60,2	98,2	73,5	68	111	83

Fuente: cálculos propios con datos de la Fiscalía General de la Nación.
Derechos de petición

El homicidio también está concentrado dentro de las ciudades. Ya hace casi 20 años, Formisano (2002) mostró cómo el homicidio estaba concentrado en Bogotá: en 2001, 10% de ellos ocurrieron en cinco áreas en donde residía el 1,3% de la población; 20% de los casos en donde residía el 4,3%; y 30% en donde residía el 9%. Lo mismo sucede en las demás ciudades. Llorente, Garzón y Ramírez (2017) observan que en Cali 68% de los homicidios sucede en el 13% del área de la ciudad. En Barranquilla, 64% de los casos acontece en el 9 % del área. En Medellín, la mitad de los casos ocurre en el 13% de su área. Dicha concentración urbana de la violencia homicida puede relacionarse con áreas de mayor comercio e interacción social o también con la existencia de mercados ilegales y la presencia precaria de las autoridades.

c. Víctimas, motivos y métodos

Las víctimas de homicidio son hombres en el 91% y 93% de los casos¹⁵. Esta es una proporción mucho mayor que la de países no violentos¹⁶, lo que confirma que las mujeres tienden a ser relativamente menos victimizadas por este delito en lugares con niveles altos de homicidio¹⁷. Pero esto no significa que la violencia homicida contra mujeres en Colombia no sea un problema. La tasa por cada cien mil mujeres en Colombia es de 4,4, mucho más alta que la de América (1,6), Europa (0,7) y el promedio del mundo (1,3)¹⁸.

15 Policía Nacional (2019).

16 Por ejemplo, en el Reino Unido, alrededor de un tercio de las víctimas de homicidio son mujeres (Home Office, 2018b).

17 Eisner (2016).

18 UNODC (2018a).

Tabla 3. Algunas características de las víctimas y los homicidios (Datos estables en los últimos años)

Proporción de mujeres víctimas	7%–9%
Proporción de víctimas por arma de fuego	75%
Proporción de casos por sicariato	63%
Proporción de víctimas con antecedentes penales	42%

Fuente: Censo de la Fiscalía General de la Nación (2020)

Adicionalmente, alrededor de tres cuartos de los homicidios son causados por armas de fuego¹⁹, una proporción estable en los últimos años, que es además ligeramente mayor que la de las Américas (66%), y significativamente más alta que la del promedio mundial (41%). Dicho nivel sube a 86% en municipios como Tumaco²⁰.

A la vez, un asunto importante pero relativamente incierto es si la victimización está relacionada con el crimen organizado. De acuerdo con el censo de casos que la Fiscalía General de la Nación publicó hasta 2020, alrededor de 60% de los homicidios sucedían bajo la modalidad de “sicariato”, mediante la cual desconocidos disparan a la víctima y huyen. Este tipo de operación es más esperable de estructuras criminales con un mínimo de sofisticación y fácil acceso a armas de fuego, que funcionan a partir de esquemas de contratación de asesinos profesionales y de planeación de atentados. Pero no es claro cuántos de dichos asesinatos son cometidos por perpetradores no vinculados al crimen organizado, o son contratados para solucionar *vendettas* de naturaleza personal, familiar o comercial. Adicionalmente, de acuerdo con el mismo censo de la Fiscalía, 42% de las víctimas de homicidio tenían antecedentes penales —39% asociados con delitos de drogas o porte ilegal de armas—. Esto sigue siendo poco concluyente, pues tener antecedentes penales no implica

19 18% por objeto cortopunzante; 5% por objeto contundente (FGN, 2019).

20 Respuesta a derecho de petición (FGN, 2021).

necesariamente haber estado relacionado con organizaciones criminales y, a la vez, muchos integrantes de estas organizaciones están por fuera del radar de las autoridades²¹.

En síntesis, los datos no son concluyentes. Sugieren que la mayoría de los homicidios hoy en día son cometidos en contextos de crimen organizado, aunque se desconoce qué tan grande es dicha mayoría. Los apartados analíticos que siguen confirman esta conclusión, al encontrar una asociación estadística entre el homicidio y la presencia o actuación de organizaciones criminales. Sin embargo, estos datos descriptivos también muestran que una minoría significativa de homicidios —¿más de un tercio de los casos?— resultan de peleas, enemistades personales u otros crímenes predatorios. Esta es una minoría numerosa: una cantidad muy elevada de homicidios, que sigue siendo mayor que la totalidad de estos casos en toda Europa, y que, por lo tanto, no puede ignorarse en la formulación de políticas contra la violencia.

2. Factores asociados a la violencia en Colombia

Este apartado revisa la literatura sobre las variables principales que relacionadas con la violencia homicida en Colombia. Analiza cuatro tipos de factores: los socioeconómicos, relacionados con los problemas de pobreza y desigualdad; la presencia o las actuaciones de actores ilegales; la debilidad del Estado, sobre todo en la persecución del delito; y las armas y el alcohol como factores facilitadores pero no determinantes de la violencia homicida.

²¹ En el mismo sentido, la mayoría de víctimas o condenados por homicidio en el Reino Unido son delincuentes persistentes (Home Office, 2018b), lo cual no es necesariamente una manifestación de crimen organizado, sino que puede ser interpretado como una interacción de factores de riesgo criminológicos.

Pobreza, desigualdad y otros factores socioeconómicos

Las desventajas socioeconómicas son ampliamente concebidas como un factor asociado al homicidio, especialmente en las estadísticas que comparan las diferencias de violencia entre países. Teóricamente, la desigualdad de condiciones y oportunidades puede provocar niveles más altos de tensión social²²; y las carencias económicas aumentan el costo-beneficio del crimen en general²³. Los estudios empíricos no han podido separar con claridad los efectos de la desigualdad y de la pobreza, pero países más pobres y desiguales tienden, en promedio, a tener mayores tasas de homicidio²⁴. No es sorprendente, entonces, que Brasil, México y Colombia sean responsables de alrededor de un cuarto de los homicidios del mundo.

Sin embargo, la literatura empírica no es tan clara al estudiar la relación entre carencias socioeconómicas y violencia *dentro* de los países de América Latina, en donde periodos de mayor fortaleza económica, menor pobreza, desigualdad decreciente, o mayor inclusión, se caracterizan por mayores niveles de homicidio y crimen en general²⁵. Específicamente para Colombia, numerosos estudios han concluido que cuando las regresiones econométricas controlan por crimen organizado, conflicto armado y mercados ilegales desde los ochenta, la relación estadística entre pobreza o desigualdad y homicidio desaparece o se debilita considerablemente²⁶. Los municipios y departamentos más pobres no son necesariamente más violentos y periodos de mejoría en las variables de desigualdad y pobreza no son menos violentos²⁷.

22 Merton (1938); Rosenfeld y Messner (1997); Wilkinson (2004).

23 Becker (1968); Daly, Wilson y Vasdev (2001); Ehrlich (1973).

24 Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002a, 2002b); Nivette (2011); Pridemore (2011); Soares y Naritomi (2010)

25 Bergman (2018); Chioda (2017); Muggah y Aguirre (2018).

26 Montenegro et al. (2000); Núñez et al. (2003); Rubio (1999); Sánchez y Núñez (2003); Sánchez y Palau (2006).

27 Montenegro, Posada y Piraquive (2000); Núñez, Sánchez y Bourguignon (2003); Rubio (1999); Sánchez y Núñez (2003); Sánchez y Palau (2006).

Ahora bien, para algunas variables específicas de bienestar económico, sobre todo relacionadas con el mercado laboral, sí se identifican relaciones claras con el crimen violento. Pero las consecuencias de la precariedad de los mercados laborales tienen componentes adicionales a los problemas de carencias o desigualdades. Las personas vinculadas al mercado laboral están en promedio más ocupadas y, por ende, tienen menos oportunidades de delinquir. También, la inclusión en el mercado laboral aumenta los costos potenciales de cometer delitos, y, de forma un poco más subjetiva, facilita que las personas tengan un mayor sentido de pertenencia en la comunidad.

En todo caso, la ausencia de una relación clara entre pobreza y desigualdad deja algunas preguntas por responder. A pesar de mejoras sustanciales de desarrollo económico en el mediano plazo²⁸, Colombia continúa siendo un país con enormes carencias para la subsistencia, con niveles extraordinarios de desigualdad —en términos de ingresos y propiedad de la tierra, por ejemplo²⁹— y de obstáculos para la igualdad de oportunidades y la movilidad social³⁰. Es entonces sorprendente que la exclusión y las carencias económicas no jueguen un papel en la violencia, especialmente teniendo en cuenta la evidencia internacional citada. ¿Cómo es que esta relación se pierde al analizar las tendencias en el tiempo, o a través de las regiones o localidades de Colombia?

Como observaremos en el siguiente capítulo, el efecto más significativo sobre la violencia homicida lo tienen las variables relacionadas con actores armados ilegales y crimen organizado. El problema es que estos ejercicios estadísticos no capturan adecuadamente los efectos de la marginalidad o la exclusión económica del pasado. Esta conclusión cuantitativa es que los factores socioeconómicos son insuficientes para explicar la explosión de violencia en algunos países

28 OCDE (2015).

29 Berry (2017).

30 Angulo, Gaviria, Páez y Azevedo (2012).

de América Latina³¹. Es decir, que los problemas de desarrollo económico pueden explicar ciertas tasas altas de homicidio a largo plazo, pero no tan altas como las que vivimos desde los años noventa. La actuación de grupos ilegales es necesaria para entender esos niveles. Sin embargo, en lo fundamental, el conflicto político o los mercados ilegales pueden explicarse por las carencias o la desigualdad económica, de una manera que puede ser capturada por las mediciones actuales³². Pero estos fenómenos desencadenantes pueden dar lugar a nuevas lógicas políticas, militares y económicas relacionadas con la sobrevivencia y expansión de estos actores. Por ejemplo, las consideraciones de ubicación y acción de dichos grupos pueden buscar ventajas militares, o retornos económicos en corredores de mercados ilegales, áreas ricas en recursos extractivos o municipios en donde los presupuestos públicos pueden ser capturados. Todo ello sobre lógicas relativas a las desventajas económicas³³.

b. Actores armados ilegales y crimen organizado

De manera consistente, las diferencias de tasa de homicidio entre municipios y departamentos en las últimas décadas se explican

31 Gaviria (2010).

32 Ver Gutiérrez (2001); Stamatel (2009), sobre cómo la exclusión política o el acceso desigual a recursos de participación política pueden provocar tensiones sociales y violencia de parte de los grupos excluidos, como origen de guerrillas comunistas (Pécaut, 1987). Ver también los recuentos cualitativos del origen de múltiples mafiosos, que comúnmente incluyen una reacción a resentimientos de exclusión social y falta de oportunidades (Duncan, 2011). Igualmente, ver Giraldo (2015) acerca de la relación dinámica entre la ideología revolucionaria y el narcotráfico en la extensión y duración del conflicto armado. Ver Dube y Vargas (2013) sobre la relación en Colombia entre el desempeño contradictorio de los precios del café y el petróleo, de una parte, y la violencia y la intensidad del conflicto de otra. Por último, ver la revisión de literatura de Blattman (2022), concluyendo que los factores socio-económicos pueden hacer que las guerras ya existentes sean más intensas o duraderas.

33 Echandía (1999); Sánchez y Palau (2006).

estadísticamente por la presencia o el comportamiento de actores armados y la existencia de mercados ilegales³⁴. La presencia de guerrillas, grupos paramilitares y organizaciones criminales aumenta de forma clara el homicidio —tanto de miembros de tales grupos como de civiles— en estas áreas³⁵. La existencia de cultivos ilícitos o de esfuerzos de erradicación también aumenta en promedio dichos niveles. Varios autores han encontrado una clara relación estadística entre violencia y mercados ilegales³⁶; entre producción de coca y cocaína y homicidio a través de disputas entre organizaciones criminales en zonas de producción³⁷; respecto a corredores de transporte o comercio, centros de producción³⁸, centros urbanos de distribución, venta al por mayor o al por menor³⁹.

Estas asociaciones estadísticas sirven de fundamento de la posición convencional de algunas autoridades, según la cual la lucha contra el crimen organizado es simétrica y análoga a la prevención del homicidio. Pero como analizaremos más adelante, dicha relación es más compleja: sin existir el crimen organizado, es razonable concluir que la violencia sería menor. Pero la coacción contra el crimen organizado no necesariamente disminuye la violencia e incluso puede exacerbarla.

Así, una pregunta que queda pendiente de las asociaciones descritas se refiere a la manera como los actores armados y los mercados ilegales producen violencia. Por ejemplo, a pesar de

34 Montenegro et al. (2000); Núñez et al. (2003); Rubio (1999); Sánchez y Núñez (2003); Sánchez y Palau (2006).

35 Sánchez, Díaz y Formisano (2003). Según Echandía (1999, 2006) la mayoría de las víctimas de homicidio en las décadas de los 80 y 90 fueron civiles. Una explicación específica es la estrategia contrainsurgente adoptada por las AUC, consistente en la violencia desbordada y la difusión del terror en áreas sospechosas de simpatizar con las guerrillas. Ver también Howe, Sánchez y Contreras (2010).

36 Levitt y Rubio (2000).

37 Sánchez y Núñez (2003); Thoumi (2003).

38 Thoumi (2003, 2012b).

39 Castillo, Lleras y Suárez (2018).

que el consumo interno de psicoactivos ilegales no parece particularmente alto en Colombia en comparación con otros países, los mercados urbanos de marihuana y cocaína parecen muy violentos, y explican en buena medida la varianza del homicidio entre barrios⁴⁰. ¿Por qué los mercados ilegales son más violentos en Colombia que en muchos otros países⁴¹?

Otra pregunta es sobre la violencia producida por personas que no son miembros de grupos o actores armados. Si las tasas de homicidio parecen estar claramente relacionadas con el accionar de grupos ilegales, ¿por qué los niveles de homicidio de personas no relacionadas con estos grupos son tan altos? Como se vio anteriormente, la tasa de homicidio de mujeres en Colombia es cerca de cuatro veces mayor que la de los países europeos. ¿Cómo se explica un nivel tan elevado de homicidios que no parecen directamente relacionados con el crimen organizado, sino que en su mayoría parecen ser perpetrados en entornos familiares⁴²? A continuación, el apartado II.3. ofrece una respuesta parcial a estas preguntas, al describir las dinámicas de violencia exacerbada en ciertas regiones y localidades.

El que haya más violencia en donde actúan actores ilegales puede crear trampas para el análisis de soluciones. Es necesario rechazar una comprensión directa y unidimensional entre estas variables y considerar que diferentes acciones de represión de las autoridades pueden tener efectos distintos, e incluso contradictorios y contraproducentes. Como lo indica Durán-Martínez (2018) “la violencia no es un tributo inherente de los negocios de las drogas; más bien, es el resultado de unas interacciones complejas entre el Estado y los actores criminales” (p. 219).

40 Llorente et al. (2017).

41 Thoumi (2012a).

42 FGN (2019).

c. Debilidad del Estado e impunidad

Otro factor para el cual se ha encontrado una correlación con tasas de homicidio en Colombia se refiere a la debilidad del Estado para perseguir este delito⁴³. El gráfico 2 muestra las tasas de homicidio doloso y de imputación para Colombia desde 2008 hasta 2017⁴⁴. Allí se ilustran los bajos resultados de la persecución penal, pues incluso después de varios años de mejora, solo en uno de cada cuatro casos se judicializa a un sospechoso⁴⁵. Este es un nivel bajo de resultados, al comparar con Europa o Estados Unidos en donde, respectivamente, alrededor de nueve y seis de cada diez homicidios dolosos son esclarecidos⁴⁶. Pero son resultados comparables e incluso mejores que los de otros países latinoamericanos con alta presencia de grupos ilegales, como Honduras —con una tasa de condena de 3% de los casos de homicidio—, el Salvador —5% de tasa de condena—, Guatemala —7% de tasa de condena— y México —15% de tasa de condena—⁴⁷.

43 Dicha relación es consistente con la evidencia empírica comparada según la cual la certeza de la sanción penal —no su dureza— tiene impacto en los niveles de múltiples crímenes. Véase: Durlauf y Nagin (2011); Nagin, Solow y Lum (2015).

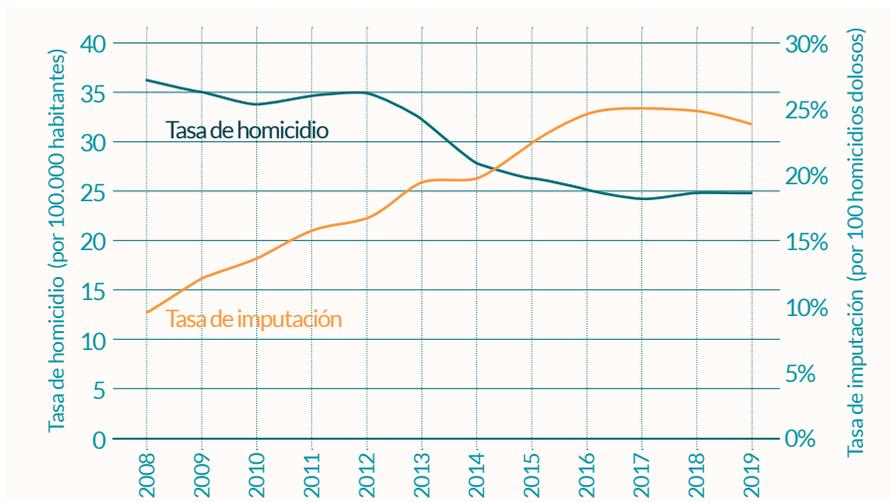
44 La tasa de imputación es aquí la proporción de casos efectivos de homicidio doloso (descontando aquellos archivados por no existir un homicidio) para los que al menos una persona fue imputada ante un juez de control de garantías. Es una forma de medir la efectividad de la investigación penal a partir del acto mediante el cual un sospechoso es vinculado formalmente ante la justicia.

45 En 2019 siete de cada diez personas imputadas por homicidio doloso fueron condenadas, lo cual da como resultado final que solo en 14% de los casos ingresados hay una condena por este delito.

46 Liem et al. (2018) para Europa Continental y FBI (2017) para Estados Unidos. Estas comparaciones son solo ilustrativas. Las diferencias conceptuales y metodológicas de cada indicador hacen difíciles las comparaciones entre países. La tasa de esclarecimiento en la mayoría de los países asume que un sospechoso fue identificado y posiblemente arrestado, pero no necesariamente imputado.

47 Eisner (2015).

Gráfico 2. Tasa de imputación y tasa de homicidios en Colombia. 2008-2019⁴⁸



Fuente: cálculos propios con datos de la Fiscalía General de la Nación

El gráfico también ilustra cómo las tasas de homicidio bajan al mismo tiempo en que aumentan las de imputación, lo que sugiere la existencia de una asociación entre dichas variables entre 2008 y 2019. Como es obvio, esto no implica causalidad, pues otras variables pueden afectar simultáneamente las dinámicas de homicidio e imputación. Incluso, los eventuales efectos entre persecución penal y homicidio pueden ser bidireccionales, pues menor carga puede liberar recursos para mejor persecución. Las consecuencias de la persecución penal han sido analizadas por diversos estudios estadísticos más completos que han encontrado una asociación negativa con tasas de homicidio de diferentes variables como la capacidad de la Fiscalía, o los recursos humanos de justicia penal en municipios o departamentos, así como las tasas de arresto y condena⁴⁹.

⁴⁸ Muchos de los datos en este documento llegan a 2019. Aunque puede parecer ya un dato desactualizado, 2020 fue año atípico.

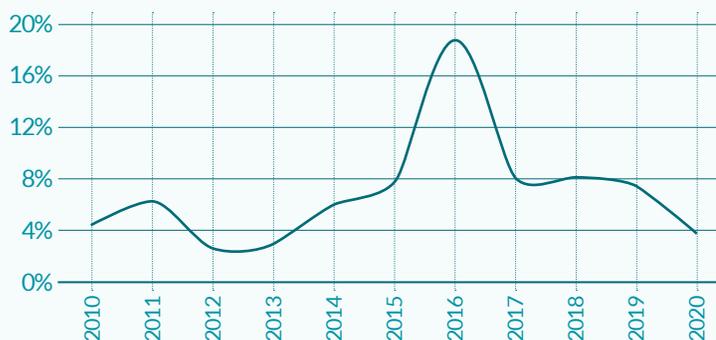
⁴⁹ Levitt y Rubio (2000); Montenegro et al. (2000); Rubio (1999); Sánchez et al. (2003); Sánchez y Núñez (2003); Sánchez y Palau (2006). Esta misma relación ha sido encontrada para México, ver Howe et al. (2010).

Ahora bien, el esclarecimiento de homicidios es menor en lugares en donde la persecución penal es más difícil⁵⁰. Esto puede suceder cuando (i) las condiciones de acceso y seguridad son más difíciles; y (ii) los homicidios son más complicados de resolver, sobre todo cuando la proporción de casos por crimen organizado es mayor. La mayoría de las agresiones en estas situaciones puede no ser resuelta a través de canales institucionales, lo cual, a su vez, se presta para caer en dinámicas circulares de violencia como las descritas en el apartado II.3.

Tasa de imputación en Tumaco

El desempeño de la investigación penal en Tumaco es un ejemplo de las dificultades mencionadas. La gráfica 3 muestra cómo la tasa de imputación es relativamente volátil, lo cual no sorprende en un universo de casos de homicidio doloso de alrededor de 165 por año. A grandes rasgos, la tasa ha variado entre 2% y 8%, la cual, de todas formas, es al menos tres veces inferior a la tasa de imputación a nivel nacional (ver gráfico 2).

Gráfica 3. Tasa de imputación en Tumaco



Fuente: cálculos nuestros con datos de la Fiscalía General de la Nación

⁵⁰ García-Villegas y Espinosa (2013) argumentan que el desempeño y la eficacia de la justicia dependen en parte del contexto en el que opera. Encuentran que en los municipios colombianos donde hay más cultivos ilícitos la presencia de la Judicatura y los niveles de resolución de homicidios son más bajos.

El año 2016 es excepcional, pues en este la tasa de imputación aumenta de 8% a 18%. Esto se explica por un crecimiento del número de imputaciones, el cual pasa de 8 a 21. Un aumento que sucede en el momento en que se fortalece la planta de la Fiscalía como parte de la priorización regional realizada en ese año. Otros factores que pueden haber incidido en este aumento se relacionan con los esfuerzos de todo el Estado para consolidar el territorio en el año de la firma del Acuerdo de Paz y la posible colaboración de las mismas FARC-EP para el esclarecimiento de algunos casos. En 2017, la tasa vuelve a un nivel comparable a la de los años anteriores —aunque ligeramente superior—. Esto se da a pesar de que el número de imputaciones para dicho año aumentó de 18 a 21 casos, pues también crecieron los homicidios a un nivel más que proporcional al aumento de las imputaciones. Para este y los años subsiguientes, el mejor desempeño de la investigación penal logra sobrepasar el aumento de la violencia y no se manifiesta en una mayor proporción de casos resueltos.

d. Armas y alcohol como posibles factores facilitadores

De forma consistente con cierta literatura empírica en otros países⁵¹, algunos estudios para Colombia y América Latina encuentran una correlación entre violencia y nivel de consumo de alcohol⁵² y disponibilidad de armas de fuego⁵³. Otros análisis cuasiexperimentales han identificado en Colombia un impacto positivo entre iniciativas urbanas de control focalizado de alcohol y armas y la disminución del nivel de homicidios⁵⁴.

51 Abt y Winship (2016); Angela et al. (2018); Eisner (2016).

52 Briceño-León, Villaveces y Concha-Eastman (2008); Londoño y Guerrero (1999).

53 Briceño-León et al. (2008); FGN (2016a); Llorente (2010); Villaveces et al. (2000).

54 Formisano (2002); Muggah y Aguirre (2018); Villaveces et al. (2000).

Ahora bien, tanto a nivel internacional como en Colombia, estas relaciones siguen siendo poco claras y dependen de los contextos de criminalidad, violencia y regulación. Para el tema de armas de fuego, la relación entre la regulación de su tenencia y el porte tiene efectos inciertos, que dependen del contexto local. El apartado IV.2. analiza con más profundidad las dificultades en la interpretación y la ausencia de conclusiones claras de la literatura empírica. No es posible afirmar que la disponibilidad de armas de fuego sea por sí sola una variable determinante de la violencia en Colombia, pero sí se puede mantener la hipótesis de que estas armas son un factor facilitador de violencia, otros tipos de criminalidad predatoria y accidentes letales. Esto es consistente con que los lugares con mayores niveles de casos por porte ilegal de armas también tengan los niveles más elevados de homicidio⁵⁵. A ello se le suma la alta proporción de homicidios que son consecuencia de la utilización de armas de fuego (ver apartado II.1.), y que en el país haya una amplia disponibilidad de armas ilegales.

A la vez, de forma más ilustrativa, el consumo relativo de alcohol en Colombia no parece ser particularmente alto en perspectiva internacional, particularmente al compararlo con el de países que actualmente tienen bajos niveles de homicidio. Los países con mayor consumo de alcohol por litros anuales per cápita en 2020 incluyen a Lituania, Corea del Sur, Alemania e Irlanda, que tuvieron, respectivamente, tasas de homicidio por cien mil habitantes de 4,6; 2,9; 0,6; 0,9; y 0,9. Pero al mismo tiempo, dicha asociación puede identificarse en las dinámicas internas en Colombia; por ejemplo, un estudio reciente muestra una clara asociación espacial entre la densidad de tiendas de cerveza y la cantidad de riñas en Bogotá⁵⁶, una relación estadística que puede obedecer a los efectos de otros factores. Por ahora, es posible pensar que el consumo de alcohol puede facilitar ciertos tipos

55 FGN (2016a).

56 Ham, Maldonado, Weintrub, Camacho y Gaultero (2019).

de violencia en el entorno de las pandillas, de la comunidad y de la familia⁵⁷. De nuevo, sin considerar que es un factor determinante en la violencia actual en Colombia.

3. Dinámicas circulares en espacios de violencia exacerbada

¿Cómo interactúan los factores mencionados anteriormente para producir niveles exacerbados de violencia como los vividos en múltiples momentos y lugares de Colombia? Este apartado analiza la literatura que puede explicar la interacción entre las desventajas económicas, los diferentes niveles y tipos de violencia ejercidos por actores armados ilegales y la debilidad del Estado en algunas regiones donde existe un círculo vicioso de violencia.

a. Dinámicas violentas de actores ilegales, mercados ilegales y crimen organizado

Aunque existe una correlación positiva entre violencia y el actuar del crimen organizado en diferentes localidades, dicha relación es insuficiente para comprender los mecanismos específicos mediante los cuales los mercados ilegales o las organizaciones criminales producen violencia. Aunque algunos estudios detectan una asociación entre cultivos de coca y homicidios en algunas municipalidades⁵⁸, esta relación es menos clara en momentos más recientes. Por ejemplo, Garzón y Gélvez (2019) utilizan estadísticas descriptivas y trabajo cualitativo en el territorio para explorar la relación entre producción de coca

57 Abt y Winship (2016); Angela et al. (2018).

58 Sánchez y Núñez (2003); Thoumi (2003).

y violencia. Los autores exponen cómo esta relación depende de diferentes circunstancias locales y en el tiempo: en algunos momentos y municipios la producción de coca puede aumentar mientras que la violencia disminuye o se mantiene estable. De manera central, concluyen que un aumento conjunto de producción y violencia desde 2015 se debe no a la coca en sí misma, sino al vacío de poder que dejaron las FARC en muchos territorios con el Acuerdo de Paz.

En un sentido parecido, Howe et al. (2010) estudian los efectos en la violencia de la desmovilización de las AUC en 2005. Concluyen que la disminución de homicidios no fue tan clara y directa como parecerían mostrar las tendencias agregadas. En particular, en los lugares en donde la *presencia* de los grupos paramilitares disminuyó, los homicidios aumentaron. Pero dicho aumento fue más que compensado por la disminución de homicidios en los lugares en donde bajaron las *acciones* de estos actores, lo cual es muy ilustrativo para las condiciones posteriores a la desmovilización de las FARC.

Ejemplos mundiales de mercados ilegales que no son altamente violentos incluyen varios de juegos de azar, de prostitución e incluso la mayoría de ventas de droga al por menor⁵⁹. La incertidumbre en el cumplimiento de contratos o la protección de la propiedad no lleva necesariamente a resultados de violencia, sobre todo en los niveles exacerbados observados en Colombia y otros países de América Latina. Se necesitan, entonces, explicaciones adicionales.

Parte de la complejidad radica en que las organizaciones criminales pueden interactuar entre ellas de formas distintas y fluidas dependiendo del área y el momento. Así, a partir de un trabajo etnográfico extensivo en zonas de frontera en Colombia, Idler (2019) identifica múltiples tipos de interacción entre actores en lo local, divididos en tres grupos: (i) disputas armadas; (ii) acuerdos tácticos, de corto plazo y volátiles entre rivales; y (iii) acuerdos estables y de largo plazo, a partir de alianzas estratégicas o de la coexistencia pacífica. Estas interacciones son muy diferentes de lugar a lugar y de momento

⁵⁹ Reuter (2009).

a momento, e incluso pueden complementar o contradecir los objetivos centrales de las estructuras al nivel nacional o regional⁶⁰.

Las estructuras ilegales adaptan su estrategia y tácticas a los incentivos en terreno, lo cual incluye su interacción con las autoridades estatales. En la medida en que cambian la naturaleza del negocio y la represión estatal, los grupos aprenden, se adaptan y mutan⁶¹. Por esto, la comprensión de la violencia en lugares de presencia y acción del crimen organizado depende del tipo de comportamiento de los actores ilegales, que, a su turno, resulta de las condiciones del mercado y de la relación entre grupos y con el Estado en la esfera local.

Ello obviamente tiene consecuencias respecto a la forma como las autoridades deben intentar prevenir la violencia. Cambios internos o externos pueden provocar oportunidades o dificultades de negocio que cambian los incentivos de violencia⁶². Quedan entonces por resolver las razones por las que las dinámicas de crimen organizado en ciertas áreas pueden extender los patrones de su violencia a la violencia entre civiles.

b. Dinámicas de autoperpetuación de la violencia en áreas específicas

Este último apartado describe la dinámica circular observada en algunas localidades, similares a lo que Sampson (2006) representa como

60 Kalyvas (2003) analiza para contextos de guerra civil cómo las lógicas locales e incluso individuales pueden tener un papel preponderante, más allá de los objetivos, las narrativas y las disputas de nivel nacional.

61 Garzón (2008) y Beltrán (2014).

62 Sumando a esta ambigüedad, los efectos de los cambios en los mercados, aunque existen, son inciertos. Por ejemplo, tanto aumentos como disminuciones de la producción pueden ocasionar mayor violencia. De una parte, escasez de oferta y subsiguientes aumentos del precio puede incrementar la violencia en eslabones distantes del mercado (Castillo, Mejía y Restrepo, 2018). Al igual a como sucedió en algunas ciudades del Reino Unido, excesos de oferta pueden incrementar la volatilidad de los mercados locales, cuyo resultado —al menos parcialmente— es un aumento de la violencia en dichos mercados (Coomber y Moyle, 2018); (Home Office, 2018b).

espacios en donde la violencia está sujeta a “procesos de difusión” que “instiga una secuencia de eventos que llevan a violencia adicional [...] canalizada a través del mismo espacio” (p. 42). Diferentes estudios para Colombia encuentran una dinámica circular de violencia en lugares específicos⁶³, de un momento al otro⁶⁴, tanto en el ámbito rural como en el urbano⁶⁵. Las disputas y dinámicas entre actores armados ilegales son insuficientes para explicar la persistencia y el grado de violencia en estos espacios.

Un elemento necesario en dicha explicación es la debilidad del Estado para mantener un mínimo control y gobernanza en el territorio, una fragilidad estructural en ciertas regiones calificada por García-Villegas y Espinosa (2013) como “apartheid institucional”. Esta precariedad es menor que antes, pues instituciones estatales básicas como la Policía Nacional operan formalmente en todos los municipios del país, pero en múltiples regiones tal presencia sigue siendo superficial, precaria y confinada a las principales vías y cabeceras municipales. Por ejemplo, en muchas extensiones rurales de Arauca, Norte de Santander o Nariño, la Fiscalía y la Policía se abstienen de hacer diligencias judiciales para la mayoría de los delitos serios, pues no cuentan con el apoyo militar suficiente para entrar en zonas controladas por actores armados ilegales. En numerosos homicidios en áreas rurales no hay levantamientos de cadáver e investigación de escena del crimen. Incluso, varios barrios de ciudades principales, como Medellín, o medianas, como Tumaco, son controlados por bandas que de forma extensiva extorsionan a la mayoría de los residentes y comercios.

De forma crucial, la debilidad estatal estructural puede exacerbarse por choques de aumento de violencia y, a su turno, deteriorar los controles sociales formales e informales. Primero, la criminalidad producida por grupos armados ilegales reduce la capacidad de respuesta del Estado, incrementa la desconfianza en las autoridades y aumenta

⁶³ Londoño y Guerrero (1999).

⁶⁴ Gaviria (2000).

⁶⁵ Formisano (2002).

el riesgo de acudir a métodos de protección privados⁶⁶. En este sentido, Bergman (2018) analiza la respuesta y efectividad de la política criminal en varios países de América Latina, argumentando que la diferencia entre un equilibrio bajo o alto de criminalidad depende de la capacidad particular de los Estados de responder a grados crecientes de delincuencia. Si las organizaciones criminales y los mercados ilegales elevan la criminalidad, desbordan las capacidades de las autoridades estatales, y, a su turno, suben los niveles de impunidad por crímenes serios, se derrumba cualquier posibilidad de disuasión legítima. En estas circunstancias, equilibrios de baja intensidad criminal ceden a equilibrios de alta o extrema intensidad, que a su vez pueden deteriorarse en espiral y derivar en niveles de violencia exacerbada. Así, Gaviria (2000) hace un análisis empírico parcial para los municipios colombianos, y encuentra una correlación secuencial entre las tasas de homicidio, la baja reacción estatal en términos de persecución penal y un subsiguiente incremento adicional de la violencia.

El gráfico 3, incluido arriba, ilustra que la tasa de imputación por homicidio doloso se ha mantenido muy por debajo de los resultados nacionales. Desde 2010, y salvo 2016, por cada cien homicidios, las autoridades en Tumaco logran una imputación en menos de ocho casos. Esto es, al menos, tres veces inferior que el promedio nacional, que ya es bajo.

Tumaco. Un ejemplo de fortalecimiento institucional insuficiente

El municipio de Tumaco es un ejemplo de intentos repetidos y constantes de fortalecimiento institucional desde al menos hace veinte años. No solo a partir de políticas enmarcadas en estrategias contrainsurgentes o antinarcóticos —como las de “Consolidación” en la década del 2000 o las “Zonas Futuro” hoy—, sino como parte de repetidas priorizaciones de autoridades o sectores particulares. Tumaco ya no sufre de la profunda precariedad institucional de hace algunos años. En el munic-

66 Londoño y Guerrero (1999).

pio tienen presencia la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, hay una Casa de Justicia relativamente funcional y operan múltiples agencias gubernamentales y de atención a víctimas. La mayor presencia del Estado no depende solamente del fortalecimiento de los servicios de policía y de defensa. En particular, gracias a la priorización municipal realizada entre 2016 y 2018, la Fiscalía fortaleció su personal, al pasar de 12 a 18 fiscales. Además, en estos años se logró que todos los fiscales tuvieran su asistente, después de que pocos lo tenían. Lo mismo ha sucedido con la Judicatura, que en los últimos años amplió de 13 a 16 el número de juzgados activos en el municipio. También aumentaron las salas de audiencia de una a tres.

Sin embargo, dicha presencia, aunque creciente, es claramente insuficiente. Salvo excepciones, la operación no armada de autoridades nacionales o locales se limita a las zonas urbanas. Incluso en la cabecera municipal la credibilidad de las autoridades públicas es casi inexistente. Aunque no se disponga de datos estadísticos precisos, la evidencia anecdótica muestra que las disputas graves entre ciudadanos —relacionadas o no con organizaciones criminales— se resuelven en su gran mayoría por fuera de cualquier cauce institucional. Por ejemplo, en los pocos procesos en los que participa la Inspección de Policía —entre otros, en controversias regulatorias, el cumplimiento de licencias o disputas entre vecinos—, es común que la inspectora reciba amenazas de muerte. La informalidad y la violencia en las disputas parece generalizada, y no depende solamente de los conflictos entre organizaciones criminales. Múltiples disputas personales, como cobros de deudas, acaban siendo mediadas y resueltas por personas armadas que dicen integrar organizaciones criminales.

De manera trascendental, ninguna de las múltiples denuncias realizadas por la Inspección de Policía ha tenido avance alguno en la Fiscalía. Por ello las autoridades penales parecen todavía estar lejos de tener la capacidad o la iniciativa estratégica de solucionar los más obvios desafíos a la autoridad del Estado en la vida cotidiana del municipio.

La ausencia de poder regulatorio o de gobernanza del Estado y los altos niveles de violencia exponen las dificultades de la vida en Tumaco: la posibilidad de agresión constituye una parte de la cotidianidad de muchos habitantes del municipio. El miedo de ser violentados es permanente. Muchos comportamientos buscan bajar dichos riesgos, y evadir la violencia es parte fundamental de la subsistencia habitual, tanto en la zona urbana como en la rural. Las vidas perdidas, el desplazamiento y la dominancia del homicidio y de otras violencias en la conciencia diaria deberían ser una preocupación esencial en las políticas estatales. La protección de los ciudadanos involucra fundamentalmente ayudarles a llevar su vida sin miedo. Sin embargo, las estrategias del Estado han sido ineficaces para confrontar los distintos tipos de violencia.

Ahora, el descalabro del control formal —a través de la inexistencia de disuasión— no es el único factor en juego en estos contextos de alta criminalidad y violencia. Los controles sociales informales también se debilitan. Gaviria (2000) indica que los aumentos de violencia igualmente son alimentados por la transmisión social de conocimientos y técnicas criminales, y por la disposición cumulativa al comportamiento ilegal que pasa de criminales mayores a jóvenes y adolescentes.

Los contextos criminogénicos intensos pueden exponer a sus habitantes a entornos sociales de bajo rechazo a la ilegalidad, menores habilidades de autocontrol, lo que repercute de nuevo en niveles aún mayores de criminalidad y violencia⁶⁷. En dichas localidades la violencia cotidiana está normalizada, de acuerdo con lo que Thoumi (2012b) describe como una distancia excesiva entre las reglas sociales aceptables y las normas legales. La ausencia de eficacia colectiva —la capacidad informal de un grupo de observar y proteger a los suyos⁶⁸—

67 Eisner (2016); Wikström y Treiber (2016). Estos argumentos son parecidos a las construcciones etnográficas clásicas sobre entornos urbanos en que las personas jóvenes son expuestas a valores y técnicas delincuenciales (Shaw y McKay, 1942) y la existencia de ciclos de “cinismo moral” (Stark, 1987).

68 Brunton-Smith, Jackson y Sutherland (2014).

y el surgimiento de una cultura de la violencia⁶⁹ resultan en mayores niveles de homicidio, *incluso sin que estos nuevos homicidios estén relacionados con el crimen organizado*. Por esto, Sánchez et al. argumentaron en 2003 que existía una falsa dicotomía entre conflicto y homicidios ordinarios. Las dinámicas de áreas particularmente violentas afectan tanto a criminales profesionales como a civiles inocentes⁷⁰.

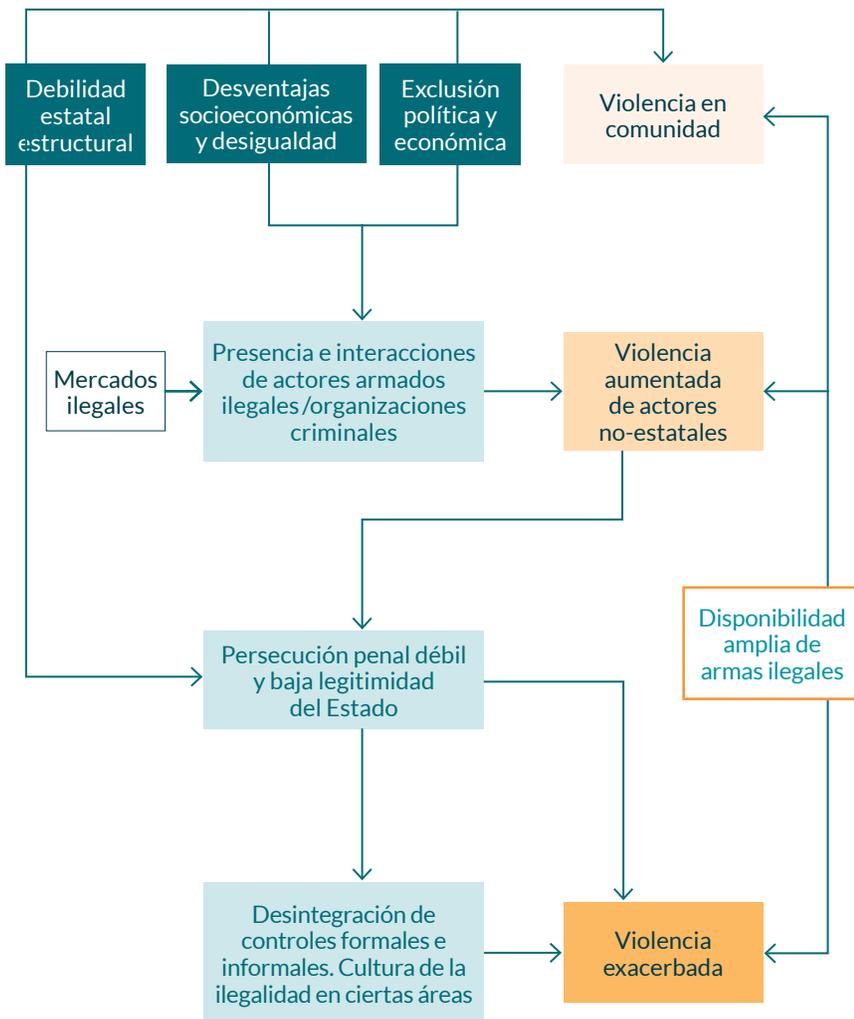
4. Conclusiones

El diagrama 1 resume las dinámicas de la violencia homicida en Colombia expuestas en este capítulo como un fenómeno multicausal y complejo. Siguiendo parcialmente la clasificación de Briceño-León et al. (2008) sobre factores asociados a la violencia en América Latina, de la literatura analizada podemos identificar (i) factores originarios relacionados con desventajas sociodemográficas, desigualdad, exclusión política y debilidad del Estado, seguidos por (ii) factores promotores, consistentes en la presencia y actuaciones de actores armados ilegales e impunidad en los delitos graves y violentos, a su turno, permeados por (iii) factores facilitadores, asociados con la disponibilidad de armas de fuego y el consumo de alcohol.

⁶⁹ Londoño y Guerrero (1999).

⁷⁰ La interacción nociva y acumulativa entre la ausencia de controles formales e informales no es un fenómeno exclusivamente colombiano o latinoamericano. Múltiples descripciones similares existen respecto de periodos particularmente violentos en Bélgica, Alemania, Italia o Estados Unidos (Roth, 2009), en donde la combinación de divisiones políticas violentas y la ausencia de legitimidad del Estado da como resultado niveles altos y generalizados de violencia. Es posible interpretar estos efectos complementarios de insuficiencia de controles informales y formales como una ausencia de consolidación del proceso civilizatorio definido por Elias (1994). También Pinker (2011) argumenta persuasivamente que este proceso civilizatorio llevó al descenso de la violencia en Europa y Estados Unidos desde el siglo XV hasta el siglo XX.

Diagrama 1. Factores y dinámicas de la violencia homicida en Colombia



Factores originarios Factores promotores Factores facilitadores

De acuerdo con este esquema, algunos factores originarios han perdido poder explicativo en comparación con otros efectos inmediatos provocados por la existencia de mercados ilegales y el actuar de organizaciones y otras estructuras criminales.

¿Qué tipo de violencia es esta? Según Abt y Winship (2016), con base en la clasificación utilizada por la Organización Mundial de la Salud⁷¹, la violencia puede analizarse a través de un continuo entre seis dimensiones que van de menos a más severa: intimidaciones (*bullying*), familia, comunidad, pandillas, crimen organizado y violencia a nivel del Estado y guerra civil. Esta sección muestra que el crimen organizado cumple un rol central pero complejo, y que, a través de las carencias de la respuesta estatal y la existencia de entornos de violencia exacerbada con pocos controles sociales, la violencia homicida de comunidad y familia puede también volverse endémica. De esta forma, aunque la violencia de actores ilegales estratégicos es típicamente instrumental, puede contribuir a deteriorar la convivencia en localidades específicas agravando la violencia emocional y expresiva, incluyendo la violencia de género homicida que sucede en los contextos de familia.

¿Cómo debe el Estado reaccionar a estos problemas? De este análisis concluimos que una política en contra del homicidio en Colombia no puede depender de aproximaciones e interpretaciones unifactoriales o unidimensionales. Los factores que afectan el homicidio y los mecanismos y las dinámicas mediante los cuales lo hacen son múltiples, complejos e interactúan entre sí. Dicha política debe ser suficientemente flexible y variada para responder a los diferentes factores y mecanismos descritos y, sobre todo, para contrarrestar los distintos tipos de violencia homicida identificados.

Trayendo estos hallazgos a las narrativas actuales del gobierno, concluimos que no solo se trata de mercados ilegales o crimen organizado. En Colombia los niveles de delincuencia homicida en la comunidad o la familia, y en contra de civiles, son comparativamente altos

⁷¹ Krug, Mercy, Dahlber y Zwi (2002); Rubio (1999).

y no deberían ser ignorados. A la vez, la necesidad de confrontar la violencia relativa al crimen organizado —que al parecer sigue siendo un factor promotor central, que produce la mayoría de las víctimas—, no implica sencillamente asumir que reprimiendo dicha ilegalidad disminuirá el homicidio. El tipo de presencia de las organizaciones en cada territorio, las interacciones entre ellas y con el Estado y los incentivos del mercado cambian la producción de violencia. Por ello la política de lucha contra el crimen organizado debe procurar afectar la estructura de incentivos, de acuerdo con las realidades específicas en las regiones y localidades.

El diagnóstico sobre diferentes contextos en los que suceden los homicidios debe servir para construir una fotografía suficientemente completa para formular políticas efectivas en contra de dicha violencia⁷². En los siguientes capítulos ofrecemos los elementos de persecución y prevención que consideramos esenciales, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones que debe comprender una política en contra del homicidio.

72 Miethe y Regoeczi (2004).

III. ALTERNATIVAS DE MEJORA PARA LA PERSECUCIÓN PENAL DEL HOMICIDIO

Este capítulo desarrolla alternativas para mejorar la persecución penal del homicidio en dos frentes intercalados. Primero, la reformulación de los objetivos de represión en contra del homicidio, y en particular del crimen organizado en el territorio. Segundo, la mejora en la investigación penal de la violencia homicida.

1. Priorización estratégica de la violencia en represión del crimen organizado

Como vimos en las secciones II.2. y II.3., la relación entre homicidios y crimen organizado es compleja, pues está mediada por las dinámicas de las organizaciones criminales en el entorno local, incluyendo los choques de mercado, los diferentes tipos de interacción entre ellas, y, además, con las autoridades del Estado. Este apartado hace un análisis más detallado de la relación entre la política contra el crimen organizado y la disminución de la violencia, y ofrece algunas alternativas para que dicha política sea más efectiva.

a. Objetivos de la lucha contra el crimen organizado

Es errado asumir que, por sí mismo y automáticamente, atacar los mercados ilegales o las organizaciones criminales disminuye la violencia. Si las acciones públicas generan más fragmentación entre o al interior de las organizaciones, o incrementan las disputas por territorio o porción del mercado, pueden exacerbar la violencia. La evidencia de estos riesgos parece incontrovertible⁷³. Durán-Martínez (2018) muestra de manera convincente que la frecuencia y visibilidad de la violencia de grupos de narcotráfico en Colombia y México están relacionadas, respectivamente, con el grado de competencia y fragmentación de los mercados ilegales y con la cohesión del Estado en responder a ellos y regularlos. Bajo esta lógica, una respuesta del Estado no focalizada en objetivos concretos, y que genere mayor fragmentación dentro y al interior de las organizaciones criminales, puede llevar a situaciones de violencia de frecuencia e impacto exacerbados. Un ejemplo claro de estos riesgos es el aumento de la violencia en México a partir de 2006, simultánea a una estrategia gubernamental indiscriminada y de cero tolerancia contra el narcotráfico. En este sentido, diferentes autores han encontrado una relación causal entre capturas y neutralizaciones de miembros de organizaciones y el aumento de los homicidios en dicha época. Aunque los datos difieren respecto a la duración de los efectos y los mecanismos específicos en juego, la conclusión inevitable es que la acción del Estado en contra del crimen organizado

⁷³ Para un resumen de la literatura empírica, ver el análisis de Blattman (2022). Dados los costos de la violencia sostenida, el autor indica que lo esperable normalmente es que las diferentes facciones de un mercado ilegal –entre otros grupos que pueden estar en tensión– se resuelvan a través de acuerdos pacíficos, o al menos episodios de violencia contenidos-. La violencia intensa y recurrente se presenta en situaciones poco comunes que introducen desequilibrios a la resolución pacífica de controversias, incluyendo la ausencia de control sobre los tomadores de decisión, o la incertidumbre o las distorsiones sobre los beneficios o costos esperados de pelear. Ver también Snyder y Durán-Martínez (2009).

puede generar y no disminuir violencia⁷⁴. Por ejemplo, Calderón et al. (2015) encuentran que la estrategia del Gobierno mexicano de descabezamiento de organizaciones criminales exacerbó la violencia en las respectivas áreas, no solo en contra de miembros de estas organizaciones, sino también en contra de civiles⁷⁵.

De forma más general, varios análisis muestran que diferentes estrategias de represión del narcotráfico pueden incrementar la violencia proveniente de mercados ilegales en distintos contextos geográficos. Werb et al. (2011) adelantaron un estudio sistemático de 15 ejercicios estadísticos en mercados de drogas y concluyeron que la gran mayoría reporta un efecto negativo de la represión estatal sobre la violencia. Los mismos efectos adversos han sido identificados en contextos como el mercado de la marihuana en Copenhague, en donde Moeller y Hesse (2013) encuentran una correlación positiva entre coacción policial y subsecuente violencia de alto impacto.

En suma, de la evidencia mencionada podemos sacar una conclusión que debe ser tenida en cuenta al diseñar estrategias contra la violencia: luchar contra las drogas, o contra el crimen organizado, no es lo mismo que intentar disminuir la violencia. Las dos cosas no son equiparables. La relación entre ambas es compleja. Ciertas estrategias pueden incluso exacerbar el homicidio, tanto contra miembros de organizaciones criminales como contra los civiles.

A pesar de esto, la posición más generalizada de las autoridades gubernamentales y de la fuerza pública ha sido la de asumir dicha equiparación directa. Tanto en pronunciamientos públicos como en los planes de defensa o de lucha contra el crimen organizado se menciona el homicidio como uno de varios crímenes que disminuirían al atacar las organizaciones criminales, o golpear los mercados ilegales,

74 Atuesta y Ponce (2017); Calderón, Robles, Díaz-Cayeros y Magaloni (2015); Dickenson (2014).

75 Ver también Phillips (2015) y Price (2012).

sin explicar mínimamente los mecanismos mediante los cuales se espera que esto suceda. Se asume que al luchar contra el narcotráfico se golpea el homicidio.

El documento de diagnóstico de las políticas en contra del crimen organizado muestra la formulación de objetivos públicos que se refieren de manera indiscriminada al problema de mercados ilegales y crimen organizado. Para alcanzarlos se despliegan constantemente estrategias que fundamentalmente son de tres tipos: (i) ofensivas contra el negocio visible de mercados ilegales, a través de estrategias de erradicación de la producción, destrucción de laboratorios, incautación de productos ilegales, interdicción en rutas terrestres, fluviales y aéreas, además de una estrategia poco vigorosa y en contra de las finanzas criminales; (ii) neutralizaciones de cabezas visibles, lo cual implica capturar o dar de baja a líderes y algunos mandos medios conocidos por las autoridades; y (iii) una cantidad alta de capturas, judicializaciones y encarcelamiento de miembros de organizaciones criminales.

Estos objetivos públicos tienen consecuencias operacionales. De acuerdo con datos del Ministerio de Defensa, entre 2010 y 2020 fueron capturadas más de 40.000 personas que hacían parte de organizaciones criminales. Esto es un promedio anual de alrededor de 3.800 personas. Dicho ritmo aumentó en los últimos tres años, para los cuales, según el Ministerio, ha habido un promedio de 4.530 capturas. Este es un resultado operativo monumental, que equivale aproximadamente a que cada año se capture a todos los miembros del Clan del Golfo, considerado el grupo más nutrido y organizado que opera en buena parte del territorio.

A la vez, desde el liderazgo de la estrategia de defensa se le ha dado prominencia a la neutralización de cabezas visibles de las organizaciones criminales. Los últimos tres presidentes de la República han otorgado una importancia de primer nivel a los resultados en contra de las cabecillas (descabezamientos), publicando resultados de neutralizaciones de manera habitual, como parte central de la estrategia. Las acciones en contra de esos líderes son una prioridad clara en el entramado de las fuerzas.

b. Resultados de estos objetivos en Colombia

En muestra *Ruta contra el crimen organizado* cuestionamos los resultados de estos objetivos en relación con el control de mercados ilegales, la existencia de organizaciones criminales y la legitimidad del Estado en el territorio. En relación con la violencia homicida en Colombia, el riesgo de las estrategias indiscriminadas no ha sido estudiado de forma sistemática. De manera cualitativa y parcial, Castillo et al. (2018) afirman que las regiones de mayor intensidad en operaciones militares al inicio de 2018 concuerdan con aquellas con aumentos relativos más pronunciados de homicidio en la época. Los mismos autores reconocen que dicha evidencia no es del todo concluyente. Por último, la relación entre áreas de mayor intensidad de la sustitución de cultivos y homicidios reflejan los efectos perversos que pueden tener algunas iniciativas contra narcóticos.

Resultados operacionales y homicidios

Aunque los efectos de la estrategia actual pueden diferir de región en región, de forma general no parece haber relación entre los resultados operacionales y las tasas de homicidio. Por ejemplo, en Tumaco, los momentos de mayor intensidad operativa militar que llevaron a capturas clave —como la de alias Guacho del Frente Oliver Sinisterra y la de alias Contador, o la muerte de alias David— no parecen estar acompañadas de disminuciones de la violencia. Por el contrario, periodos de aumento o decrecimiento de los homicidios parecen estar relacionados con las diferentes dinámicas entre grupos. Específicamente, los momentos de menor nivel de homicidios suelen estar asociados a la puesta en marcha de pactos entre grupos ilegales.

A la vez, al menos desde la estadística descriptiva, en Tumaco no parece haber una relación clara entre la producción de coca o cocaína y la violencia homicida. Las dinámicas entre hectáreas de coca y

homicidios no están conectadas, y a veces para algunos momentos parecen contradictorias. Aunque es necesario realizar análisis más detenidos y sistemáticos al respecto, dependiendo de la disponibilidad de datos.

En general, salvo que se logre acabar completamente con el narcotráfico y los demás mercados ilegales, los resultados en contra del crimen organizado no están necesariamente relacionados con el nivel de homicidios. Ante esto, es necesario cuestionar los objetivos de la estrategia de lucha contra el crimen organizado en Colombia. Al asumir, erradamente, que la disminución de homicidios es una consecuencia obligatoria de esta estrategia, las autoridades están anteponiendo los objetivos directos en contra del narcotráfico o de grupos ilegales a los de disminución de la violencia.

Los números y las tasas de homicidio son indicadores normalmente utilizados en los reportes de resultados de la fuerza pública y el gobierno, pero la insuficiencia de una teoría del cambio mínimamente convincente acerca de cómo pueden bajar los homicidios —la carencia de una idea clara y específica sobre cómo el comportamiento de las autoridades en contra del crimen organizado repercute en la violencia—, hace que dicho resultado esté al vaivén de las circunstancias. Por ejemplo, hace unos años el Gobierno cobró públicamente resultados por la baja temporal de homicidios en Buenaventura, tras meses de una estrategia de fortalecimiento policial, militar y gubernativo sobre el puerto, pero en realidad, la evidencia cualitativa muestra que la disminución fue el resultado de la victoria del control territorial del Clan del Golfo sobre La Empresa⁷⁶. Después de unos meses, los niveles de homicidio aumentaron de nuevo.

76 El País (2018). Disponible en: <https://www.elpais.com.co/judicial/buenaventura-sigue-disminuyendo-cifras-de-criminalidad.html>

c. Procedencia y naturaleza de los objetivos de política criminal

La ausencia de una respuesta clara sobre por qué la estrategia descrita no parece tener efectos sobre la disminución de la violencia sugiere un bajo nivel de cuestionamiento de la política de seguridad. Una obstinación sobre una misma ruta sin tener claro cómo puede lograrse.

En entrevista, un alto oficial de la Policía que ha estado a cargo de varias direcciones relacionadas con el crimen organizado y la lucha contra el narcotráfico nos indicó que, aunque la estrategia actual no logrará acabar con los mercados ilegales, se justifica como un tire y afloje con las organizaciones criminales. Una especie de equilibrio, en el cual el Estado trata de mantener altos —o menos bajos— los costos de la ilegalidad organizada. Del mismo modo, un funcionario de alto rango del Ministerio de Defensa nos preguntó sobre la alternativa a la estrategia actual, afirmando que al menos impide que el crimen organizado se tome totalmente el territorio⁷⁷. Dichas justificaciones de la política actual pueden ser razonables en abstracto, pero no los son, después de años en que la estrategia no parece mejorar la protección de la sociedad civil.

Policía en Tumaco. Aproximación indiscriminada y genérica de la violencia

Durante una entrevista breve, un oficial de alto nivel de la Policía con un cargo de liderazgo en Tumaco nos indicó que los factores de la violencia en el municipio eran obvios, conocidos y estaban “sobrediagnosticados”. Afirmó que las magnitudes de la violencia se mantienen constantes y tienen como única fuente las retaliaciones entre organizaciones criminales y la lucha por el control del negocio, en que

⁷⁷ Ambos funcionarios se refirieron a estos temas de forma anónima.

las víctimas son los mismos miembros de las bandas. En su opinión, no hay diferencias entre bandas, y la violencia es parte inherente del actuar de cualquier organización. Nuestra interpretación de esta entrevista es que el funcionario le da poca importancia a la violencia como problema de seguridad en sí mismo, más bien la asocia directamente con el simple actuar de las organizaciones criminales.

La ausencia de reflexión al respecto sugiere que el objetivo de debilitar el narcotráfico y el crimen organizado predomina sobre el de disminuir la violencia. En otras palabras, los fines de combate contra determinados actores, o de lucha contra ciertos mercados ilegales, prevalecen sobre los de protección de la ciudadanía. Ello es consistente con lo que hemos mencionado en otros documentos, y que ya ha sido parcialmente desarrollado por diversos analistas: la lucha contra el crimen organizado sufre de inercias heredadas de la lucha antinarcóticos y la guerra contrainsurgente, lo cual explica el predominio de objetivos como vencer a un grupo enemigo o de acabar las drogas.

La estrategia en contra del crimen organizado tendría un carácter distinto si los objetivos prevalentes fueran la protección de la comunidad, la seguridad de las personas y la legitimidad y gobernanza del Estado en el territorio. Se requiere explorar la manera como dichos objetivos pueden balancearse, dentro de una ruta incremental, en que la protección de la ciudadanía en el territorio es un paso necesario hacia el objetivo de vencer el crimen organizado en lo local.

Este apartado analiza la manera como debe priorizarse el homicidio. Si un objetivo de la política en contra del crimen organizado es proteger a la ciudadanía de la violencia —permitir que las personas vivan su cotidianidad sin miedo—, el homicidio debe ser una prioridad esencial en la forma como se destinan recursos y se seleccionan blancos de coacción en el territorio.

En el mismo diagnóstico observamos que, salvo excepciones, los objetivos y los blancos de persecución penal son definidos en espacios de inteligencia de las fuerzas militares y de policía, sin participación de liderazgo de la Fiscalía o del resto del Gobierno. Para superar esto, y

con el fin de que la represión del crimen organizado tenga carácter y contenido autónomos que superen las inercias descritas, la política criminal debe ser pensada desde esferas civiles, bajo objetivos de seguridad ciudadana y de persecución penal. Esto no significa que sea necesario ignorar las prioridades y lógicas de la fuerza pública, pero estas deben formar parte de una deliberación amplia en la que participan activamente la Fiscalía como responsable de la acción penal y la Policía Judicial, además de diversas entidades gubernamentales y locales responsables de distintos aspectos de la política criminal.

De una parte, desde la Presidencia y la Fiscalía es necesario fijar criterios de priorización de la represión y la persecución penal, que verdaderamente den primacía a la disminución de la violencia como un objetivo estratégico de la política de Estado en contra del crimen organizado. En espacios como el Consejo Nacional de Seguridad o el Consejo Superior de Política Criminal es necesario cuestionar los objetivos de la estrategia y superar la simple distribución de organizaciones criminales en diferentes categorías para saber si es posible atacarlos de acuerdo con el derecho de la guerra.

Los anteriores son ejemplos de instancias estatales que ya existen, desde las cuales es necesario que las autoridades civiles ejerzan una mayor iniciativa de liderazgo articulado. Esto para que los objetivos de política criminal, de seguridad ciudadana y de persecución penal tengan primacía sobre los de defensa y lucha antinarcóticos. La idea es que estos nuevos objetivos contra el crimen organizado permeen las decisiones del día a día y en el territorio.

d. Focalización en la violencia

Que la violencia sea una pauta preponderante para la priorización de la coacción en contra del crimen organizado tiene varias implicaciones sobre la manera como se toman estas decisiones en el territorio. En primer lugar, no toda explotación de un mercado ilegal y no toda organización tienen el mismo valor como blanco de coacción y persecución penal. La priorización debe alejarse de la persecución

indiscriminada y de discursos maximalistas, pero ineficaces, que asumen que todo lo ilegal es igualmente inaceptable, y concentrarse en los fenómenos, grupos o personas que más daño producen; en este caso, los más violentos.

Esto no significa que la violencia haya sido ignorada en las políticas de justicia y seguridad. Es claro que existen iniciativas de priorización que se aplican y que tienen efectos en aumentar la capacidad de persecución penal. De forma general, la política de priorización de la Fiscalía logró entre 2016 y 2019 reasignar una parte importante de recursos humanos de las direcciones seccionales a la investigación y judicialización de los homicidios. Además, respecto a crímenes particularmente graves, la Fiscalía ha logrado desplegar recursos de forma intensiva, sobre todo para la investigación de masacres o de homicidios en contra de líderes sociales. En particular, la Unidad Especial de la Fiscalía, en coordinación con otras direcciones nacionales y seccionales, ha aplicado un modelo de unidades móviles que rápidamente llegan al lugar de los hechos, asumen el liderazgo de la investigación y logran realizar múltiples actos de pesquisa en un tiempo razonable. También, la extensión de la capacidad de interceptación telefónica de la Fiscalía General de la Nación ha permitido guiar algunos esfuerzos investigativos y resolver múltiples casos que anteriormente dependían enteramente de la evidencia testimonial. Es por ello que las tasas de esclarecimiento de este tipo de delitos graves son mayores que las del promedio de homicidios. Desde el punto de vista operacional, la priorización se ha aplicado para algunos fenómenos, situaciones o casos específicos, que van desde iniciativas en contra de organizaciones criminales —como el cartel de Medellín—, hasta la concentración de recursos de represión en contra de algunos individuos que cometen actos de violencia en contra de servidores públicos, periodistas o líderes sociales. Un ejemplo reciente es la intensidad de recursos de coerción en contra de alias Guacho en Tumaco tras el secuestro y asesinato de tres periodistas ecuatorianos y tres agentes del CTI de la Fiscalía, hechos que llevaron al abatimiento del jefe del Frente Oliver Sinistera en los últimos días de 2018.

Además, tanto a nivel nacional como territorial, múltiples planes de seguridad indican que la violencia es una prioridad. Sin embargo, salvo algunas iniciativas locales, dicha priorización no se traduce en mecanismos específicos implementados para contrarrestar la violencia. La narrativa y los indicadores de éxito de la fuerza pública, preponderantes en su aplicación cotidiana, siguen asumiendo que el homicidio se disminuye a través de golpes indiscriminados al crimen organizado descritos anteriormente.

Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISCC– de Tumaco 2020-2023

Este plan describe los cambios en las tasas de homicidio en las últimas décadas y establece que la violencia es una de las prioridades centrales de la estrategia cuatrianual para el municipio. Es pertinente indicar que la violencia necesita de una aproximación integral que no solo dependa de la lucha contra los mercados ilegales que operan en Tumaco, pero no desarrolla mecanismos puntuales para la priorización efectiva del homicidio. Una dirección estratégica adecuada acaba, entonces, teniendo pocos efectos en la realidad del municipio, por una ausencia de concreción en lo que implica priorizar la reducción del homicidio en términos de política criminal.

Salvo excepciones, las priorizaciones por ahora han sido poco transparentes o claras. Un ejemplo son las que hacen agentes estatales capturados por organizaciones criminales; otro parece ser una práctica heredada de la política contrainsurgente, que no es del todo irracional: priorizan la organización que tiene más potencial de querer acabar con el Estado, o sea, la que se parezca más a las guerrillas. Ambas son malos ejemplos de disuasiones estratégicas para disminuir la violencia, pues no envían una señal clara sobre el mayor vigor de la represión.

Lo que se busca es **institucionalizar las decisiones de focalización**, como se hizo con la política de priorización para la carga de trabajo de las direcciones seccionales, a través de una estrategia generalizada, **que focalice la atención de las autoridades en la violencia del crimen organizado**. Esto implica formular y aplicar, de manera transparente, criterios de priorización respecto de diferentes fenómenos, situaciones y organizaciones.

El cambio de incentivos desde el Estado debería alcanzar cierto grado de disuasión estratégica que esté respaldada por decisiones institucionales vigorosas y visibles, y que transmita una señal clara a los grupos al margen de ley. Este tipo de estrategias cuentan con respaldo empírico en diferentes contextos. La estrategia *pulling levers*, consistente en que las autoridades les envíen a jefes de pandillas señales claras y creíbles de represión dependiente de la violencia ejercida por dichos grupos ha sido evaluada en Estados Unidos⁷⁸, Brasil⁷⁹ y otros países⁸⁰, mostrando un impacto significativo en la violencia relacionada. A partir del análisis sistemático de la evidencia, Abt y Winship (2016) concluyen que es la estrategia más promisoría para disminuir el homicidio. Igualmente, Lessing (2012, 2015, 2017) ha estudiado a profundidad la estrategia de disuasión condicionada para Colombia, México y Brasil, consistente en la selección focalizada de blancos, y muestra que tales estrategias pueden tener un alto impacto en disminuir la violencia ejercida por organizaciones criminales en contra de funcionarios públicos. La tesis central de estas estrategias es concentrar de forma intensa los esfuerzos de disuasión sobre los actos, personas u organizaciones más violentos, y hacer esto de modo abierto y transparente, con el fin de enviar un incentivo disuasorio a los grupos ilegales. En vista de que las organizaciones criminales aprenden y mutan de acuerdo con los incentivos de su entorno, estas estrategias pretenden que dichas estructuras busquen alternativas a la violencia.

78 Braga y Weisburd (2012).

79 Muggah y Giannini (2019).

80 Abt y Winship (2016).

e. Fenómenos de violencia a priorizar en la persecución penal

Uno de los retos de la priorización es tener estándares razonables para saber qué priorizar y en qué nivel. Una asignación estratégica de los recursos requiere que dichos esquemas de priorización capturen de forma adecuada las distintas particularidades que deben repercutir en una asignación adicional de recursos y, a la vez, ser suficientemente flexibles para adaptarse correctamente a las diferentes realidades del territorio.

El objetivo de minimizar la violencia no implica simplemente la focalización de esfuerzos en quien es más violento. Dentro de los actos violentos pueden existir diferencias relevantes para la priorización reforzada –priorizar dentro de lo priorizado–. La disuasión estratégica depende de una focalización de esfuerzos suficiente para diferenciar entre distintas situaciones priorizadas. Así, los diferentes tipos de economías ilegales, mercados y arreglos de transacción ilegal pueden repercutir en diferentes niveles de violencia en lo local.

Por ejemplo, según el resumen de la literatura y la investigación de campo en Recife, Daudelin y Rattons (2021) indican que los mercados cerrados y cubiertos –de transacción repetidas entre personas conocidas, y en espacios privados– suelen crear menos incentivos para la violencia en comparación de los mercados abiertos y descubiertos –con transacciones no frecuentes, entre desconocidos, y en espacios públicos–. Es posible pensar entonces en la priorización de la disrupción de los mercados del segundo tipo frente al primero, para que las economías de microtráfico migren hacia arreglos menos volátiles y violentos⁸¹.

⁸¹ Ante estas decisiones de la priorización de la represión, también es necesario tener en cuenta los efectos respecto a otros objetivos de política criminal (ver apartado III.1.e), que en este caso pueden incluir la afectación de diferentes grupos sociales que actúan de forma característica en unos u otros mercados, y el impacto de las labores de represión en los incentivos de violencia de los mercados mismos. Un mercado abierto

A su vez, dentro de la violencia homicida, algunos casos tienen claramente mayor impacto, incluyendo aquellos dirigidos en contra de víctimas como funcionarios públicos, desmovilizados, periodistas, líderes sociales y autoridades indígenas, o las mujeres o personas LGBTI, cuando la agresión se da por el género o la orientación sexual. Igualmente, es posible pensar en la priorización de asesinatos por el método utilizado, incluyendo los homicidios con altos grados de sevicia, o las masacres por el número de víctimas y el terror que infunden.

Pasando ya al comportamiento de agresores o grupos organizados, los criterios mencionados tienen aún más impacto cuando se detecta que hacen parte de patrones de agresión homicida. Esto sucede, por ejemplo, en los casos en los que las organizaciones criminales atacan de modo sistemático a algunos de los grupos mencionados.

Adicionalmente, en algunos lugares es posible identificar patrones de violencia no homicida a partir de repertorios de agresión desplegados por actores armados ilegales. Como veremos, esto sucede con patrones de violencia dirigidos al control de la población o el territorio, por ejemplo, a partir de amenazas, extorsiones o actos de constreñimiento. Además de ser priorizables en sí mismos —por el miedo y el sufrimiento que causan a la población civil—, la investigación de dichos patrones es necesaria para comprender mejor el homicidio. Para este tipo de relaciones, puede ser aconsejable agrupar hechos por lugar específico de ocurrencia y período. Asociar los homicidios a sus motivaciones permite relacionarlos con un plan criminal, lo cual es fundamental para atribuir responsabilidades a autores no materiales, más aún, cuando las cadenas de mando y el control efectivo de superiores son porosos. Como desarrollamos en el apartado siguiente, la priorización en estos casos necesita de una aproximación analítica que supere la investigación individual de los casos y los asocie para una mejor comprensión del fenómeno.

y descubierto puede servir para drogas consumidas por clases sociales más vulnerables y la represión intensiva de algunos de estos mercados puede, a su turno, provocar niveles exacerbados de violencia. Ver Daudelin y Rattons (2021).

Patrones de violencia en Tumaco y subregistro adicional de violencia no homicida

A partir de nuestro trabajo en campo identificamos en Tumaco tres patrones de violencia que deben ser comprendidos como la consecuencia de planes o prácticas de las organizaciones criminales: (i) amenazas o extorsiones para constreñir a la víctima y/o desplazarla, asociadas a forzarla a trabajar con o para el grupo, exigirle dinero o colaboración con el grupo y para prevenir o sancionar colaboración con autoridades y grupos rivales; (ii) agresiones deliberadas para matar, asociadas a las amenazas descritas en el primer patrón; y (iii) amenazas y agresiones dirigidas específicamente a autoridades étnicas, servidores públicos y líderes comunitarios para desincentivar o prohibir liderazgos, proselitismos y decisiones contrarias a los intereses del grupo. Como se observa, dichos patrones están asociados y es difícil entender uno sin comprender el otro. Tampoco es posible comprender sus características si los casos son investigados individualmente.

Uno de los problemas para una investigación adecuada de estos patrones es el subregistro existente sobre la violencia no homicida. Además del bajo nivel de registro que ya tienen los homicidios (ver apartado II.1.), este problema se exagera en Tumaco a partir del déficit relativo de legitimidad y credibilidad de algunas autoridades y de la presencia extendida de grupos ilegales. Muy pocas personas se atreven a denunciar. La percepción generalizada es que la denuncia en la Policía o la Fiscalía es, a la vez, inefectiva y peligrosa, pues crea riesgos de represalias de grupos infiltrados en dichas autoridades.

Algunos criterios adicionales que pueden servir para focalizar recursos investigativos en contra del homicidio se refieren a la tercerización o gratuidad de la violencia ejercida por diferentes grupos. En primer lugar, las organizaciones criminales, como sucede en Tumaco con el Frente Oliver Sinisterra, las Guerrillas Unidas del Pacífico, o los Contadores, pueden tener estructuras relativamente sueltas en que se ejerce un control interno limitado, aunque no tan indeterminado como el de otras organizaciones en otras regiones o ciudades colombianas, que funcionan a través de la tercerización de la violencia en grupos distintos de pandillas o combos. La contratación externa de la violencia debe priorizarse por varias razones. Primera, en la medida en que la coacción violenta de las organizaciones criminales es ejercida por grupos distintos, y en que la jerarquía y el control de estas personas son más difusos, aumentan la volatilidad y la incertidumbre de la violencia en contra de la población civil⁸². Algunos de los actos de violencia identificados pueden no corresponder a necesidades estratégicas de las organizaciones y se vuelven menos sensibles a las técnicas de disuasión de las autoridades. Segunda, la menor regulación de la violencia por las mismas estructuras lleva no solo a su mayor frecuencia, sino a más incertidumbre entre la población civil. Por último, la tercerización de la violencia depende de la existencia de grupos cuyo negocio mismo es matar, lo cual es un fenómeno grave que en sí mismo y amerita la priorización. Por estas razones, este es un factor relevante para la focalización de recursos y es un criterio de alarma para reaccionar rápidamente en la priorización de organizaciones en que se identifiquen un menor control de estructuras, unas jerarquías más difusas en la operatividad cotidiana, o una voluntad mayor de contratar los actos de violencia.

En segundo lugar, la gratuidad o volatilidad de la violencia corresponde a la voluntad y capacidad de las personas o grupos

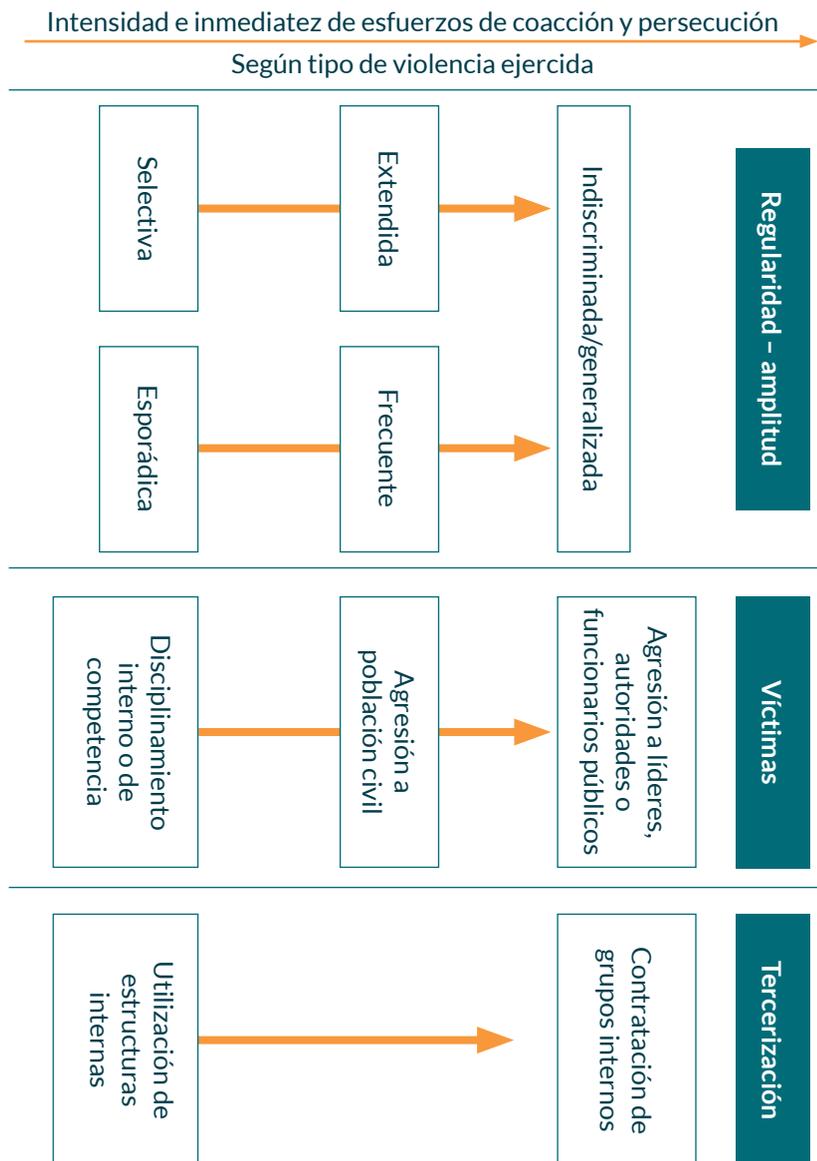
82 Esto es consistente con los hallazgos internacionales sobre la cohesión o dispersión de las estructuras criminales. Ver Durán-Martínez (2018).

ilegales de ejercer violencia por motivos impulsivos, no relacionados con las necesidades estratégicas de los negocios criminales. Desde luego, todo acto homicida es rechazable, pero los actos gratuitos o impetuosos son más difíciles de controlar. De esta forma, la capacidad del Estado de presentar incentivos para que las organizaciones disminuyan sus actos violentos depende de que la decisión de desplegar repertorios de violencia responda a estos incentivos; de que los grupos logren efectivamente modular su violencia como respuesta a los estímulos presentados por las autoridades estatales. Por ello, es necesario seleccionar blancos de personas dispuestas a la violencia gratuita, priorizando estos hechos e identificando a quienes ejercen dicho tipo de violencia —que pueden ser normalmente personas más jóvenes e impulsivas—, y proceder a su captura y judicialización.

El diagrama 2 ilustra de forma breve los criterios mencionados anteriormente, en relación con la necesidad de aplicar diferentes niveles de priorización a distintas características de la violencia. La intensidad e inmediatez de los esfuerzos de persecución penal dependen de diferentes características de las personas u organizaciones que ejercen violencia, incluyendo (i) su frecuencia y nivel de extensión a diferentes tipos de objetivos; (ii) si las víctimas son funcionarios públicos, líderes, desmovilizados, o ejercen roles de autoridad civil; y (iii) si las organizaciones suelen contratar externamente los actos de violencia. La focalización de recursos en estas situaciones permite, no solo responder de manera prioritaria a lo más grave, sino que además envía una señal de disuasión estratégica a las organizaciones criminales para disminuir la frecuencia y volatilidad de la violencia y evitar sus expresiones de mayor impacto en la sociedad civil.

Diagrama 2. Ejemplo de focalización de recursos para violencia de crimen organizado. Casos o actores armados.

Aplica para casos de homicidios y para otros repertorios graves de violencia



Ahora bien, puede que en algunas regiones las autoridades no logren distinguir fácilmente entre organizaciones o personas más violentas o que ejercen ciertos tipos de repertorios más que otros. Estas diferencias pueden no ser fácilmente identificables, sobre todo en contextos en los que las autoridades no cuentan con recursos de investigación o inteligencia adecuados. Esto plantea una dificultad para la disuasión estratégica, pues es imposible dirigir los esfuerzos de represión a quienes verdaderamente son más violentos.

La distinción entre personas o grupos violentos en Tumaco

La pregunta sobre quién es más violento es difícil de responder en Tumaco. La sociedad civil es reticente a dar información específica sobre la actuación particular de los grupos. En unos primeros momentos, la respuesta a este tipo de preguntas es que no se sabe quién es más violento o que todos son iguales. Sin embargo, ya cuando entran en confianza, o cuando las preguntas se plantean de forma menos directa, la gente parece saber. Algunos líderes sociales, además de ciertas personas de liderazgo en la iglesia o en autoridades gubernamentales, nos indicaron, por ejemplo, que había grupos o personas más sangrientos que otros, o que había algunos “que se dejaban hablar”. También, que había ciertos grupos que ejercían repertorios de violencia más indiscriminada que otros. Las respuestas que obtuvimos no siempre fueron consistentes y están lejos de constituir material suficiente para tomar decisiones de priorización, pero muestran que, con el tiempo, las autoridades sí podrían llegar a tener información que les permita tomar decisiones más estratégicas de selección de blancos.

A la vez, la Policía parece no saber si hay grupos o personas que ejercen una violencia distinta. Un oficial de alto rango de la comandancia de Tumaco nos indicó que “todos son iguales” y que la violencia era, a la vez, inevitable siempre que existieran los grupos y constante en el tiempo

más allá de quiénes fueran estos. Lo anterior muestra cómo la aproximación de la fuerza pública puede ser menos informada de lo que se conoce socialmente sobre los diferentes grupos.

En todo caso, de nuestra investigación concluimos que las organizaciones criminales en Tumaco gozan de un limitado control territorial y del negocio. La competencia entre estos actores parece ubicarse en un punto intermedio, sin que haya acuerdos estratégicos y de largo plazo —en que la violencia entre organizaciones puede ser menor—, pero tampoco una guerra total por el dominio del territorio, en la que la frecuencia y la visibilidad de la violencia pueden dispararse a niveles aún más altos que los existentes en el presente. Salvo muestras recientes de disputas más reacias y estructurales entre grupos, la competencia entre estos actores parece surtirse a través de acuerdos tácticos en algunas zonas respecto de ciertos eslabones del negocio —como el transporte fluvial compartido—, y homicidios selectivos en otros lugares. Esto puede tener consecuencias relevantes para la priorización, considerando la necesidad de conseguir equilibrios de violencia, tal como lo establece el apartado siguiente.

Ante estas dificultades de distinción, consideramos que existen dos tipos de respuesta: una para identificar diferencias hasta ahora imperceptibles para las autoridades y otra en caso de que en realidad los grupos sean indistinguibles. En primer lugar, como describimos en los capítulos siguientes, es necesario superar las falencias de investigación e inteligencia de las autoridades de persecución penal, que permiten solo apreciaciones que parecen generales, y a veces erradas, sobre el comportamiento de los diferentes grupos y actores en el territorio.

En segundo lugar, la disuasión estratégica tiene sentido incluso cuando en un primer momento el comportamiento violento entre grupos o personas es indiferenciable. Esto siempre que las autoridades logren dar una señal clara para que los grupos empiecen a distinguirse. Nuestra hipótesis es que ello funciona, escogiendo algunos casos y blancos especialmente violentos, y neutralizándolos abiertamente por dicha razón, dando el mensaje de que la violencia es el criterio principal

para priorizar los casos y perseguir de forma preponderante a los grupos. Desde luego, ello solo puede tener éxito si la amenaza de represión es creíble, lo cual no es fácil. Los apartados siguientes desarrollan las condiciones necesarias para implementar este tipo de priorización.

f. Características básicas necesarias para la priorización

Ahora, para ser eficaces, estas estrategias deben traducirse en resultados concretos en la judicialización de los blancos priorizados. Esto no es lo mismo que altos niveles de capturas, que ya se dan sin efectos estratégicos aparentes, sino la persecución efectiva de objetivos de alto valor definidos de antemano. En términos de Felbab-Brown (2013), la disuasión estratégica requiere de investigaciones e iniciativas de inteligencia estratégicas, planificadas, de buena calidad y extendidas en el tiempo, a diferencia de operaciones de corto plazo que dependen de la cantidad de capturas, y en contextos operativos en que las autoridades responden por prioridades momentáneas o “terminan detrás de las últimas escaladas de violencia” (p.4). En concordancia con estos requerimientos, una estrategia de priorización de la violencia en contra del crimen organizado debe contar como mínimo con los siguientes elementos:

Elementos mínimos de la priorización en contra del crimen organizado

1. Definición puntual de blancos. Los blancos de persecución penal deben definirse de manera específica dependiendo de los niveles de violencia que ejercen. Dichos blancos se refieren a organizaciones más violentas que otras en unos momentos específicos, o dentro de estas, a las personas que ejercen violencia, ya sea como autores intelectuales o determinadores, o como los que realizan las actividades operativas y logísticas necesarias para el éxito de los asesinatos.

2. Inteligencia. Desde luego, la posibilidad de tomar decisiones de priorización estratégica depende de la calidad de la información que tienen la Fiscalía y la Policía, tanto de los responsables de los casos o situaciones, como de las dinámicas de las organizaciones, sus integrantes y sus características concretas. Ello requiere de una buena capacidad investigativa (ver el siguiente capítulo), y, a la vez, de una inteligencia de calidad que guíe preliminarmente la investigación y, en últimas, aporte información utilizable en juicio. Es necesario fortalecer y mejorar la capacidad de infiltración, de control y de interpretación de la inteligencia con fines de policía judicial. Sin embargo, las autoridades dependen de mecanismos limitados de recolección de información. Salvo unas pocas iniciativas investigativas propias de la Fiscalía, la información sobre las estructuras y sus dinámicas está sujeta a recursos de inteligencia limitados de las Fuerzas Armadas, que tienen una cercanía estrecha con sus fuentes y que, generalmente, aportan información parcial o sesgada. Además, dicha información, o la de la propia Fiscalía cuando la tiene, no está sometida a mecanismos de contrastación, filtro y análisis estructurados y sistemáticos que valoren qué tan fidedigna, certera y relevante es para la toma de decisiones de coacción o persecución penal.

3. Vigor de la priorización. Como vimos en los capítulos anteriores, las dinámicas de violencia resultante del crimen organizado son tal vez uno de los problemas más graves de Colombia. Por lo tanto, la priorización para este fenómeno implica una atención de esfuerzos sin precedentes. No se trata de asignar una cantidad adicional relativa de recursos, como ya se ha dado con los esfuerzos de la Unidad Especial de la Fiscalía y de su correspondiente Cuerpo Élite de la Policía. Como veremos en el capítulo siguiente sobre investigación, se trata de que equipos enteros de las direcciones seccionales y nacionales tengan estas prioridades como fin último de sus funciones. Es necesario volcar un parte importante y mayoritaria de recursos de la Fiscalía y la Policía Judicial para responder adecuadamente a la violencia.

4. Equilibrios violentos entre actores. Las realidades de violencia pueden ser distintas entre regiones, dependiendo del tipo de relaciones entre organizaciones criminales. Por ejemplo, la ausencia de control monopólico de algún grupo y la competencia limitada entre actores tiene consecuencias sobre los repertorios de violencia a los que están sujetos los habitantes del territorio. A medida que las disputas entre organizaciones busquen vencer definitivamente al otro, la violencia será más frecuente, indiscriminada y visible, trayendo incertidumbre y miedo para la población civil. Adicionalmente, en la medida en que la competencia sea limitada e incluso existan acuerdos tácticos entre grupos, la violencia será más selectiva, menos impredecible y probablemente menos frecuente. Por estas razones, la persecución penal debe también enfocarse en perseguir prioritariamente a aquellos actores que rompen el equilibrio entre organizaciones y pretenden llevar disputas por el control monopólico y eliminar las demás estructuras. Esto también es una prioridad para la consecución de otros objetivos legítimos de política criminal como lo describe el siguiente punto.

5. Ponderación con otros objetivos. Hay otros objetivos primordiales de la lucha contra el crimen organizado, incluyendo el aumento de la legitimidad y la gobernanza del Estado, que también merecen prominencia en los objetivos de política criminal. Es necesario, entonces, hacer ejercicios de ponderación entre criterios de priorización, teniendo en cuenta la realidad en el territorio. Estas tensiones entre objetivos son inevitables y deben ser abordadas abierta y transparentemente por una política criminal coherente. Lo relevante es que en esta etapa la producción de drogas ilícitas y la lucha contra la criminalidad organizada son prioridades menos importantes que la preservación de la legitimidad y las capacidades de acción del Estado en el territorio y la disminución de la violencia.

Ahora, desde el punto de vista organizacional es necesario que la aplicación de los criterios de priorización se lleve a cabo a través de decisiones de tipo estratégico y estratégico-operativo, en espacios interinstitucionales de nivel regional. A partir de la política de priorización de la Fiscalía entre 2014 y 2020 es posible crear comités regionales de priorización en que participen directores seccionales de Fiscalía, comandantes de policía, gobernación y alcaldes de municipios relevantes, entre otras autoridades. Otro modelo es reunir varios consejos de seguridad de algunas ciudades, que deben servir no solo para aspectos gerenciales, sino para construir la estrategia para aplicar los criterios de priorización establecidos.

g. Alineación entre objetivos de política criminal y esfuerzos institucionales

Un elemento central de una priorización cohesionada es la alineación de los objetivos de persecución penal con las dinámicas organizacionales de investigación y judicialización. Los objetivos solo pueden alcanzarse si las autoridades estructuran y ordenan sus capacidades para trabajar hacia determinadas direcciones, en ciertos temas. Esto implica cambiar el rumbo de muchos de los esfuerzos públicos que se realizan hoy en día.

El problema es que una parte del esfuerzo estatal de persecución penal ya está comprometido en labores que pueden contradecir nuevos objetivos de política criminal. Esto es, deben responder al flujo de carga habitual, incluyendo las necesidades cotidianas de capturas de bajo nivel sin efectos importantes en el plano estratégico y que tampoco logran afectar la violencia. Así, un estudio de la Fiscalía de 2018 citado repetidamente en años recientes analiza una muestra representativa de los casos con captura e imputación efectuadas por la Dirección Nacional contra Organizaciones Criminales. El estudio encuentra que el 70% de dichas capturas fueron por concierto para delinquir y solo 7% lo fueron por homicidio. Un resultado central de dicho estudio es que apenas en 41% de los casos, cuyo expediente

describía al capturado como homicida, había una imputación efectiva por homicidio. Es decir, alrededor de dos tercios de los casos de crimen organizado en que la Fiscalía sabe que el procesado es un asesino se imputan por otros delitos. Esto muestra cómo una buena parte del esfuerzo relevante se va en judicializar casos que van llegando, pero cuyo impacto en la estrategia en contra del crimen organizado es irrelevante.

Ahora bien, la captura y judicialización de algunas personas de eslabones bajos o por delitos distintos a los de violencia podría tener sentido como parte de una estrategia dirigida a (i) incapacitar a personas especialmente violentas cuando no se dispone de pruebas para endilgar tipos penales más graves o adecuados; o (ii) la construcción de procesos piramidales de avance gradual en que las judicializaciones de eslabones menores ayudan a las subsiguientes de eslabones de relevancia estratégica. Sin embargo, las capturas no parecen estar insertadas en planes para la consecución progresiva de información o evidencia, ni para responder a una reflexión de orden estratégico. En su mayoría son indiscriminadas, de acuerdo con lo que efectivamente está al alcance de las Fuerzas Armadas o de la Fiscalía en momentos dados.

Como hemos mencionado, no desconocemos que hoy en día las autoridades tienen una mayor consciencia analítica. Varias dependencias de la Fiscalía trabajan desde hace unos años con matrices para la identificación de coincidencias entre casos. La Unidad Especial de la misma Fiscalía tiene proyectos de análisis regional. Incluso ciertas operaciones de la fuerza pública, como Agamenón en contra del Clan del Golfo, están pensadas para integrar diversas fuentes de información. La diferencia entre estas iniciativas y nuestra propuesta es el menor contenido estratégico de largo plazo de las primeras. El análisis criminal debe servir menos para identificar a quienes pueden ser sujetos de captura y más para comprender las estructuras criminales, su funcionamiento, sus lógicas delictuales y los patrones de violencia que ejercen contra la población civil. Como desarrollamos en los siguientes párrafos, hoy en día el buen análisis criminal debe llevar no a más capturas sino a menos, pero de mayor impacto.

Reciclaje de miembros de organizaciones criminales en Tumaco

En la dinámica del crimen organizado en Tumaco, por prensa es común identificar a mandos medios o altos de organizaciones criminales que estuvieron unos años en prisión y que se han reencauchado en las mismas u otras organizaciones. Tal rotación se debe, en parte, a que muchas de estas personas son judicializadas por concierto para delinquir, con penas medias y periodos cortos de incapacitación carcelaria. Esto les permite volver al crimen organizado de manera relativamente rápida, a veces mejor conectados que antes. En Tumaco observamos este problema para varias personas como alias Tigre, alias Pollo, alias Rock, alias Mario Lata, alias Alirio Castillo y alias Marihuano. Todos ellos son criminales conocidos en la región y por las autoridades, rotaron por varias organizaciones y pasaron periodos cortos en prisión.

Una verdadera política criminal autónoma y dirigida desde los criterios de protección de la ciudadanía y el aumento de la legitimidad y gobernanza del Estado necesita de (i) una reformulación sustancial en la manera de aplicar las herramientas de persecución penal y (ii) una reorganización de los recursos y equipos en el territorio para el uso de dichas herramientas y el cumplimiento de los fines planteados de persecución penal.

Elementos para una alineación entre objetivos y actuaciones en persecución penal

Aplicación de herramientas de persecución	Reorganización de recursos y equipos
<i>Iniciativa desde espacios interinstitucionales de formulación estratégica a nivel regional</i>	<i>Cohesión de la represión, con criterios nacionales, aplicados de forma flexible en el territorio</i>
Selección de blancos, tipos penales y fines de judicialización y eventual sanción.	Nivel 1. Cohesión entre diferentes entidades del ámbito nacional.
Tácticas investigativas y aplicación de herramientas procesales consistentes con objetivos.	Nivel 2. Cohesión entre diferentes direcciones, comandancias o unidades dentro de FGN o Policía.
Construcción proactiva de casos complejos y de mediano plazo. Mejoramiento del análisis para reflexión estratégica y construcción de casos.	Nivel 3. Cohesión entre unidades o direcciones nacionales con seccionales o regionales.
	Nivel 4. Cohesión entre distintas unidades, direcciones o unidades de rango regional, seccional o local.
Liderazgo estratégico de coacción y persecución a partir del conocimiento concreto del territorio.	Aprovechamiento y fortalecimiento de mecanismos de coordinación que promuevan iniciativas de persecución con cohesión desde el territorio.

En primer lugar, desde el punto de vista sustancial se requiere alinear los objetivos de política criminal, la investigación penal y el ejercicio de la acción penal en la práctica. Para ello, son necesarias al menos tres acciones. La escogencia de blancos de persecución penal y la priorización de recursos, descritas antes, deben hacerse en un marco de reflexión estratégica que cuestione el propósito de la sanción penal de ciertas personas. En lo mínimo, desde la prevención del

delito futuro, se espera que la persecución penal exitosa disuada los comportamientos más graves de las organizaciones criminales, incapacite a las personas que más daño causan e imposibilite (o al menos obstaculice) que las organizaciones criminales afectadas produzcan dichos daños.

Por ello, no solo las organizaciones y personas seleccionadas para persecución deben ser escogidas con cuidado. Esto debe estar acompañado de un esquema estratégico de judicialización, mediante el cual sean claros los tipos penales por aplicar. Deben evitarse las capturas que no tengan clara la forma como realmente se afecta el grupo y, al mismo tiempo, la judicialización intensiva por concierto para delinquir, sin que dicho tipo esté acompañado de otras judicializaciones más exigentes, por las que puedan imponerse penas relativamente más largas. En vez de muchas capturas por delitos de baja intensidad, lo ideal es lograr una menor cantidad de judicializaciones que verdaderamente incapaciten durante varios años a los responsables de alto impacto.

Tal como lo enunciamos en el apartado anterior, es necesario pasar de resolver noticias criminales individuales a construir casos complejos en contra de algunas personas u organizaciones. De nuevo, la Fiscalía ha mejorado sustancialmente su capacidad de análisis criminal en los últimos años, pero se deben aumentar y aprovechar dichas capacidades para construir casos de largo alcance, compuestos de múltiples noticias criminales por homicidios y otros delitos violentos. Esto es especialmente importante cuando se trata de homicidios en contra de líderes que, además de ser resueltos individualmente, requieren de una mayor amplitud investigativa en el territorio. Lo mismo aplica para la Unidad Especial de la Fiscalía, que ha tenido cierto éxito en la investigación de homicidios en contra de líderes sociales y personas desmovilizadas, pero que debe fortalecer su capacidad de formular casos complejos y de largo plazo. También es primordial para estudiar los homicidios como parte integral de repertorio o de patrones amplios de violencia, lo cual es significativo para comprender de manera completa el homicidio ejercido por los grupos ilegales.

Patrón de amenazas, extorsión y constreñimiento en Tumaco

Como describimos antes, dentro de los patrones de violencia en Tumaco, predomina el que conjuga los delitos de amenaza, extorsión y constreñimiento, principalmente para el control de los habitantes y las actividades en varios de los territorios urbanos y rurales, y la consecución de fuerza de trabajo barata. Este patrón está claramente relacionado con múltiples homicidios, desplazamientos y desapariciones de los cuales son víctimas los civiles, especialmente líderes sociales, y produce altos niveles de inseguridad en la población civil. Puede catalogarse como la manera más clara y cotidiana en que se manifiesta el actuar violento de las organizaciones criminales. Tanto por su gravedad en sí misma, como porque no es posible comprender bien las dinámicas del homicidio sin discernir cómo funciona este patrón, es necesario ampliar las investigaciones y juntar diferentes casos individuales por diversos delitos.

En sí mismo es difícil identificar y encontrar a los responsables de homicidios priorizados, pero dicha dificultad hace que la gran mayoría de esfuerzos se enfoquen en su investigación y judicialización, sin analizar si estas noticias criminales están relacionadas con otros homicidios o actos de violencia. La priorización en el esclarecimiento de unos casos graves es auténtica y positiva. Sin embargo, es necesario ir más allá, y entender, investigar y judicializar los reportorios o prácticas de violencia de los que hacen parte dichos casos específicos. Además, relacionado con la manera dispersa como las autoridades se aproximan a los casos individuales, los hechos de violencia se investigan y judicializan como si fueran delitos ordinarios, sin que se capture la sistematicidad o generalidad de las conductas. No se trata solo de la circunscripción a casos o delitos específicos. Además, se investigan generalmente los autores materiales o directamente involucrados, sin remontarse a los autores intelectuales o determinadores; y, menos, a cómo se construyen y se aplican las decisiones de ejercer violencia, o a la lógica de dichas decisiones dentro del funcionamiento de las

estructuras criminales o de los mercados ilegales. En particular, en circunstancias que pueden tener las características de un conflicto armado no internacional —y en las cuales la misma fuerza pública clasifica a actores ilegales como Grupos Armados Organizados en un contexto de conflicto—, la persecución penal debería aplicar las categorías del derecho internacional humanitario para la protección de los civiles y la judicialización de crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. En dichos contextos es aún más necesario pasar de una aproximación individual de los casos, conforme a la justicia penal ordinaria, a una de análisis de violaciones sistemáticas en contra de la población civil con base en el derecho penal internacional.

En segundo lugar, desde el punto de vista organizacional es necesario hacer modificaciones que permitan alcanzar los propósitos sustanciales ilustrados en las líneas de arriba. De la literatura empírica concluimos en el apartado III.1.a. que las estrategias dispersas de represión pueden tener resultados irrelevantes o incluso aumentar la intensidad o la visibilidad de la violencia relacionada con crimen organizado⁸³.

La necesidad de mayor cohesión aquí no significa que el liderazgo deba estar totalmente unificado. Esto no es posible en Colombia, en donde, por buenas razones, diferentes autoridades como la Fiscalía —o las de índole territorial— son autónomas frente al Gobierno. Estos obstáculos para una política totalmente coordinada son inevitables y hasta cierto punto convenientes. La cohesión acá implica tomarse en serio que distintas autoridades deben tener una participación activa en la fijación de objetivos de política criminal. Esto puede ocurrir a través de varios mecanismos, incluyendo los espacios de articulación existentes, espacios nuevos que se consideren pertinentes u otros instrumentos más característicos de cada autoridad, como las decisiones judiciales, los actos que dan línea a la priorización de la Fiscalía o las decisiones de gobierno de las autoridades locales. En particular, es necesario que los objetivos de protección de la población civil contra la violencia sean integrados como parte preeminente de la política criminal.

83 Durán-Martínez (2018).

Estos esfuerzos de cohesión no son fáciles, pero dicha dificultad no debe llevar a soluciones inmediatas que asuman que los objetivos preeminentes y efectivos son los establecidos por las exigencias de resultado de la fuerza pública. En otras palabras, las dificultades de coordinación no pueden ser excusa para la inexistencia de una política explícita y concertada de lucha contra el homicidio y la violencia.

La coherencia en la estrategia mencionada requiere que los fines de esta permeen las actuaciones de todas, o al menos la mayoría de las autoridades de coacción y persecución penal. Dicha necesidad se refiere a mínimo cuatro niveles de coordinación.

- Un nivel interinstitucional en que la Fiscalía General de la Nación y la fuerza pública sigan la misma estrategia y compartan blancos y objetivos de investigación y judicialización. Esto se ha logrado parcialmente en las últimas dos décadas con fuerzas de tarea en diferentes regiones del país en que participan, entre otras, Ejército, Armada, Policía y Fiscalía. Sin embargo, para dichos esquemas, la Fiscalía normalmente participa como herramienta pasiva en la judicialización de personas capturadas en operaciones militares y policiales, sin incidir en la reflexión operativo-estratégica de cuáles deben ser los fines de la persecución penal en el territorio, y, por ende, cuáles deben ser los blancos. A la vez, otras direcciones de la misma Fiscalía pueden actuar en el territorio de forma descoordinada.
- Un segundo nivel entre direcciones nacionales de la misma Fiscalía. No es raro que las direcciones nacionales antinarcóticos y contra organizaciones criminales tengan lógicas de persecución penal y objetivos distintos entre ellas y en comparación con la Unidad Especial de la misma Fiscalía. Esto también puede suceder con diferentes direcciones o comandancias de Policía.
- Un tercer nivel se refiere a la relación entre el nivel local o regional y el nacional. Las unidades de rango nacional o regional pueden tener objetivos diferentes. Por ejemplo, mientras que la mayoría de las direcciones nacionales pueden responder a necesidades de

judicialización de la fuerza pública, las direcciones seccionales intentan responder a las particularidades de la delincuencia en lo local. El paso de información entre ambos niveles es escaso. Las direcciones seccionales, que en general cuentan con volúmenes relativos de recursos menores, tienen mayor conocimiento del territorio y se encargan normalmente de resolver los casos de homicidio, mientras que las direcciones nacionales tienen un conocimiento más genérico de lo regional y pueden acabar judicializando a las mismas personas, pero comúnmente por concierto para delinquir. En ocasiones, las direcciones nacionales no comparten información respecto de casos de homicidio que saben que están a cargo de las seccionales. Excepción a esta dinámica ha sido la Unidad Especial de la Fiscalía que, al ser de categoría nacional, construye autónomamente su carga a partir de homicidios de alto impacto. Este ejemplo debe servir de empujón para fortalecer la mirada local y regional, incluso desde las unidades de nivel nacional.

- Un cuarto nivel es el de diferentes direcciones seccionales de la Fiscalía y las comandancias departamentales. El crimen organizado tiene en ocasiones alcances regionales que van más allá de las fronteras entre direcciones seccionales. Por ende, a veces los objetivos de persecución deben plantearse contando con la participación de varias cabezas del orden departamental o seccional. Esto puede suceder con las regiones de Bajo Cauca antioqueño, Urabá y costa noroccidente, que pueden incluir hasta tres departamentos.

Como vimos, existen diversos mecanismos mediante los cuales se intentan resolver las necesidades de coordinación existentes. Esto incluye los grupos de tarea conjunta que dan cohesión parcial a las operaciones regionales de la fuerza pública con acompañamiento de la Fiscalía, o la preeminencia que en ciertos momentos ha tenido la Unidad Especial para resolver algunos delitos de alto impacto en la región, a través de grupos móviles o itinerantes que suplan o complementen las necesidades locales de investigación por momentos

específicos, pero de acuerdo con estrategias que giren alrededor de las lógicas de criminalidad en cada lugar.

Otro ejemplo para resaltar son los esfuerzos de priorización regional que ha intentado implementar la Fiscalía. La primera de estas iniciativas fue en 2016, cuando la entidad seleccionó siete regiones a partir del nivel y tipo de criminalidad en cada una y diseñó un esquema de focalización de recursos y de liderazgo unificado en contra del crimen organizado en cada región, en que direcciones seccionales y nacionales dependieran de una sola persona. Dicho esquema tuvo algunos éxitos como el funcionamiento cohesionado en Buenaventura bajo el liderazgo de la Dirección Seccional del Valle del Cauca; esquema que dio como resultado mayores tasas de imputación para delitos priorizados en dicha ciudad, así como un aumento temporal percibido de la legitimidad de la Fiscalía con los grupos sociales locales. No obstante, a la larga la iniciativa tuvo falencias de implementación, pues la Fiscalía no asignó a las regiones varios de los recursos previstos, y porque en la realidad la mayoría de fiscales de las direcciones nacionales siguieron trabajando sus noticias criminales sin mayor articulación con las demás direcciones. Una segunda iniciativa está siendo implementada en estos momentos bajo el liderazgo de la Vicefiscal General de la Nación. Es muy temprano para conocer los resultados de este proyecto y queda entonces por saber si contará con la intensidad de liderazgo, el conocimiento detallado del territorio y la alineación de los actores que en buena parte estuvieron ausentes en la implementación de la primera iniciativa.

En suma, ya existen mecanismos de articulación de la persecución penal. Falta, entonces, que estos sean más efectivos y que giren alrededor de una estrategia de política criminal que defina objetivos de protección a la ciudadanía y disminución de la violencia, y que sean suficientemente robustos para lograr coherencia a lo largo de la investigación y judicialización. Esto, a su vez, requiere que la implementación y ejecución de las iniciativas cuente con y mantenga una alta prioridad e intensidad de liderazgo desde el Gobierno y la Fiscalía.

Por las razones anteriores, a la priorización de la persecución penal de la violencia le falta un mayor contenido estratégico que descubra unas dimensiones complejas que en gran parte han pasado inadvertidas para la investigación y judicialización de la violencia. Así, impide desplegar desde la persecución penal estrategias robustas y bien delimitadas de disuasión a las prácticas de violencia más graves. La manera como se persigue el crimen organizado hoy en día no desincentiva el uso de la violencia. Para ello se necesitan herramientas de análisis criminal fuertes que sean implementadas de manera regular en el territorio. Ahora bien, la posibilidad de hacer realidad estas propuestas depende del vigor y la calidad de la investigación penal, pues de allí surgen los conocimientos de la criminalidad organizada en lo local para tomar decisiones adecuadas de persecución. El siguiente apartado estudia los problemas de la investigación y las formas de solucionarlos.

2. Mejoras en la investigación penal

Como mencionamos anteriormente, la investigación penal del homicidio ha tenido cierto éxito relativo, pues la imputación de los casos alcanza alrededor de 25%, una tasa superior a otros delitos priorizados como la de violencia sexual que es de 12%, la de la violencia intrafamiliar que es de 14%, o, finalmente, la del hurto que es de 4%⁸⁴. Además, como vimos en el apartado II.2.c., el éxito de la investigación ha tenido etapas de incremento considerable, pasando de 2012 a 2019 de 17% a 25%. Las mejoras recientes en la capacidad de imputación ya separan a Colombia de los países con niveles ínfimos de judicialización del homicidio doloso, como México, Guatemala y Honduras.

84 Aquí utilizamos las tasas de esclarecimiento que necesitan de una imputación u otra decisión judicial que formalmente muestre el avance de la investigación y el proceso. Ver FGN (2020).

Además, la proporción de casos con imputación respecto de aquellos en que se profiere una condena no solo es sustancial, sino que también creció hasta 2019 a siete de cada diez imputaciones. Esto tiene dos implicaciones importantes. Primero, el aumento en la proporción de imputaciones no parece artificial, pues no ha estado acompañado de un crecimiento de casos que se caen en juicio. Segundo, la diferencia en resultados entre esclarecimiento o imputación, de una parte, y condena, de otra, muestra que el cuello de botella más significativo para la persecución del homicidio es la investigación. Solo uno de cada cuatro homicidios logra una imputación, mientras que tres de cuatro casos con imputación logran sentencia condenatoria.

Ahora, aunque positivos, estos resultados son insuficientes para que la persecución penal constituya un mecanismo efectivo de disuasión, sanción moral e incapacitación de los responsables. Los resultados actuales muestran que sigue existiendo una distancia enorme con los países de mayor ingreso, en donde la mayoría de los homicidios son esclarecidos.

Durante la investigación penal del homicidio se espera idealmente que la Policía Judicial logre (i) confirmar que sí existió un delito doloso —en comparación con casos de muertes naturales o accidentales—; (ii) identificar y capturar a todos los responsables, desde autores intelectuales, pasando por facilitadores operativos, hasta autores intelectuales o determinadores; (iii) obtener evidencia admisible en juicio para condenar a dichas personas; (iv) dilucidar, al menos, básicamente, los móviles del crimen; y (v) en los procesos relevantes, integrar los hechos individuales en casos más complejos en contra de organizaciones criminales.

Alcanzar estos logros debe tener efectos, tanto para los homicidios que no están directamente relacionados con crimen organizado como para los que sí lo están. La insuficiencia de resultados no solo se refiere a los casos complejos de crimen organizado, también corresponde a los problemas para solucionar casos que en promedio son menos difíciles, relacionados por ejemplo con disputas intrapersonales o violencia doméstica. Por esta razón, en lo fundamental es necesario aumentar la proporción de casos individuales en los que se identifica

y condena a un responsable. Aquí nos referimos a los esfuerzos convencionales de averiguación penal que incluyen el comportamiento de los primeros respondientes, el manejo de escena, la calidad y rapidez de la pesquisa forense y, en general, el vigor y la articulación investigativa para construir y probar hipótesis sobre hechos puntuales.

Pasando a niveles más elevados de complejidad, también se requiere que la investigación penal logre mejores niveles de análisis y de comprensión del contexto. Un primer fenómeno que ilustra esta necesidad es el feminicidio: al analizar las noticias criminales por este delito, la Fiscalía ha establecido que existe una relación empírica clara con los casos de violencia intrafamiliar. Esto ratifica en la práctica la asociación que desde la política criminal se hizo al momento de definir como delito autónomo el asesinato de mujeres como consecuencia de la violencia machista. Por esta razón, las autoridades de investigación penal deben poder encontrar lazos entre las noticias criminales por violencia intrafamiliar, amenazas y feminicidio.

Una segunda necesidad de análisis criminal se refiere a la comprensión del contexto del crimen organizado en lo local. Esto busca judicializar a autores intelectuales o determinadores y, de forma más general, comprender los asesinatos individuales como parte de repertorios más amplios de violencia y la composición de casos complejos descritos anteriormente (ver el capítulo III.1). Los datos de imputación o esclarecimiento, aunque muestran mejoras, no capturan elementos cualitativos del éxito en la investigación que, en síntesis, requieren que las autoridades conozcan a profundidad los casos y sus responsables. Esto es particularmente importante para los homicidios de alto impacto con elementos políticos, como los perpetrados en contra de líderes, defensores de derechos humanos, periodistas y otras personas de grupos de protección constitucional reforzada.

Aunque son múltiples retos, muchos de ellos involucran medidas de bajo costo. Este apartado muestra, de una parte, las buenas prácticas que probablemente han permitido una mejora en la investigación de homicidio y, de otra, los desafíos que quedan para fortalecer, profesionalizar, estandarizar y, en últimas, mejorar los resultados de investigación penal, más allá de los desafíos de análisis criminal e

inteligencia descritos en el apartado anterior. En esta sección presentamos los retos de liderazgo y coordinación, de estandarización, de mejoramiento de las capacidades humanas y de superación de obstáculos logísticos cotidianos.

a. Retos de coordinación, asignación de tareas, y formación y liderazgo de equipos

En este apartado identificamos varios problemas en el manejo de equipos en las diferentes policías judiciales y dentro de la misma Fiscalía, entre distintos fiscales y entre diversos equipos y especialidades de investigación. Planteamos alternativas para solucionar estos problemas, que, en últimas, dependen de la creación de esquemas y equipos de investigación integrados, que respondan menos a jerarquías formales de funcionarios y más a la necesidad sustancial de las investigaciones⁸⁵.

La policía judicial que asiste la investigación del homicidio está conformada por personal tanto de la Policía Nacional como del CTI de la Fiscalía. En la mayoría de las ciudades, estas policías judiciales operan por turnos: en algunos casos una institución atiende los homicidios de un día y la otra atiende los del siguiente día; en otros el equipo de una institución atiende un caso y el equipo de la otra el siguiente. La participación simultánea de ambas entidades es clave no solo porque la investigación del homicidio requiere numerosos recursos, sino también porque cuando en un homicidio está involucrado un miembro de una autoridad, la investigación debe corresponder a la otra. Aunque el funcionamiento de la relación entre instituciones es muy distinto entre ciudades, existen de forma transversal dificultades prácticas para asumir la competencia de casos fáciles y de relevancia mediática, o para evitar los difíciles. También hay problemas en el flujo de la información cuando la policía obtiene material que

⁸⁵ Para evidencia empírica de lo que funciona para mejorar los resultados de la investigación penal del homicidio, ver Carter y Carter (2016).

puede servir para un caso que tiene el CTI o viceversa. Por último, hay prioridades distintas entre las entidades, que llevan a focalizaciones de recursos dispares.

En general, las habilidades de los investigadores del CTI y de la Policía son complementarias. Por ello, una primera solución a estos problemas es que ambas autoridades se integren en equipos conjuntos para investigar la mayoría de los homicidios. Esto no es fácil desde el punto de vista logístico y de manejo de recursos humanos: la Policía y el CTI responden a jerarquías distintas y sus horarios y esquemas laborales son diferentes. Para intentar superar estos problemas, en 2018 la Fiscalía comenzó un piloto en Pereira para que ambas instituciones conformaran equipos conjuntos de investigación de homicidios. Pero dicho ensayo fue terminado en 2019 por razones de orden interno de las entidades, sin tener claros sus resultados y el potencial de integración de las dos autoridades de investigación. Otra alternativa es reinstalar las mesas de coordinación entre la Policía y la Fiscalía, que durante un tiempo tuvieron éxito resolviendo problemas de coordinación específicos. De doce mesas temáticas una funcionaba específicamente para investigación de homicidios.

A los problemas de coordinación entre policías judiciales se suma la articulación con los fiscales. Hay direcciones seccionales organizadas de modo que en la investigación de un solo homicidio participan diferentes fiscales y diferentes equipos de policía judicial. Un personal se encarga de las primeras horas de un caso, en las que puede haber necesidad de legalización de captura y otras diligencias; luego pasa a otro fiscal que desarrolla la investigación con otro equipo de policía judicial y, finalmente, otras personas atienden el juicio. Esto lleva a la segmentación de la información y a la discontinuidad de las dinámicas investigativas y, como se ha probado en otros delitos, a aumentar las tasas de absolución⁸⁶.

El problema no es solo que diferentes equipos de investigadores y fiscales trabajen en distintos momentos en los mismos casos. Además,

86 FGN (2020).

el trabajo de equipo es difícil, pues el personal de diversas disciplinas hace parte de distintas jerarquías⁸⁷. Los investigadores de vecindario (los detectives), el personal forense y los fiscales encargados de homicidio tienen jefes diferentes, y el liderazgo de las investigaciones es difuso, pues no hay encargados claros en el tiempo, ni equipos asignados al caso a mediano plazo.

A partir de un intento por corregir estos problemas en la Fiscalía, la evidencia reciente muestra que pequeños ajustes en la forma de coordinar los equipos de homicidio tienen un impacto grande en los resultados de la investigación. En un experimento en 2016 en la seccional Bogotá se ajustó la coordinación de los equipos para garantizar que cada grupo de investigadores, criminalísticos y fiscales mantuviera un mismo fiscal desde el principio del caso hasta su judicialización. Así se probó que esta forma de trabajo aumentaba las tasas de acusación y condena, entre otros efectos positivos⁸⁸. Este reajuste de la organización de los equipos podría extenderse a todas las seccionales, con los arreglos necesarios dependiendo de las dinámicas y recursos locales para atender homicidios. Es una intervención con costos relativamente bajos e impactos altos. Si bien en el Direccionamiento Estratégico de la FGN (2020-2023) está prevista la definición de “rutas de investigación [...] que incentiven tanto a la policía judicial como a los fiscales a tener una comunicación continua” (§66), es clave que esta tenga en cuenta los factores que la evidencia empírica ha mostrado que funcionan.

b. Insistir en estandarización de actos de investigación

En los últimos años se han logrado adoptar algunos estándares sobre la investigación y judicialización del homicidio que, de acuerdo con las mesas de coordinación mencionadas, involucran tanto a

⁸⁷ La Rota y Bernal (2014).

⁸⁸ Collazos, D. et al. (2020).

Policía como a Fiscalía. Por ejemplo, la “Guía para inspección al lugar de los hechos” (Acuerdo 02 de 2017) es un avance importante para tener claridad sobre las actividades que se deben realizar en la escena del crimen.

Sin embargo, es necesario continuar con los esfuerzos de estandarización de las actividades de persecución. De una parte, como resultado de la cooperación de la Embajada del Reino Unido con la Fiscalía, en 2019 se contrató un mapeo de procesos de la investigación y judicialización del homicidio doloso, a partir del cual es posible tomar decisiones más fundamentadas sobre las rutas de investigación y sus contenidos⁸⁹. Los resultados de dicho mapeo parecen ya estar listos, pero no han sido publicados, y desde nuestro conocimiento no han servido todavía para tomar decisiones en la materia.

Un nivel más específico de la estandarización es el de listas de chequeo que establecen de manera concreta las tareas mínimas por realizar en diferentes etapas y situaciones de investigación penal. Una primera iniciativa, que fue formulada en abstracto, pero que no ha sido desarrollada apropiadamente, es la lista de chequeo para primeros respondientes, durante los primeros momentos de protección del cadáver y la escena, e identificación de potenciales responsables y testigos. Una segunda iniciativa, que contó con más impulso, es la lista de chequeo de investigación de homicidio, cuyo documento tampoco ha sido publicado por la Fiscalía.

Ahora bien, dicha **estandarización debe ser flexible para poder ser aplicada en diferentes lugares del país**. En principio, identificamos varios grados de aplicación de estándares, dependiendo al menos de tres criterios en la intensidad y permanencia de los recursos de investigación en cada lugar: (i) el nivel de densidad urbana, (ii) la lejanía o aislamiento del lugar de los hechos y (iii) los riesgos de seguridad en dicho lugar. En todo caso, la estandarización

⁸⁹ Estas iniciativas se han desarrollado en consistencia con el objetivo del Direccionamiento Estratégico de la FGN sobre estandarización de la investigación del homicidio.

debe identificar las tareas mínimas por cumplir, tanto en contextos de alto control urbano como en territorios rurales, aislados y con altos riesgos de seguridad. Es mejor ser realistas en reconocer que existen situaciones riesgosas en áreas de difícil acceso e identificar unos pocos elementos probatorios que es viable recoger en dichas situaciones que pretender que pueden ejecutarse estándares inaplicables en ciertas áreas del país. En la última de estas situaciones, los estándares resultan irrelevantes. En la primera, sirven para que el funcionario de policía judicial tenga claridad puntual de lo que se demanda de ella en entornos difíciles.

Investigación penal en territorios de alto riesgo de Tumaco

La posibilidad de adelantar actos de investigación en Tumaco es muy limitada. Esto sucede en zonas rurales de acceso restringido y controladas por organizaciones criminales, por ejemplo, hacia Barbacoas o Magüí-Payán, como en barrios del casco urbano a los que la fuerza pública solo puede entrar dependiendo de operativos vigorosos. Salvo excepciones de casos contra líderes, masacres u otros con alto nivel mediático en los que se montan operativos con participación de muchos servidores, no hay investigación alguna de los homicidios en el lugar de los hechos. Cuando se enteran, la Policía o la Fiscalía solo registran información reducida de las víctimas y de lo sucedido, sin que sea posible hacer pesquisas o análisis futuros.

De acuerdo con lo anterior, es necesario insistir en las iniciativas de estandarización diferenciada. Esto permitirá una reflexión del contenido de las actividades de investigación y dará claridad sobre las pautas y criterios para evaluar los procedimientos realizados y el desempeño de servidores encargados de la investigación en diferentes territorios del país.

c. Perfilamiento, formación mínima, profesionalización y evaluaciones de calidad

La estandarización puede ser un avance importante hacia una investigación relativamente homogénea del delito. Sin embargo, es común la preocupación por las diferencias entre equipos que aplican de forma diversa los mismos estándares. Mientras en algunos hay personas formadas y experimentadas en la investigación y judicialización del homicidio, en otros hay personas sin ningún conocimiento específico sobre este delito o, en general, sobre investigación criminal. Por ejemplo, la *Guía para inspección al lugar de los hechos*, contiene interpretaciones y aplicaciones totalmente divergentes de los mismos estándares. Esto se agrava por el hecho de que no existen perfiles definidos ni formación mínima para desempeñar los roles de detectives y de personal forense. La calidad de los equipos puede variar enormemente, lo que impacta negativamente en la investigación.

Los problemas de heterogeneidad y calidad en los equipos se podrían abordar a través de tres tipos de medidas. Primero, establecer estándares de ingreso y permanencia en los equipos de homicidio garantizaría que se cumpla al menos un piso de formación base y de habilidades. El éxito en la investigación del homicidio depende no solo de conocimientos, sino también de habilidades que faciliten el desarrollo adecuado de la iniciativa investigativa. Segundo, lo anterior debería combinarse con metodologías de valoración y seguimiento de la aplicación de estándares en los equipos para precisar las brechas y trabajar de manera específica en los aspectos vulnerables de los procesos. Por último, desde antes se ha insistido en que el nivel de los investigadores de delitos priorizados debe ser comparativamente mayor que el del resto de investigadores. La asignación del personal a este tipo de delitos debe dar prelación a quienes demuestran mayor compromiso y habilidades. Pero en varias seccionales la asignación sigue siendo interpretada como un castigo. La Fiscalía y la Policía deben buscar maneras de valorar y reconocer el trabajo de los funcionarios de dichas unidades, centrando en ellas a

los de mejor paga y otorgándoles otros beneficios y oportunidades de crecimiento.

Formar parte de estas unidades debe reflejarse en el reconocimiento institucional y la formación que reciben los servidores de investigación. El problema aquí es la precaria profesionalización en la carrera y el escalafón de policía judicial en la Fiscalía. Quienes pertenecen a estas unidades investigativas de delitos priorizados no necesariamente son los rangos de investigadores de mejor reconocimiento y remuneración. A su turno, y a diferencia de la Policía, el hecho de subir de escalafón, o de hacerse cargo de delitos más complejos, no está necesariamente acompañado por cursos de especialización.

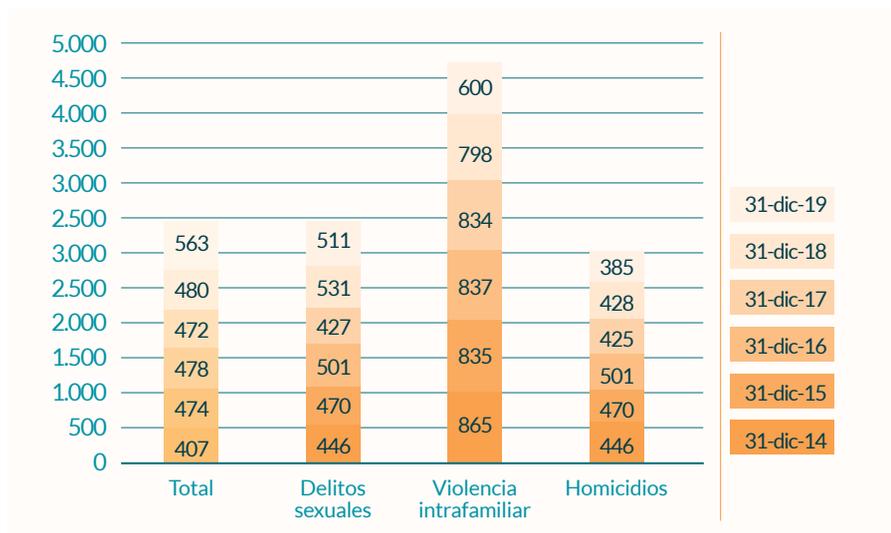
Los cursos básicos de formación, aunque son completos, no se ofrecen a todos los investigadores y los cursos concretos respecto de técnicas investigativas o delitos específicos se proveen de manera inusual e indeterminada. Al no existir una estructura que prepare a investigadores para entrar a estas unidades especializadas, la capacitación en la Fiscalía no es una herramienta de crecimiento profesional. Por lo anterior, y más allá de múltiples problemas relativos al funcionamiento de la Dirección de Altos Estudios de la Fiscalía, es necesario construir y estandarizar unos cursos técnicos básicos sobre investigación de fenómenos delictivos priorizados como homicidio y violencia basada en género, que se dicten de manera habitual a todos los que pasan a ser investigadores de dichos delitos.

d. Asignación proporcional de recursos de investigación

El homicidio es uno de los delitos con mayor asignación relativa de recursos. Este es el fenómeno criminal para el cual claramente funcionó la política de priorización, que insistió en focalizar los recursos para la persecución de delitos priorizados. Mientras que en 2019 en promedio un fiscal tenía 563 casos, un fiscal de homicidios tenía 385, muchos menos incluso que los de otros delitos priorizados como violencia sexual (511 en promedio por fiscal) o violencia intrafamiliar (600 en promedio

por fiscal). Sin embargo, estas cifras varían significativamente entre regiones. Según explica el Direccionamiento Estratégico de la FGN (2020-2023), mientras que un despacho promedio en 2020 tenía 584 casos, había 29 municipios con cargas promedio de más de 1.500 (§ 79).

Gráfico 4. Carga promedio por especialidad 2014-2019



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Política de Priorización. Presentación realizada en la semana de la seguridad ciudadana del BID 2019. <https://vimeo.com/369414717/b469d67b35> (consultado el 3 de julio de 2021)

Estas desproporciones se refieren también a los investigadores y criminalísticos. La comparación entre Bogotá y Cali ilustra dicha asimetría. De acuerdo con un análisis de la Fiscalía en 2018, Bogotá, con cerca de 1.200 homicidios anuales, contaba con un equipo exclusivo de homicidio de alrededor de 53 investigadores y 45 criminalísticos. Mientras que Cali, con un número de homicidios similar, tenía 27 investigadores y 13 criminalísticos⁹⁰. Al extremo, el municipio de

⁹⁰ Documento de Dirección de Políticas Públicas y Planeación de la Fiscalía General de la Nación (2018), difundido en su momento a varias

Argelia tuvo la segunda tasa de homicidios más alta de 2020, pasó de 86 a 289 entre 2018 y 2020 —de 23 a 77 casos anuales—, carece de personal dedicado a este delito y trabaja con los recursos asignados por la Dirección Seccional de Cauca que desde Popayán cubre los 42 municipios del departamento.

Este problema se extiende probablemente de forma más pronunciada a la Judicatura. No existen datos públicos actualizados sobre cuántos jueces hay en Colombia en cada municipio. Según los datos de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), Colombia tiene 9,7 fiscales y 11,7 jueces por cada 100.000 habitantes⁹¹. Esta cifra no aclara si se trata o no de jueces de especialidad penal o si cubre todas las especialidades. El problema es que no hemos pensado adecuadamente cuántos fiscales deben corresponder a cuántos jueces para delitos priorizados. A esto se suman, como observamos antes, las enormes disparidades entre circuitos.

Funcionarios de Fiscalía y Judicatura en Tumaco

En los datos recaudados por derecho de petición, la Judicatura y la Fiscalía nos indicaron que en Tumaco hay cinco jueces penales, 21 fiscales, 20 asistentes de fiscal y 32 miembros del CTI. Algunos de los entrevistados señalaron que los fiscales e investigadores presentes efectivamente en ese municipio son muchos menos, pero en todo caso sí existe una asimetría entre la cantidad de fiscales y jueces.

organizaciones de la sociedad civil. Los datos de personal de dicha época parecen haber variado poco al día de hoy.

91 CEJ (2022). Disponible en: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/oferta-institucional/jueces-fiscales-y-defensores-publicos-por-cada-100-000-habitantes/>

Otra faceta del problema es la cantidad de audiencias atrasadas que según la Fiscalía son más de cien mil —el homicidio se ubica entre los tres delitos con más audiencias pendientes—⁹². Si la Fiscalía asigna más fiscales a delitos priorizados, pero esto no ocurre en la Judicatura, se trasladan los cuellos de botella de una autoridad a otra.

El Consejo Superior de la Judicatura ha sido especialmente reacio a la priorización y a la asignación estratégica de recursos. En el triaje continúa asumiendo que el orden de entrada de los casos es el factor preponderante en la asignación de tiempos, y ha sido reticente en destinar más recursos a los delitos priorizados por la Fiscalía. En este sentido, el Consejo Superior debe ser parte activa en las estrategias de política criminal. Su independencia debe reflejarse en la autonomía —y el respaldo institucional— de jueces y magistrados para la toma de decisiones en cada caso, pero dicha autonomía no puede interpretarse de forma que le impida articularse, en términos administrativos y presupuestales, con las prioridades del Estado y de las demás autoridades.

La intensidad de concentración de recursos necesaria para aplicar técnicas de disuasión condicional descritas en el capítulo III.1. necesita de una cantidad de recursos que hasta ahora no hemos visto destinados para la persecución de homicidios, sobre todo en zonas en donde operan dinámicas circulares de violencia exacerbada. Por ello, la asignación de recursos debería ser monitoreada permanentemente para garantizar que la priorización refleje una asignación estratégica de los mismos. Es necesario pensar cuáles son las canastas de funcionarios necesarias de Fiscalía, Judicatura y Defensoría para delitos priorizados —por no hablar de otro tipo de servidores de medicina legal o funciones de peritaje—, en zonas urbanas y rurales. Ello hace posible saber cuántos funcionarios se necesitan dónde, de tal forma que los delitos y las zonas priorizadas cuenten con suficientes recursos, pero también, para que entre ellos fluya la carga de trabajo y se minimicen los cuellos de botella. Además, esta asignación debe ser flexible para responder a vicisitudes de la demanda: fiestas nacionales o locales que aumentan los delitos e incrementos del homicidio en algunas zonas. Una parte de

92 El Tiempo (2017).

esta necesidad se podría proveer con la estrategia de equipos itinerantes definida por la Fiscalía, pero de todos modos debe haber una capacidad de responder con flexibilidad al asignar los recursos, teniendo en cuenta que muchas veces a los municipios con más necesidades se les dificulta hacer oír su voz en los escenarios donde ocurren estas conversaciones.

e. Gerencia local de investigación de homicidios y funcionarios de enlace con familiares

La investigación del homicidio puede beneficiarse de gerentes locales que cumplan labores estratégicas, de coordinación y de gestión. El impacto de los problemas logísticos en el funcionamiento de los equipos de homicidio es importante: fallas mecánicas en los carros, vacaciones o permisos del personal que no son cubiertos, aumento de casos en las fechas en que muchas personas están en descanso (como 25 de diciembre y 1 de enero), entre muchos otros. Estos son asuntos de gestión que a menudo tienen una solución posible, pero se quedan sin resolver por falta de una porque no hay una persona con suficientes habilidades gerenciales para abordar estas materias. Si bien hay coordinadores de equipos, estos no pueden tomar decisiones adecuadas sobre personal o logística, por ejemplo. Además, como vimos antes, hay una alta fragmentación de coordinadores: uno de fiscales, uno de investigadores y uno de criminalísticos, sin contar a los de la Policía.

La figura de los gerentes es una herramienta para superar estas barreras administrativas y otros obstáculos de coordinación, en las ciudades y municipios donde el volumen de casos lo justifique. Esta persona puede jugar un papel de coordinador transversal a todas las áreas relevantes para el esclarecimiento: investigación, recursos, priorización. Este cargo no debería, además, ser desempeñado simplemente por un buen fiscal, sino por una persona con liderazgo y habilidades de relacionamiento. Hoy en día, y desde 2016, hay un encargado de homicidios en la Delegada de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía, una figura valiosa, pues está pendiente de los resultados de investigación y persecución de este delito, y tiene una idea armada de la estrategia de persecución penal en todo el territorio, pero carece de capacidad

de estar al tanto de las realidades prácticas en todas las ciudades. Por esto, la herramienta de las gerencias de homicidio en algunas seccionales y ciudades puede complementar y expandir el poder de esta figura.

Por último, es común que los familiares de las personas asesinadas se sientan maltratadas por la Policía y la FGN⁹³. En particular, muchos fiscales e investigadores de policía judicial no están capacitados ni tienen los perfiles para atender e interactuar con las víctimas de forma digna. Lo cual, a su turno, afecta las pesquisas pues los familiares de las víctimas son una fuente de información esencial para esclarecer los motivos de la agresión y sus posibles responsables. Al mismo tiempo, la Dirección de Usuarios de la FGN está más concentrada en atender bien la recepción de denuncias que en construir programas de atención particularizada a víctimas. Dada la prioridad que tiene la respuesta a homicidios, sugerimos construir un piloto de enlaces con víctimas en que unos servidores entrenados cumplan un papel de conexión con los familiares, para que la interacción con ellos sea más profesional, se construya como punto de contacto entre FGN y familiares, y también para la recepción de información valiosa para la investigación. Una idea parecida fue desarrollada por la Fiscalía de Inglaterra y Gales a partir las “*Victims Liaison Units*”, las cuales aparentemente han tenido éxito, no solo en mejorar la atención a los familiares, sino en conseguir información relevante para las investigaciones⁹⁴. La hipótesis por evaluar es que estos enlaces pueden aumentar la satisfacción y la confianza de los familiares en el proceso penal, así como mejorar las expectativas de éxito de la investigación⁹⁵.

93 Para ejemplos de estos maltratos a familiares de jóvenes asesinados en Medellín, ver Observatorio de Fabelas y Casa de las Estrategias (2021).

94 En entrevista a una funcionaria de CPS, miembro de esta unidad, nos indicó que han encontrado que los casos en que participan los enlaces tienen mayor nivel de satisfacción de víctimas, sino que en promedio tienen más pistas para la investigación inicial. Sin embargo, estos datos no están publicados y en todo caso no muestran claramente un efecto causal de la iniciativa, por lo que es necesario medir el impacto de este piloto.

95 Sobre la necesidad de estos servicios especializados, ver entre otras Observatorio de Fabelas y Casa de las Estrategias (2021), Domingues y Dessen (2013) y Costa et. al (2017).

IV. ALTERNATIVAS PARA LA PREVENCIÓN DEL HOMICIDIO

Una lógica central de la persecución del homicidio es su prevención, a través de la disuasión e incapacitación puntual de los responsables. El anterior capítulo ofrece alternativas para lograrlo mediante la reformulación de objetivos de represión del crimen organizado y el mejoramiento de la investigación penal. Ahora, como dijimos desde el inicio de este documento, la política criminal debe tomarse en serio los repertorios de gestión del crimen que involucran herramientas diferentes a la persecución penal o la coacción de los delitos priorizados.

En este capítulo nos concentramos en estas estrategias de prevención. Diferentes autores, como recientemente lo hacen Franco et al. (2020) sintetizan la evidencia empírica sobre las intervenciones preventivas que pueden tener impacto en Colombia para mejorar los indicadores de seguridad ciudadana, y dentro de esto, disminuir la violencia.

Las alternativas analizadas se dividen en tres temas: el control de armas, las estrategias en el campo laboral o comunitario y las iniciativas en la política de salud.

1. Control de armas. Regulación más estricta y priorización del tráfico

La cantidad relativa de homicidios cometidos con armas de fuego en Colombia invita a pensar que su control es un factor importante para disminuir este delito. Como observamos en el capítulo II cierta evidencia internacional y en América Latina muestra una relación entre la disponibilidad de armas y la violencia homicida⁹⁶, probablemente como un factor facilitador de la violencia letal. A su vez, la Fiscalía estima que alrededor del 70% de cada cinco homicidios son cometidos con arma de fuego⁹⁷. Dicha cifra es comparativamente elevada, lo cual se explica por el papel protagónico del crimen organizado en el homicidio⁹⁸.

Las armas de fuego no solo son utilizadas para perpetrar homicidios, sino también otros delitos. Según lo registrado por la Policía⁹⁹, en 2019 fueron cometidos con este tipo de arma 9.139 homicidios, 146 delitos sexuales, 80 hurtos a entidades financieras, 45.043 hurtos a personas, 2.230 hurtos a residencias, 6.789 hurtos a comercio, 12.063 hurtos a vehículos, 4.454 lesiones personales y 155 violencias intrafamiliares¹⁰⁰.

Una dificultad importante para el control de los mercados de armas es que estos se caracterizan por una relación permanente entre espacios legales e ilegales. La razón es que “las armas son usualmente

96 Briceño-León et al. (2008); FGN (2016a); Llorente (2010); Villaveces et al. (2000).

97 FGN (2017); Suárez (2020).

98 De acuerdo con la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, Colombia está entre los diez países en el mundo que tienen la mayor proporción de homicidios con armas de fuego (UNODC, 2020).

99 Suárez (2020).

100 Sobre el tipo de armas de fuego utilizadas para cometer homicidios, Gilgen (2012), basada en un estudio de León-Beltrán y Forero, revela que el arma más usada para perpetrar homicidios en Bogotá en 2002 fue el revólver norteamericano Smith & Wesson en 38% de los casos, seguido por el revólver Llama de fabricación colombiana por Indumil en 25% de los casos.

manufacturadas en mercados legales y por fabricantes que poseen licencia para ello. Lo que sucede es que en cualquier momento de su ciclo de vida ellas pueden desviarse hacia mercados ilegales” (UNODC, 2020, p. 15). Mientras que mucha de la producción puede ser legal, lo ilegal ocurre cuando pasan a un actor ilegal o cuando se utilizan con fines ilícitos¹⁰¹. Lo anterior, con excepción de las armas hechizas, cuya fabricación es en sí misma ilegal y que puede ser necesario controlar con más rigor, tal como veremos más adelante.

Este apartado muestra la necesidad de mejorar la información sobre disponibilidad de armas en Colombia, enfocar recursos para una regulación más estricta de los mercados legales y para la lucha en contra del tráfico de estas y la construcción de armas hechizas. Aunque la evidencia sobre la relación entre disponibilidad o regulación de armas y homicidio no es clara ni en Colombia ni en otros países, la literatura actual sí permite llegar a algunas conclusiones para contar con mejor información, implementar alternativas de persecución penal y explorar caminos para una mejor regulación.

a. Evidencia internacional sobre armas y homicidio

Diversos autores han estudiado la relación entre la disponibilidad o la intensidad de la regulación de las armas de fuego y los homicidios. Sin embargo, dicha asociación no es clara y depende en buena parte de la metodología de los análisis y de los detalles de criminalidad y regulación de cada país. En Estados Unidos, en donde el debate sobre la regulación de adquisición, tenencia y porte de armas es intenso y tiene un trasfondo político profundo, la evidencia empírica es abundante, pero deja pocas conclusiones claras y aplicables en otros contextos de regulación.

¹⁰¹ Naciones Unidas. UNODC (2020).

Dependiendo de la metodología utilizada y aquello que miden, las investigaciones pasan de encontrar asociaciones claras¹⁰², a otras que no identifican ninguna relación¹⁰³. Por ejemplo, Moorhouse y Wan-ner (2006) analizan el nivel de laxitud o estrictez del control de armas en los 51 estados de Estados Unidos y no encuentran ninguna correlación estadísticamente significativa con tasas de criminalidad¹⁰⁴. Sus hallazgos sugieren que las leyes al respecto son poco efectivas bajo los supuestos de tenencia en Estados Unidos, lo cual supone que los delincuentes desobedecen las normas de control y las obtienen ilegalmente, bien sea en mercados no regulados o negros, o hurtándolas. Dado que la vida útil de las armas es larga, la probabilidad de que aquellas obtenidas de forma legal terminen en manos de delin-cuentes es alta, con el agravante de que el paso del tiempo dificulta su trazabilidad. En todo caso, un mercado importante de armas en Estados Unidos sucede de particulares a particulares, en donde hay un vacío de regulación importante.

En cuanto al porte de armas, varios estudios en Estados Unidos se concentran en las regulaciones sobre porte oculto, también con resul-tados mixtos. Por ejemplo, Lott y Mustard (1997) encuentran en los condados una correlación negativa entre el derecho a portar armas ocultas y tasas de crímenes violentos, probablemente debido al riesgo de que las potenciales víctimas estén armadas¹⁰⁵.

En Europa, la evidencia acerca de la asociación entre armas de fuego y violencia interpersonal tampoco es concluyente. Algu-nos estudios encuentran una relación negativa entre intensidad de la regulación y criminalidad. Por ejemplo, Hurka y Knill (2020)

102 Ver, por ejemplo, Kleck y Patterson (1993); Sommers (1980); Lester y Murrell (1982).

103 Murray (1975).

104 Los autores utilizan un índice de intensidad y nivel de aplicación de las leyes de control de armas para cada estado en 1998 y analizan su efecto en las tasas de criminalidad uno y tres años después (Moorhouse y Wan-ner, 2006). Ver también Phillips, Votey y Howell (1976).

105 Lott y Mustard (1997).

observan que el control estricto de armas de fuego en 16 países de Europa Occidental no solo disminuye el homicidio con armas de fuego, sino también el homicidio en general, sugiriendo que no existe un efecto sustitución relevante entre tipos de armas¹⁰⁶. Pero otros estudios dan resultados mixtos. Krüsselmann, Aarten y Liem (2021) hacen una revisión sistemática de la literatura sobre el impacto de la disponibilidad o regulación de armas de fuego en la tasa de homicidios cometidos con estos instrumentos¹⁰⁷ y encuentran que algunas investigaciones muestran una reducción en la violencia cuando se restringe la disponibilidad de armas; otras hallan que esta disminución es limitada solo con respecto a grupos poblacionales específicos, como mujeres víctimas, y otros identifican una correlación positiva moderada, o no estadísticamente significativa, entre ambas variables. La conclusión principal es que no existe consenso en la manera de medir la disponibilidad y regulación de armas, lo que impide hacer comparaciones adecuadas.

b. Relación entre armas y homicidio en Colombia

La Fiscalía encuentra en lo municipal y lo departamental una correlación positiva entre homicidios dolosos y noticias criminales por los delitos de fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego¹⁰⁸. Sin embargo, dicho documento admite que es difícil asumir que las noticias criminales por estos delitos son un proxy de la disponibilidad de armas. Además, no es fácil interpretar lo que significa la asociación estadística encontrada. Puede sugerir que una parte importante de los homicidios se cometen con armas ilegales¹⁰⁹; es decir, que la

¹⁰⁶ Hurka y Knill (2020).

¹⁰⁷ Krüsselmann, Aarten y Liem (2021).

¹⁰⁸ Artículos 365 y 366 del Código Penal. FGN (2017).

¹⁰⁹ El Instituto Nacional de Medicina Legal solo reporta información sobre mecanismos utilizados para perpetrar homicidios y no se refiere a la procedencia, legalidad o ilegalidad de las armas. La Policía tampoco reporta

disponibilidad de armas de fuego ilegales facilita los homicidios o que, a medida que los homicidios aumentan, la ciudadanía se arma de manera ilegal en señal de autoprotección.

A la vez, la relación entre delitos de armas y homicidio puede simplemente estar mostrando la asociación ya probada entre crimen organizado y homicidio en ciertas regiones. La Fiscalía resalta una asociación estadística positiva más acentuada entre tasas de homicidios y porcentaje de homicidios con arma de fuego en municipios con mayor presencia de organizaciones criminales.

El porcentaje de homicidios con arma de fuego cometidos en Tumaco entre 2018 y 2020 es mayor que el de nivel nacional (87% vs. 71%)¹¹⁰. Este dato es sintomático, no solo por la presencia histórica de organizaciones criminales en el municipio, sino también, por ser esta zona de frontera y puerto al mar, lo que facilita el tráfico de armas hacia Colombia.

Otras investigaciones parecen encontrar una asociación entre homicidios y la aplicación de restricciones a la disponibilidad o el porte de armas. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Ideas para la Paz (2015), la restricción temporal al porte de armas en la capital no tiene impacto sobre los homicidios, pero la restricción permanente sí lo tiene, al reducir en 20% el número de estos delitos mensualmente y en 19% el número de homicidios cometidos con arma de fuego, a pesar de que aumentan las lesiones personales cometidas con otro tipo de armas. Asimismo, Aguirre, et. al. (2009) concluyen que las medidas restrictivas al porte de armas en Bogotá entre 1997 y 2004 incidieron en la reducción de homicidios.

esta información. Por ende, no existen datos para probar que la asociación entre homicidios y noticias criminales por fabricación, tráfico, porte o tenencia se explica en que los primeros son cometidos con armas ilegales.

110 Cálculos propios con base en cifras de la Fiscalía General de la Nación.

c. Disponibilidad de armas en Colombia

¿Qué tan generalizados están la disponibilidad y el porte de armas? Cada año en Colombia se incautan alrededor de 30.000 armas de fuego, la mayoría sin licencia¹¹¹. Pero las cifras sobre el número de armas disponibles no son claras. La información sobre armas legales la debería tener el Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, pero esta autoridad no ha publicado información al respecto. Suarez (2020) de la Fundación Ideas para la Paz y la misma Fiscalía¹¹² reportan no haber podido acceder a dichos datos y, al parecer, las bases de datos sobre licencias de tenencia y porte están desactualizadas y no cuentan con un enlace automático a las denuncias sobre pérdida y robo de armas legales. Una estimación de 2005 encontró que en ese momento existían 706.210 armas registradas en manos de civiles¹¹³. No es claro si tal estimación es correcta y qué ha pasado desde entonces. Además, la evidencia anecdótica muestra que la disponibilidad de armas parece ser mayor en lugares de frontera controlados por grupos ilegales, incluyendo zonas como el Pacífico nariñense o el Catatumbo.

De otra parte, aunque la cuantificación del número de armas de fuego ilegales es difícil, se han intentado algunas estimaciones que difieren considerablemente entre sí¹¹⁴. Las Fuerzas Militares estiman esta cifra en 800.000, mientras que la Policía reporta

111 “Entre 2014 y 2016, la Policía Nacional incautó 85.982 armas de fuego, de las cuales 81% (69.317) no tenían permiso y solo 19% (16.665) contaban con permiso de porte o tenencia”. 52% de las armas incautadas en este periodo fueron originales, en tanto que el 43% fueron hechas, es decir, producidas de manera ilegal. FGN (2017). Ver también Suárez (2020).

112 FGN (2017).

113 Karp (2011).

114 Estas dificultades son prevalentes no solo en Colombia sino en el mundo. Los problemas en cuantificar y rastrear la disponibilidad de armas legales e ilegales han obligado a diversos autores a recurrir a encuestas o múltiples proxies como la proporción de suicidios con armas de fuego. Ver, entre otros, Siegel, Ross y King (2014); Duggan, (2001); Killias (1993).

2,4 millones¹¹⁵. La Fundación Ideas para la Paz (2020), con base en un informe del Small Arms Survey, calcula que en 2017 había 4.264.790 armas de fuego ilegales en manos de civiles¹¹⁶. Estas cifras contrastan con las armas de fuego en manos del Estado. Para el reporte de Small Arms Survey, en 2017 los organismos del Estado tenían 633.689 armas de fuego¹¹⁷.

Ahora bien, comparativamente, incluso si Colombia tuviere menores tasas de posesión de armas de fuego, reporta mayores tasas de violencia con dichos instrumentos. Llorente y Vranckx (2012) señalan que:

Estimativos internacionales muestran que Colombia tiene una tasa de armas de fuego en manos de particulares infinitamente menor a la de muchos países como Finlandia o Suecia, que se caracterizan por sus bajos índices de violencia armada. Luego, quizás el asunto no sea tanto el número de armas que tiene la población en general, sino más bien el uso que les dan a las armas de fuego los criminales que abundan en el país (pp 384-385).

En otras palabras, el problema parece ser tanto de disponibilidad de armas como de quienes las usan, asunto sobre el que deberían profundizar futuras investigaciones. Dado este contexto, proponemos tres alternativas que pueden impactar la violencia homicida en Colombia. Todas ellas se constituyen, desde diferentes ángulos, en mecanismos que puedan aumentar la efectividad de la persecución del delito de tráfico y la trazabilidad de poseedores de armas en el tiempo.

115 Karp (2011).

116 Suárez (2020).

117 Cita de Suárez (2020, p. 9).

d. Priorización de tráfico de armas

Es necesario concentrar esfuerzos en la desarticulación de organizaciones de tráfico de armas. Esto supone que la Fiscalía debe dejar de ver las armas incautadas simplemente como la prueba de delitos individuales y profundizar sobre su procedencia, para así poder impactar los mercados ilegales.

Como sucede con los delitos relacionados con drogas ilegales, el seguimiento a una persecución penal priorizada se dificulta porque el tipo penal mezcla el porte con el tráfico de armas¹¹⁸, lo cual dificulta identificar la relevancia sustancial de miles de casos al año. Alrededor del 13% de las imputaciones en Colombia son por delitos relacionados con armas, pero estas son normalmente fruto de flagrancias y no están asociadas al tráfico¹¹⁹. Los éxitos contra estructuras de tráfico son excepcionales.

Como es de esperar, una política criminal que solo tiene en cuenta el porte o tenencia de armas de fuego es insuficiente para visibilizar el tráfico. Por ejemplo, Llorente y Vranckx (2012) aseguran que el 30% de las armas entregadas por los paramilitares tras su desmovilización eran de origen europeo¹²⁰. Este tipo de datos son ilustrativos de lo que las autoridades deben enfrentar para hacer inteligencia intensiva, controlar de forma más focalizada las fronteras y pasos de armas, y formar alianzas con otros Estados para hacer disrupción en el mercado transnacional en que participan organizaciones de varios países.

También es necesario formular iniciativas investigativas de largo plazo para identificar, comprender y desarticular organizaciones de tráfico dentro de la fuerza pública e Indumil. Existe mucha evidencia anecdótica de que varios grupos de tráfico de armas trabajan desde, o

¹¹⁸ Artículo 365 del Código Penal.

¹¹⁹ Las tasas de imputación los últimos años son superiores a 50%. Muchas noticias criminales se crean con la existencia de una persona capturada.

¹²⁰ (Llorente y Vranckx, 2012, p. 399).

tienen infiltradas, las Fuerzas Militares y de Policía. Este es un rumor permanente, incluso dentro de los mismos cuerpos —muchas de las armas ilegales incautadas tienen un origen en Indumil—¹²¹. Aunque no se sabe si son ciertos, son suficientes para organizar grupos serios y vigorosos para investigar y contrarrestar lo que puede ser un problema grave y longevo de corrupción y confabulación con el crimen organizado. Paralelamente, es fundamental ejercer controles estrictos y públicos sobre la destrucción de las armas incautadas cuando estas no sean prueba en procesos judiciales.

De acuerdo con lo que nos indicó en entrevista un experto en investigación penal del crimen organizado, la operación de tráfico de armas necesita de habilidades camaleónicas excepcionales, pues requiere poder conectar y negociar con círculos criminales y sociales muy diversos. Si esto es cierto, estos operadores son blancos clave de persecución penal, puesto que sus competencias son poco reemplazables. Su captura tiene el potencial de infligir daños perdurables a las organizaciones de tráfico, lo cual es un factor que hace altamente costo-efectiva la persecución de dichas personas, pero que plantea retos de identificación adecuada de blancos.

e. Disrupción de mercados de armas hechas

Una cantidad significativa de armas de fuego incautadas por la Policía son hechas. Ello está relacionado con el crecimiento de importaciones de armas de fuego y de aire que pasaron de 8.585 unidades en 2010 a 193.107 en 2019¹²², y las cuales no necesitaban de permisos para su comercialización¹²³. Como lo subraya Suárez (2020), “si bien

¹²¹ Según datos de la Policía Nacional, 16% de las armas incautadas entre 2014 y 2016 fueron fabricadas por Indumil (FGN, 2017).

¹²² Suárez (2020).

¹²³ La recién aprobada Ley 2197 de 2022 establece en su artículo 25 que las personas podrán “adquirir, portar, comercializar, importar y exportar armas, elementos y dispositivos menos letales; accesorios, partes y mu-

estas armas no se producen para munición convencional, se pueden encontrar algunas que fueron originalmente de fogeo pero que se han transformado para que puedan disparar este tipo de munición, así como otras que sus partes pueden utilizarse para construir armas hechizas” (p. 26). Adicionalmente, los componentes y piezas individuales de estas armas son difíciles de detectar¹²⁴, sobre todo porque su tamaño facilita el ocultamiento¹²⁵. Pero la situación cambia en los países donde hay incautaciones relativamente frecuentes de armas producidas artesanalmente, en donde tienden a reportar mayores niveles de incautación de partes y componentes de armas en términos relativos¹²⁶. Esto sugiere una alternativa de investigación disruptiva para identificar dichos componentes en mayor medida.

La Policía Nacional puede intentar algunas formas de detección e incautación de componentes posiblemente igual de prioritarias a las de armas enteras. Muchas piezas ingresan al país en cantidades grandes por razones de economías de escala criminales, lo que facilita su identificación. También es factible que entren en cantidades pequeñas a través de envíos internacionales legales, lo que obliga a tecnificar la revisión de paquetes y a implementar requisas manuales aleatorias, especialmente cuando para efectos de importación se declaran artículos de metal o partes de maquinaria, renglones en los que usualmente se camuflan componentes de armas¹²⁷.

niciones, conforme a lo establecido por la Industria Militar y el Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos (DCCAIE)”. Asimismo, el artículo 26 señala que el porte de armas menos letales por particulares, dentro de las cuales se incluyen las armas de fogeo, requiere de permiso del Departamento Control Comercio de Armas y Explosivos.

124 De allí que la UNODC afirme que las incautaciones de componentes individuales fueron bajas en comparación con las incautaciones de armas entre 2016 y 2017 en 81 países para los cuales recogió información sobre el asunto (UNODC, 2020).

125 (Suárez, 2020, p. 27).

126 (Suárez, 2020, p. 11).

127 (Suárez, 2020, p. 62).

f. Regulación y trazabilidad de armas legales

Es importante no dejar de lado la regulación de las armas de fuego legales. Como vimos, alrededor de una de cada cuatro armas incautadas tiene algún tipo de permiso. Si bien las bases de datos no precisan el motivo de la incautación, el solo hecho de que esta medida recaiga sobre armas legales debe prender alarmas sobre la indebida utilización de las licencias¹²⁸, o la pérdida o el robo no reportado de armas con licencia.

Los permisos de tenencia y porte de armas de fuego en Colombia parecen moderadamente laxos, al menos si se les valora a la luz del índice construido por Open Society Institute (2000) para medir la flexibilidad de las regulaciones sobre tenencia y porte. Este índice consiste en cinco categorías: (i) obligación de permiso para comprar un arma; (ii) deber de entrenamiento previo a la compra; (iii) regulación de las ventas de armas, lo que incluye revisión efectiva de antecedentes del comprador, edad mínima y tiempo de espera entre solicitud de compra y entrega, para darle plazo al Estado de revisar antecedentes y permitir que el comprador tenga un espacio para reflexionar sobre la compra y eventualmente desistir; (iv) requerimientos de almacenamiento seguro; y (v) obligación de registro del arma con su dueño para que puedan hacerse monitoreos posteriores y reconsiderar la idoneidad del propietario.

Los requisitos en Colombia parecen excluir varias de dichas categorías. De acuerdo con la Ley 1119 de 2006 y el Decreto 2535 de 1993, para el estudio de solicitudes de permiso de tenencia de armas

128 El artículo 165 de la Ley 1801 faculta a la policía para “incautar y decomisar toda clase de armas, accesorios, municiones y explosivos, cuando con estas se infrinjan las normas”. Asimismo, el artículo 83 de la Ley 906 prescribe que la incautación es una medida material para garantizar el comiso, el cual procede “cuando se tengan motivos fundados para inferir que los bienes o recursos son producto directo o indirecto de un delito doloso, que su valor equivale a dicho producto, que han sido utilizados o estén destinados a ser utilizados como medio o instrumento de un delito doloso, o que constituyen el objeto material del mismo”.

de fuego debe diligenciarse un formulario y presentar fotocopia de cédula, certificado judicial y certificado médico de aptitud psicofísica para el uso de armas. En el caso de permisos de porte, deben acreditarse estos mismos requisitos y justificar su necesidad. Además, para actualizar el permiso de tenencia, o porte vencido, simplemente debe pagarse un salario mínimo mensual y acreditar que no se está adelantando un proceso penal o actuación administrativa ante la autoridad competente en que el arma respectiva esté comprometida.

La regulación sobre tenencia y porte de armas debería contemplar requisitos más exigentes, tales como prever entrenamientos previos, requerir almacenamientos seguros y examinar de manera aleatoria la idoneidad de los titulares de los permisos antes de que estos se venzan. Igualmente, la renovación de los permisos vencidos debería pasar por la refrendación de todas las obligaciones probadas inicialmente para conseguir el permiso.

Japón, un país con una tasa muy baja de muertos por arma de fuego, es buen ejemplo de una regulación fuerte para su adquisición. Allí, se debe asistir a clases, aprobar un examen, superar una prueba en un polígono de tiro y someterse a pruebas de salud mental y de consumo de drogas. De igual forma, el Estado debe revisar la historia criminal del solicitante, investigar a sus familiares y compañeros de trabajo e inspeccionar las armas una vez al año. Paralelamente, las licencias expiran a los tres años, momento en el cual los interesados deben someterse y aprobar nuevamente todos los exámenes¹²⁹.

Asimismo, como observamos, debe mejorarse la trazabilidad de las armas legales para que el Estado pueda saber quién las tiene en su poder. Las bases de datos sobre licencias de tenencia y porte deben actualizarse y alimentarse de una conexión rápida y estricta con las denuncias de armas perdidas o robadas.

129 Harry (2017).

2. Estrategias preventivas en la comunidad

Otro grupo de alternativas de prevención se formula e implementa desde el nivel local y consiste en intervenir los contextos de interacción y aumentar las oportunidades laborales, educativas y de esparcimiento en lugares especialmente violentos. La literatura especializada ha encontrado evidencia sobre los efectos que algunas de ellas pueden tener en el comportamiento violento. Este apartado resume y explica la evidencia disponible sobre algunos de estos programas, principalmente concentrados en los siguientes factores de riesgo: (i) oportunidades laborales; (ii) oportunidades educativas y de construcción de habilidades psicológicas y (iii) estrategias comunitarias y de construcción de tejido social.

Estas estrategias pueden contrarrestar el impacto de las carencias socioeconómicas mencionadas en el capítulo II.2 y II.3 en espacios especialmente violentos. Ahora, no buscan estigmatizar a quienes sufren mayores desventajas, como si se asumiera que dichas personas en sí mismas fueran más criminales. Intentan, más bien, disminuir los efectos de las desventajas socioeconómicas a partir de intervenciones concretas en determinados lugares o *hot spots*.

De otro lado, una parte de la evidencia empírica disponible sobre estas intervenciones se refiere a tipos de delitos distintos a la violencia. En ocasiones estas intervenciones asumen que la mayor criminalidad en general está relacionada con la violencia, lo cual, hemos visto, no es del todo cierto. Los efectos particulares sobre distintos tipos de delito han de ser tenidos en cuenta en el diseño de estrategias cuyo objetivo preponderante sea disminuir la violencia y en particular el homicidio.

a. Oportunidades laborales

Como observamos en el capítulo II, la relación entre niveles de pobreza y desigualdad con criminalidad tiene explicación desde el punto

de vista de la economía del crimen¹³⁰ y desde las teorías criminológicas sobre tensiones sociales generadas por la desigualdad y la poca movilidad social¹³¹. Adicionalmente, desde las teorías situacionales del crimen, algunas características de los mercados se relacionan con las oportunidades de delinquir o actuar violentamente. El mercado laboral es uno de los puntos centrales para la disminución del crimen. La ocupación tiene efectos principalmente a través de una menor oportunidad temporal para cometer crímenes y de la transformación de la estructura de incentivos. Problemas de desempleo, informalidad y salarios bajos exponen a las personas a que los retornos del trabajo legal sean bajos y que el costo relativo del crimen disminuya.

La relación inversa entre oportunidades laborales y criminalidad ha sido corroborada empíricamente en diferentes contextos. Por ejemplo, en Estados Unidos se han identificado efectos significativos del desempleo individual¹³² y del nivel salarial estatal de los trabajos poco calificados¹³³ sobre la probabilidad de reincidencia de individuos con historial criminal, particularmente en los crímenes de mayor gravedad¹³⁴. Esta relación también ha sido evidenciada en países en desarrollo, e incluso en Colombia. Khanna et al. (2019), con datos de Medellín, encontraron que los despidos masivos estaban asociados a altas probabilidades de arresto para el trabajador y su familia en el año del despido y en el siguiente. Estos efectos se atenúan significativamente para aquellas personas con mejores oportunidades de acceso a crédito y de ser empleadas nuevamente en la legalidad.

En cuanto a promoción del empleo, Gelber et al. (2016) analizan el programa de verano más grande desarrollado en Estados Unidos para

¹³⁰ Becker (1968); Ehrlich (1973).

¹³¹ Merton (1938).

¹³² Siwach (2018); Rose (2018).

¹³³ Yang (2017).

¹³⁴ Por otra parte, en Dinamarca Benett y Ouazad (2016) concluyeron que los despidos masivos incrementaban los crímenes contra la propiedad privada, especialmente en municipios con mayor desigualdad salarial. Desde luego, la evidencia sobre delitos contra el patrimonio no significa lo mismo respecto de delitos violentos.

fortalecer la actividad laboral. Con datos recolectados entre 2005 y 2014 en Nueva York, encuentran que este tipo de actividades tienen efectos positivos en el bienestar de los jóvenes al reducir la tasa de mortalidad en 20% y la de encarcelamiento en 10%. Heller (2014) obtiene resultados similares de disminución de la violencia al analizar los efectos de esta iniciativa en esa población.

Estos hallazgos sugieren que la prevención del crimen en general y de la violencia en particular pueden tener en cuenta las condiciones laborales que permiten a los individuos obtener ingresos legalmente. Adicionalmente, debido a que los efectos indeseados de los obstáculos laborales son heterogéneos en función de diversas variables como el género y la raza (Rose, 2018), el beneficio de estos programas puede incrementarse sensiblemente si están adecuadamente focalizados, por ejemplo, hacia grupos poblacionales más vulnerables o hacia personas con antecedentes delictivos.

b. Oportunidades educativas

El acceso a oportunidades educativas tiene efectos sobre los incentivos ante los cuales se enfrentan los jóvenes y sobre las habilidades que afectan su propensión a la violencia. El acceso a educación puede reducir el crimen a través de la disminución de oportunidades para delinquir, el aumento del costo relativo de hacerlo y el control de las redes sociales en que interactúan los jóvenes y sus habilidades de autocontrol¹³⁵.

En primer lugar, la desescolarización puede influir en las actividades violentas y delictivas al facilitar el contacto de los jóvenes con entornos de riesgo, especialmente en barrios con altos niveles de disponibilidad de armas y violencia¹³⁶. Estos efectos no se limitan a la deserción escolar e incluso son observables respecto a cambios menores en su proceso educativo. Eren et al. (2019), por ejemplo,

¹³⁵ Hjalmarsson y Lochner (2012).

¹³⁶ Reese et al. (2000); Lochner (2004).

encontraron efectos negativos de la reprobación de un año escolar en la propensión criminal futura de los adultos jóvenes en Louisiana, uno de los estados con tasa de encarcelamiento más alta en Estados Unidos. En particular, concluyeron que reprobado un año escolar aumentaba la probabilidad de ser condenado en 11%, con efectos significativamente mayores en crímenes violentos (58%). En esa medida, la prevención de la deserción escolar y los programas de apoyo a los jóvenes en habilidades cognitivas pueden contribuir en el corto y en el largo plazo a la reducción de crímenes violentos.

Esto es particularmente importante en la emergencia educativa de la pandemia de covid-19. Aunque el Ministerio de Educación no ha publicado datos claros, análisis independientes estiman que más de cien mil niños desertaron de sus colegios en 2020, sobre todo en zonas rurales, pobres y con menor acceso a internet¹³⁷. Las dificultades de volver a clase presencial aumentan la probabilidad de que dichas deserciones se vuelvan permanentes.

Un buen ejemplo de programas que fomentan la permanencia en aulas y su incidencia en el crimen es la extensión de la jornada escolar en Chile, que transformó la modalidad de jornada de medio día a tiempo completo. Esta reforma ocasionó una disminución importante en embarazo y crimen juvenil, lo cual indica que, incluso sin alterar los contenidos de los programas educativos y mejorar la calidad de la educación, es posible lograr efectos positivos sobre la criminalidad incrementando el tiempo en el colegio y disminuyendo la exposición a situaciones de riesgo¹³⁸. En Colombia, la ampliación de la jornada escolar a jornada única en las escuelas oficiales, que se dio a través de: (i) la oferta de horas adicionales de cultura, deporte y arte, y (ii) la reestructuración curricular para la ampliación del tiempo destinado a áreas académicas, generó efectos similares de reducción del crimen juvenil en las zonas aledañas de los 111 y 33 colegios respectivamente¹³⁹.

¹³⁷ De los dos millones de niños de colegios rurales, se calcula que solo 410.000 tuvieron acceso a internet. Presentación de Isabel Segovia (23 de marzo de 2021).

¹³⁸ Berthelon y Kruger (2014).

¹³⁹ Gómez (2019).

c. Construcción de habilidades

El mayor acceso a educación puede afectar positivamente el desarrollo de habilidades fundamentales para la toma de decisiones, tales como el manejo de emociones y la capacidad de análisis de situaciones y de evaluación de opciones de comportamiento que se tienen. Diversos estudios han identificado efectos significativos de invertir en la primera infancia, con resultados en el largo plazo en empleo, salud, educación, nivel de ingresos y actividad criminal¹⁴⁰, pues potencian en la edad temprana mecanismos psicológicos que contribuyen a mejorar el proceso de toma de decisiones. Pero gracias a la alta maleabilidad de características individuales como la paciencia y la autorregulación, los beneficios de estas iniciativas no se limitan a la primera infancia y pueden ser obtenidos a través de programas de corta duración y fácil implementación por fuera de la educación formal:

- Heller et al. (2017) evaluaron en Chicago los efectos de la participación en el programa *Becoming a Man* sobre la probabilidad de arresto de los jóvenes. Este les enseñaba a pensar en las situaciones a las que se enfrentaban y su comportamiento en ellas. Se realizó tanto en barrios con bajos niveles socioeconómicos como en centros de detención preventiva juvenil. Se encontraron grandes beneficios en reducción del crimen y de la deserción escolar invirtiendo en la capacidad de decisión —y reducción de la automaticidad— de los jóvenes en momentos volátiles y violentos. En particular, este estudio mostró que el programa redujo entre 28% y 35% los arrestos relacionados con crímenes y mejoró las tasas de graduación de los estudiantes entre 12% y 19%. La reducción de arrestos por crímenes violentos estuvo entre 45% y 50%.
- A través de la evaluación de un programa de terapia cognitiva conductual en Liberia, Blattman et al. (2017) muestran que invertir

¹⁴⁰ Nagin y Pogarsky (2004); Fudenberg y Levine (2006); Moffit et al. (2011).

en actividades de mejora del control de impulsos en lugares de alto riesgo reduce la violencia, incluso cuando son de corta duración (ocho semanas). Un resultado adicional es que estos efectos pueden verse acentuados con transferencias posteriores de dinero.

- En Colombia también hay evaluaciones de programas de prevención de conductas criminales en jóvenes a través de la modificación de las habilidades que afectan la toma de decisiones. El programa *Cuenta Hasta Diez* brindaba herramientas para fortalecer y mejorar este proceso en jóvenes de Bogotá mediante componentes cognitivos conductuales dirigidos a identificar detonadores de emociones, atención a las familias y refuerzos en matemáticas y lógica. La evaluación encontró que disminuyó la agresión física de los jóvenes en 0,6 desviaciones estándar¹⁴¹. Resultados similares se han observado en otros países de Latinoamérica¹⁴².
- Los programas *Parceros* y *Jóvenes R*, implementados en comunas vulnerables de Medellín, han capacitado a cientos de jóvenes en manejo de conflictos, toma de decisiones, empatía y autoagenciamiento, entre otros. Sin embargo, no conocemos una evaluación de su impacto en la criminalidad de estas comunas¹⁴³.

En resumen, existe evidencia sobre los efectos positivos de estos programas sobre la criminalidad violenta. Aquellos que procuran reducir la deserción escolar, aumentar el desempeño de los jóvenes en la educación formal e incrementar las habilidades de jóvenes y adultos pueden ser valiosos para las políticas de reducción del homicidio.

¹⁴¹ Alcaldía Mayor de Bogotá (2019).

¹⁴² Un ejemplo de programa cuyos resultados se encuentran validados por evidencia científica es el YMCA, en Kingston, Jamaica, que se concentró en el fortalecimiento de la capacidad emocional para responder a situaciones adversas y redujo las conductas agresivas entre jóvenes. Ver Frühling (2012).

¹⁴³ Para más información, visitar el portal <https://www.medellinjuven.com/>

d. Estrategias comunitarias y de construcción de tejido social

La explicación del nivel y tipo de delitos a partir del análisis en barrios específicos es una de las dimensiones más desarrolladas de la criminología moderna. Dentro de ella, factores de criminalidad incluyen la calidad de la infraestructura física de los espacios, la movilidad de sus habitantes y el tipo de interacciones económicas que se dan entre ellos. También contemplan la acción colectiva y el capital social que propician distintos niveles de control de jóvenes y de cumplimiento de reglas formales e informales de comportamiento. El capítulo II muestra cómo la interacción en ciertas localidades entre carencias socioeconómicas, acciones del crimen organizado y debilidad del Estado resulta en dinámicas circulares de criminalidad, en que el crimen y la violencia se autoalimentan y afectan a toda la población civil y no solo a miembros de organizaciones criminales. Por ello, una política en contra del homicidio puede intentar mejorar los entornos donde se producen dichas dinámicas.

Las mejoras en la calidad del entorno urbano tienen consecuencias sobre la salud mental y física de sus habitantes¹⁴⁴ y efectos sobre el involucramiento de los jóvenes en actividades criminales, especialmente si son violentas¹⁴⁵. De hecho, en relación con cambios en la calidad del entorno, Sciandra et al. (2013) encuentran que son más altos los efectos del barrio en que habita la persona (*situational neighborhood effects*) que los del barrio en que vivía previamente (*developmental neighborhood effects*). Este estudio confirma la posibilidad de reducir los comportamientos violentos a través de la modificación de las condiciones actuales de lugares especialmente violentos¹⁴⁶.

144 Ludwig et al. (2013).

145 Sciandra et al. (2013). Sobre los cambios institucionales y sociales asociados a la disminución de la violencia en Medellín ver Giraldo (2019).

146 Para los efectos sobre la violencia de cambios en la infraestructura urbana en Medellín, ver Cerda et. al (2012).

De hecho, existe evidencia sobre los efectos positivos de las estrategias preventivas comunitarias y de construcción de tejido social sobre la criminalidad de algunas localidades con índices altos de violencia. Para El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, Berk-Seligson et al. (2014) encontraron resultados favorables de la prevención de la delincuencia a través de programas comunitarios que incluían recuperación y limpieza del espacio público, fortalecimiento de la planeación a nivel de comunidad, programas de capacitación profesional para los jóvenes en situación de riesgo y policía comunitaria. Particularmente, identificaron una reducción de los reportes de asesinatos¹⁴⁷ en 51% a raíz de la implementación de estas iniciativas¹⁴⁸. Por ejemplo, Reese et al. (2000) señalan que la percepción de violencia en barrios específicos aumenta la probabilidad de llevar consigo armas para defenderse y, en consecuencia, crea un círculo vicioso que favorece la proliferación de eventos violentos.

También, la reversión del deterioro de la interacción social depende de la legitimidad, credibilidad y capacidad de los mecanismos de gestión de conflictos. Sobre todo, en zonas de alto nivel de crimen es necesario fortalecer los mecanismos formales e informales de resolución de conflictos. Dicho fortalecimiento no es solo de capacidades, también es necesario integrar y hacer complementarios los mecanismos formales e informales, además de priorizar la protección de tales mecanismos como parte de una estrategia integral de seguridad. Un ejemplo de estas necesidades es la Casa de Justicia de Tumaco, que en los últimos años ha sido fortalecida en términos de recursos humanos, pero que sigue sufriendo de altos niveles de vulnerabilidad.

147 La fuente principal de información de este estudio son encuestas, por lo que las variables de interés no son las relacionadas con criminalidad observada a través de bases de datos administrativas, sino con la criminalidad reportada por los encuestados antes y después de la implementación del programa.

148 Otras intervenciones buscan unir a miembros de grupos contrarios para crear mayores niveles de cohesión social, comprensión del otro e interdependencia. Para un resumen de la literatura empírica ver Paluck, et. al (2019).

Sus funcionarios están en una situación de exposición frente a grupos ilegales, y la Fiscalía no prioriza las amenazas que reciben o incluso las incursiones armadas que se han dado en sus instalaciones.

Por último, existen otras variables de riesgo asociadas con la posibilidad de acceder a servicios de salud general, salud mental, redes de apoyo y recreación. Que las personas tengan acceso a actividades de ejercicio físico y ocio disminuye la probabilidad de involucramiento en actividades criminales¹⁴⁹.

e. Programas de protección y respuesta a riesgos inminentes

Otra serie de alternativas de prevención son los programas de protección a potenciales víctimas. Esto es fundamental para prevenir las agresiones en contra de personas que saben que pueden ser victimizadas, incluyendo particularmente a líderes sociales amenazados.

Un buen ejemplo de una intervención innovadora para la que contamos con algo de evidencia empírica es el programa *Protocolo Nada Justifica el Homicidio* implementado en Medellín entre 2017 y 2018. El punto de partida fue el reconocimiento de que esta ciudad lleva varios años de descenso drástico del homicidio (de 395 homicidios por cada 100 mil habitantes a principios de los noventa a tasas entre 20 y 25 homicidios por cada 100 mil en los últimos 5 años), pero que sus niveles actuales siguen siendo inaceptables¹⁵⁰. Las reducciones ahora requieren combinaciones de estrategias más focalizadas que tenga impactos en grupos específicos. El programa consistió en la habilitación de una línea de comunicación que funciona 24/7 en la que las personas pueden reportar que están en riesgo de sufrir violencia homicida. Estas llamadas no son filtradas de ninguna manera y la atención inicial y rápida que se ofrece es la extracción

149 Andrews y Bonta (2006).

150 Jaramillo et. al. (2021).

de la persona y construir con ella una “estrategia de auto-cuidado” y “reconexión con la oferta estatal”, lo cual se puede materializar en hospedaje temporal, un traslado de barrio, municipio o departamento, en el acompañamiento del regreso a su barrio, en el ingreso al programa de testigos u otras estrategias específicas valiosas para el caso concreto que en todo caso eviten la concreción del riesgo detectado por la persona¹⁵¹.

En los primeros ocho meses de funcionamiento, el programa atendió a 84 personas en riesgo, muchas de las cuales buscaron la protección con acompañantes. En la mayoría de los casos la solución involucró la remisión a otra institución (40%), pero en muchos la solución se concretó en un traslado a otro municipio (28%) o barrio (3,5%), o en un hospedaje temporal (14%)¹⁵². Los beneficiarios fueron sobre todo hombres jóvenes, o menores de edad, de bajos recursos y con redes de apoyo precarias¹⁵³. En el otro lado, según la información reportada por quienes buscaron el programa, en la mayoría de los casos la amenaza de homicidio provenía de alguien vinculado con el crimen organizado (79%).

Aunque no hay una medición de impacto específica para este programa, la construcción de una infraestructura de reacción rápida y apoyo a mediano plazo provocó que las 84 personas que acudieron al servicio probablemente lograron conservar su vida con medidas con costos relativamente bajos.

Este tipo de intervenciones puede ser difícil de aplicar en contextos rurales y de geografía dispersa, pero el ejemplo es ilustrativo de potenciales intervenciones, acompañadas de esfuerzos vigorosos de medición, que pueden tener efectos positivos para la protección de personas amenazadas o bajo riesgo inminente.

151 (Giraldo y Duncan, 2021, p. 21).

152 (Giraldo y Duncan, 2021, p. 23).

153 (Giraldo y Duncan, 2021, p. 25).

En resumen, los programas de empleo, de fortalecimiento de la educación formal, de apoyo en la construcción de habilidades de autorregulación, de recuperación del espacio público, de fortalecimiento de las capacidades de organización y decisión de las comunidades y el acceso a servicios de recreación y ocio contribuyen sustancialmente a la construcción de individuos y de comunidades menos violentas. Su implementación puede ayudar a superar las trampas de violencia de las cuales es difícil salir únicamente a través de la represión. De hecho, estos efectos se ven acentuados en personas vulnerables, en minorías y en personas que ya han cometido un crimen y que están reintegrándose a la legalidad. En esa medida, con el objetivo de construir políticas integrales y estratégicas de reducción del homicidio, es indispensable apoyar e incorporar este tipo de actividades a la oferta institucional.

El Gobierno nacional puede promocionar la creación e implementación de este tipo de programas en ciudades y municipios (i) manteniendo un banco de datos de iniciativas en Colombia y otros países, sus detalles de diseño e implementación y la evidencia empírica de sus efectos, (ii) dando soporte financiero para la implementación de iniciativas, y (iii) ofreciendo apoyo técnico para las autoridades locales que lo deseen y necesiten.

3. Política en salud y disminución de la letalidad en las lesiones

La atención de las víctimas heridas es fundamental para disminuir los homicidios. Existe un cuerpo de literatura cada vez más consolidado que relaciona los avances en el sistema de salud con la reducción de la letalidad de las lesiones. La hipótesis probada ya en varios países es que, incluso sin que se reduzcan los niveles de violencia con intención homicida, el mejoramiento de la oferta en salud reduce el homicidio pues la mejor atención evita la muerte de más personas

lesionadas¹⁵⁴. Lo que podría haber sido un homicidio acaba en una tentativa o unas lesiones agravadas. En Colombia esta es una hipótesis difícil de probar históricamente, debido a que los picos de violencia homicida que ha sufrido desbordan la capacidad del sistema de salud de cualquier país desarrollado. Sin embargo, sigue siendo relevante esta hipótesis para pensar cómo se podría reducir el homicidio en algunas zonas, mejorando la oferta de servicios de tratamiento de lesiones que potencialmente pueden causar la muerte.

Uno de los documentos seminales que ha estudiado esta relación¹⁵⁵ explica el caso de Estados Unidos. Desde la creación del Uniform Crime Report (UCR) en 1931 por el FBI, la tasa de homicidio no varió más del 45%, con una línea base en ese año de 8,2 homicidios por cada 100.000 habitantes y con un decrecimiento de 25% para 1998, año en el que se ubicó en 6,3 homicidios por cada 100.000 habitantes. Pero, de forma ilustrativa, durante ese mismo período los casos de lesiones agravadas crecieron 700%¹⁵⁶. A pesar del aumento de lesiones graves, el nivel de homicidio bajó por la mejor atención a dichas lesiones.

La relación causal entre la oferta de salud y la reducción de homicidios ha sido probada desde mediados del siglo veinte¹⁵⁷. La hipótesis parte de una evidencia general que muestra la relación entre los avances médicos y la reducción de mortalidad en las causas de trauma, incluyendo los accidentes de tránsito. Por ejemplo, Gastil (1971) mostró que en Estados Unidos de manera general se podía relacionar la tasa de homicidios con la tasa de médicos y camas hospitalarias¹⁵⁸. Doerner (1988) obtuvo la misma relación causal para Florida entre 1982 y 1986, atribuyendo mayor peso a las variables prehospitalarias,

154 Harrys et al. (2002).

155 Harrys et al. (2002).

156 Harrys, et al. (2002, p. 130).

157 Para una detallada descripción de la literatura anterior al 2000 ver Harrys, et al. (2002, p. 131).

158 Gastil (1971), citado en Harrys et al. (2002).

particularmente el transporte de emergencia¹⁵⁹. A su vez, un análisis de los homicidios en St. Louis en 1982 encontró una tasa de mortalidad de 4% de los pacientes que llegaban a emergencias durante los 20 minutos siguientes a la herida, comparado con el 20% de mortalidad de los que llegaban después de 20 minutos, sin importar el tipo de armas o la cantidad de heridas¹⁶⁰. Posteriormente, un estudio de datos para todo Estados Unidos identificó que las variables de oferta de salud con una correlación más fuerte en la reducción de homicidios eran el número de prestadores con disponibilidad de practicar cirugía de corazón, número de camas hospitalarias y número de médicos de planta¹⁶¹. Otros estudios han relacionado los cambios en la tasa de homicidio con variables como nivel de atención médica en escena, tipo de entrenamiento del personal de policía y bomberos, tipo de transporte para desplazar a los heridos (ambulancia vs. helicóptero), lugar de ocurrencia (rural vs. urbano) y tipo de turno de los cirujanos (disponibles telefónicamente o presentes en el hospital).

Por este motivo, los factores del servicio de salud que afectan la tasa de homicidio pueden ser múltiples y variados. Lo primordial es identificar los obstáculos para una mejor prestación de servicios de emergencia y trauma que minimicen las lesiones graves que culminan en la muerte de la víctima.

a. Servicios para atención de heridos por violencia con intención homicida en Colombia

Si bien Colombia podría tener ventajas en la atención de este tipo de heridos, debido a las décadas de conflicto y violencia que han creado habilidades en el personal de salud, en algunas de las entrevistas conducidas se mencionaron factores que dificultan la atención adecuada

¹⁵⁹ Doerner (1988), citado en Harrys et al. (2002).

¹⁶⁰ Barlow y Barlow (1988), citado en Harrys et al. (2002).

¹⁶¹ Citado en Harrys A. R. et al. (2002, p. 153).

de heridos. En primer lugar, la mayoría de los lesionados por violencia con intención homicida son llevados a los servicios de salud por sus familiares o la policía. Esto implica que no reciben ninguna estabilización en el lugar. Incluso, si quien transporta a las víctimas es la Policía, sus miembros no tienen entrenamiento ni equipos para la estabilización de este tipo de heridos.

En segundo lugar, los heridos son trasladados al centro de salud más cercano, que no necesariamente es el que tiene la capacidad de atenderlos. Con frecuencia, las urgencias más cercanas a los clústeres de violencia son centros de primer nivel de atención que carecen del personal, la infraestructura o el material para tratar heridas mortales de bala u objeto cortopunzante. En el caso de Cali, por ejemplo, la mayoría de los homicidios de los fines de semana ocurren en unas pocas cuadras de barrios marginales de la ciudad, en muchos de los cuales solo operan centros con servicios de urgencia básicos, de primer y segundo nivel de complejidad. Los heridos con arma de fuego y blanca son llevados a estos servicios por familiares y policía, pues son los actores más cercanos, pero estos carecen de capacidad real de atender pacientes de trauma severo, y solo pueden estabilizarlos y remitirlos a un nivel de complejidad superior. Con frecuencia es ya muy tarde cuando los heridos llegan al proveedor que tiene verdaderas condiciones para tratarlos. Esto lleva a que pacientes que podrían sobrevivir a la violencia con intención homicida fallezcan en la demora por recibir lo que necesitan.

En tercer lugar, puede existir un sesgo en el tratamiento de algunas víctimas. Según las entrevistas, en ocasiones los heridos son reconocidos en la comunidad, en la policía, y en los mismos centros de salud de la zona, como personas violentas o miembros de organizaciones criminales. Esto, a su turno, puede demorar el traslado o afectar la atención que reciben.

Estos asuntos son de especial trascendencia en las regiones cuyas redes hospitalarias son limitadas y en donde las personas con lesiones graves pueden tener muchas menos probabilidades de sobrevivir.

Oferta de salud en Tumaco

Como para muchos otros de los servicios públicos, la red hospitalaria de Tumaco no tiene las precariedades profundas del pasado. De acuerdo con el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, en el municipio están habilitadas 63 personas naturales de diferentes especialidades registradas como independientes. Esto no necesariamente significa que residan allí de manera permanente ni es muy claro el modo en que proveen los servicios. Adicionalmente, hay 25 prestadores bajo la forma de personas jurídicas, de los cuales solo tres tienen servicios relevantes para la atención de heridos por violencia con intención homicida. En total hay cuatro quirófanos y las ambulancias incluyen ocho medicalizadas y siete básicas, lo cual permite un sistema de remisiones relativamente funcional. El municipio hoy en día cuenta con dos hospitales de tercer nivel de complejidad. Estas capacidades son insuficientes para atender varias heridas severas. Más allá del fortalecimiento del sistema de salud en general, es posible identificar inversiones puntuales para disminuir las muertes de lesionados graves. Algunos desafíos que es posible encarar a mediano plazo son:

1. No es claro el régimen de transporte y remisiones entre centros de salud de primer y segundo nivel y hospitales de tercer nivel de complejidad. Es posible construir protocolos y listas de chequeo para incrementar la velocidad de las remisiones entre centros de salud y hospitales, e incluso entre los hospitales de tercer nivel —pues el Hospital de Puente del Medio cuenta con menos capacidad de atención de trauma que el de San Andrés de Tumaco—. Dependiendo del tipo de lesión, las autoridades policiales y de salud podrían decidir con rapidez a qué paciente remitir y a dónde. Lo mismo sucede con los pacientes que deben ser enviados al hospital de cuarto nivel de Pasto, que podrían ser transportados directamente a la capital del departamento, antes de pasar por uno o dos hospitales en Tumaco.

2. Aunque no son recientes, en los hospitales de tercer nivel recuerdan incidentes de violencia entre miembros de grupos dentro de sus instalaciones e, incluso, de invasiones de personal armado a la sala de cirugía. Es necesario, entonces, reforzar la seguridad, al menos, de los hospitales de tercer nivel. Esto se requiere no solo para la protección de los pacientes, sino para seguridad y tranquilidad laboral del personal médico.
3. En términos de recursos materiales, el fortalecimiento del sistema de salud para confrontar la pandemia trajo como consecuencia que al menos uno de los hospitales de tercer nivel aumentó poderosamente su capacidad de unidades de cuidados intensivos. Sin embargo, dichas unidades están principalmente equipadas para la atención de crisis provocadas por el covid-19 y podrían fortalecerse para atender otros tipos de traumas. Más a largo plazo, el municipio se beneficiaría de una unidad de nefrología, pues muchos pacientes con traumas severos que hacen crisis renal deben ser remitidos a Pasto.
4. En términos de recursos humanos, el Hospital de San Andrés de Tumaco se beneficiaría de un intensivista adicional, pues el que labora en el presente cumple meses de turno de 24 horas —de tiempo permanente—, y con la rotación de especialistas en nefrología.

b. Reducción del homicidio a través del mejoramiento de la atención en salud

Si bien Colombia lleva décadas mejorando la capacidad de atención en salud en dimensiones desde el aseguramiento hasta la oferta tecnológica, existen muchas oportunidades de definir planes específicos para reducir el homicidio alterando factores particulares de la oferta en salud que inciden en este resultado. Aquí nos limitamos a ofrecer algunas ideas generales, que pueden ser precisadas y complementadas de acuerdo con las problemáticas locales.

La primera propuesta es por supuesto profundizar el conocimiento de la relación entre oferta en salud y homicidios a nivel local, para entender su relevancia relativa en los diferentes contextos de violencia. De esta manera, las autoridades locales, a partir de iniciativas y apoyo desde el nivel nacional, pueden diagnosticar la manera como son transportados y tratados los heridos graves y proponer mejoras prácticas.

Un ejemplo de soluciones prácticas es la definición de rutas eficientes de traslado de los pacientes que sufren violencia con intención homicida en *hot spots* determinados. En este caso, el objetivo es lograr la mejor atención posible en el menor tiempo. Las autoridades de policía y la misma comunidad pueden recibir instrucciones claras de a dónde llevar los heridos graves y qué centros de salud evitar. La policía puede recibir capacitaciones y listas de chequeo al respecto, mientras que las autoridades locales pueden repartir volantes en los barrios con mayores niveles de violencia homicida.

Otra alternativa, que requiere de más recursos, es fortalecer de manera específica la oferta en salud en los servicios clave que pueden ser determinantes para reducir la mortalidad; por ejemplo, la presencia de cirujanos en los municipios altamente violentos.

Es necesario, entonces, identificar a nivel local las oportunidades de mejora que pueden implementarse a mediano plazo para optimizar la respuesta de servicios de salud a traumas severos, en particular por heridas de bala. Dichas oportunidades son muy diferentes, dependiendo del tamaño y la integración de los municipios a las redes de salud regionales. Un ejemplo es el análisis ilustrativo realizado para Tumaco en el recuadro anterior¹⁶².

162 Estas alternativas parten de un análisis de los datos públicos de la red hospitalaria de Tumaco, de la observación de los hospitales del municipio y de entrevistas a su personal médico, y no pretenden ser un examen exhaustivo de las necesidades del sistema de salud del municipio sino una ilustración de las oportunidades de mejora.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo desarrollado en este documento, los esfuerzos del Estado frente al homicidio doloso son precarios en dos sentidos generales: en primer lugar, las iniciativas preventivas mínimamente potentes han sido fruto de impulsos esporádicos de las autoridades locales, sin que exista una estrategia mínima de cohesión, apoyo integral, o registro y réplica de buenas prácticas a nivel nacional. En segundo lugar, los esfuerzos del Gobierno nacional se fundamentan casi enteramente en confrontar los mercados ilegales y las organizaciones criminales, a partir de un modelo militar y antinarcóticos que hace supuestos superficiales y errados sobre la relación entre homicidio y crimen organizado.

A pesar de mejoras importantes en la investigación del homicidio, persisten múltiples falencias que impiden alcanzar un nivel suficiente de pesquisas exitosas y de calidad. Tales fallas consisten más que todo en problemas de liderazgo e iniciativa investigativa, y en falta de coordinación de equipos de policía judicial y fiscales; además, la asignación de recursos de persecución penal no corresponde a la magnitud de la violencia homicida en diferentes partes del país.

A su vez, existen múltiples políticas de seguridad, tanto nacionales como locales, que enuncian la priorización de la violencia homicida y que resaltan la importancia de la seguridad ciudadana como parte integral de las estrategias de defensa y en contra de mercados ilegales. Existen también estrategias relativamente exitosas de priorización de la investigación de homicidios, sobre todo en casos

específicos. Sin embargo, la narrativa y los indicadores de éxito de la fuerza pública, preponderantes en su aplicación cotidiana, siguen asumiendo que el homicidio se disminuye a través de golpes indiscriminados al crimen organizado.

Probablemente esta visión unidimensional impide que haya un esfuerzo integral del Estado que reconozca la complejidad de la violencia en diferentes partes del país. Las iniciativas que abordan el homicidio desde perspectivas diferentes a esta visión oficial homogénea siguen siendo fruto de esfuerzos locales o puntuales de las autoridades del orden nacional.

Una verdadera política nacional en contra del homicidio debe encarar estos problemas a través de una serie de esfuerzos que mejoren la calidad de la persecución penal del crimen organizado y del homicidio en particular, que confronten factores facilitadores como la disponibilidad de armas y que apoyen y reproduzcan experiencias prometedoras en lo local. Estas iniciativas cobran forma en las alternativas de política expresadas a lo largo de este trabajo.

En resumen, las propuestas de este documento giran alrededor de cuatro dimensiones de cambio:

1.

Una política criminal integral en contra del homicidio, formulada a nivel nacional, pero concretada a nivel local, y que utilice la sanción penal de forma vigorosa pero focalizada.

2.

Un contenido de dicha política que reconozca el homicidio como un fenómeno multicausal y multidimensional, lo cual hace necesario (i) responder a distintos factores y mecanismos y (ii) contrarrestar distintos tipos de violencia homicida. Además de los tipos de homicidios y víctimas, y el *modus operandi*, es necesario profundizar en las diferentes situaciones y repertorios de violencia que culminan en homicidios.

3. Un cambio de paradigma en la coacción y persecución penal del crimen organizado, a partir de una reformulación de sus objetivos que verdaderamente dé prevalencia a la disminución de la violencia, y que se abstenga de asumir que la lucha contra el crimen organizado necesaria y directamente disminuye la violencia.

4. Un fortalecimiento y una reorganización de las capacidades de investigación penal y judicialización al nivel regional y municipal, para responder de forma estratégica, cohesionada y analítica en contra de la violencia.

VI. REFERENCIAS

- Abt, T. y Winship, C. (2016). *What Works in Reducing Community Violence: A Meta- Review and Field Study for the Northern Triangle*. Washington DC.
- Aguirre, K., Becerra, O., Mesa, S. y Restrepo, J. A. (2009). *Assessing the Effect of Policy Interventions on Small Arms Demand in Bogotá, Colombia*. Bogotá: CERAC y Small Arms Survey.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). *Cuenta Hasta Diez: Descripción y evaluación de un programa de prevención en jóvenes con riesgo de involucrarse en conductas criminales*. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.
- Angela, H., Kathryn, B., Yulia, S., Laura, B., Lorraine, M. y Joseph, M. (2018). *Factors Associated with Youth Gang Membership in Low- and Middleincome Countries*. Campbell Collaboration.
- Andrews, D. y Bonta, J. (2006). *The Psychology of Criminal Conduct*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
- Angulo, R., Gaviria, A., Páez, G. y Azevedo, J. (2012). *Movilidad social en Colombia*. Documento CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2012-43.
- Atuesta, L. y Ponce, A. (2017). Meet the Narco: Increased Competition among Criminal Organisations and the Explosion of Violence in Mexico. *Global Crime*, 18(4), 375- 402.
- Ball, P. y Reed, M. (2016). El Registro y la medición de la criminalidad. El problema de los datos faltantes y el uso de la ciencia para producir estimaciones en relación con el homicidio en Colombia. *Revista Criminalidad*, 58(1), 9-23.

- Barlow, H. y Barlow, L. (1988). More on the role of weapons in homicide violence. *Medicine and Law*, 7(4), 347-58.
- Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Beltrán, I. (2014). *Aprendizaje criminal en Colombia: un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Bogotá: Ediciones de la U: Ingeniería Jurídica.
- Bennett, P. y Ouazad, A. (2016). *Job Displacement and Crime: Evidence from Danish Microdata*. Working Paper.
- Bergman, M. (2018). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Berk-Seligson, S., Orcés, D., Pizzolitto, G., Seligson, M. A. y Wilson, C. J. (2014). *Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central*. Informe regional para El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Nashville: Vanderbilt University.
- Berthelon, M. y Kruger D. (2014). *The Effects of Longer School Days on Mothers' Labor Force Participation*. Working paper.
- Berry, A. (2017). Reflections on Injustice, Inequality and Land Conflict in Colombia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 42(3), 277-97.
- Blattman, C., Jamison, J. y Sheridan, M. (2017). Reducing Crime and Violence: Experimental Evidence from Cognitive Behavioral Therapy in Liberia. *American Economic Review* 107(4): 1165- 1206.
- Blattman C. (2022). *Why we Fight; the Roots of War and the Paths to Peace*. Viking Ed.
- Braga, A. y Weisburd, D. (2012). The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime. *Campbell Systematic Reviews*, 8(6).

- Brennan, I., & Moore, S. (2009). Weapons and Violence: a Review of Theory and Research. *Aggression and Violent Behavior*, 14(3), 215-225.
- Briceño-León, R., Villaveces, A. y Concha-Eastman, A. (2008). Understanding the Uneven Distribution of the Incidence of Homicide in Latin America. *International Journal of Epidemiology*, 37(4), 751-757.
- Brunton-Smith, I., Jackson, J. y Sutherland, A. (2014). Bridging Structure and Perception: on the Neighbourhood Ecology of Beliefs and Worries About Violent Crime. *The British Journal of Criminology*, 54(4), 503-526.
- Calderón, G., Robles, G., Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2015). The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico. *The Journal Of Conflict Resolution*, 59(8), 1455-1485.
- Cámara de Comercio de Bogotá & Fundación Ideas para la Paz (2015). *Evaluación de la restricción al porte de armas de fuego en Bogotá (2008 - 2014)*. Bogotá: Cuadernos de seguridad ciudadana.
- Carter, D. L. y Carter, J. G. (2016). Effective Police Homicide Investigations: Evidence from Seven Cities with High Clearance Rates. *Homicide Studies*, 20(2), 150-176.
- Castillo, J., Lleras, M. E. y Suárez, M. (2018). *Sin política pública contra los homicidios no es posible proteger la vida en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz FIP.
- Castillo, J., Mejía, D. y Restrepo, P. (2018). Scarcity without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War. *The Review of Economics and Statistics*, 102(2), 269-86.
- Cerda, M., Morenoff, J., Hansen, B., Tessari, K., Duque, L., Restrepo, A. y Diez-Roux, A. (2012). Reducing Violence by Transforming Neighborhoods: a Natural Experiment in Medellin, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, 175(10), 1045-1053.

- Chioda, L. (2017). *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. The World Bank.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2014). *Normas y dimensiones de la desaparición forzada en Colombia*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- CNMH. (2018). *Desaparición forzada. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Collazos, D., Fergusson L., La Rota M., Mejía D. y Ortega D. (2020). *CSI in the tropics. Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination*. Documento CEDE. Facultad de Economía. Universidad de los Andes.
- Coomber, R. y Moyle, L. (2018). The Changing Shape of Street-Level Heroin and Crack Supply in England: Commuting, Holidaying and Cuckooing Drug Dealers Across 'County Lines'. *The British Journal of Criminology*, 58(6), 1323-1342.
- Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ]. (2022). Jueces, fiscales y defensores públicos por cada 100.000 habitantes en Colombia. Disponible en: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/oferta-institucional/jueces-fiscales-y-defensores-publicos-por-cada-100-000-habitantes/>
- Costa D.H., Njaine K. y Schenker M. (2017) Repercussions of Homicide on Victims' Families: a Literature Review. *Cien Saude Colet*, 22(9), 3087-3097.
- Daly, M., Wilson, M. y Vasdev, S. (2001). Income Inequality and Homicide Rates in Canada and the United States. *Canadian Journal of Criminology*, 43(2), 219-236.
- Daudelin J. y Rattons J.L. (2021). Mercados de drogas, guerra y paz en Recife. En Giraldo J. y Duncan G. *¿Cuánto Vale la Vida? Rentas Criminales y Homicidios en Colombia y Brasil*. Medellín: Casa de las Estrategias. EAFIT.

- Dickenson, M. (2014). The Impact of Leadership Removal on Mexican Drug Trafficking Organizations. *Journal of Quantitative Criminology*, 30(4), 651-676.
- Doerner, W. (1988). The impact of medical resources upon criminally induced lethality: A further examination. *Criminology*, 26, 171-179.
- Domingues D.F. y Dessen M.A. (2013) Reorganização familiar e rede social de apoio pós-homicídio juvenil. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 29(2), 141-148.
- Dube O. y Vargas J.F. (2013). Commodity Price Shocks and Civil Conflict: Evidence from Colombia. *The Review of Economic Studies*, 80(3), 1384-1421.
- Duggan, M. (2001). More Guns, More Crime. *The Journal of Political Economy*, 109(5), 1086-114.
- Duncan, G. (2011). "Crímen y poder: el filtro del orden social". En Ramírez, G. J., A. Naranjo, A. Jaramillo y G. Duncan (Eds.). *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín: EAFIT, 151-253.
- Durán-Martínez, A. (2018). *The Politics of Drug Violence Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Durlauf, S. y Nagin, D. (2011). Imprisonment and crime: Can both be reduced? *Criminology & Public Policy*, 10(1), 13-54.
- Echandía, C. (1999). *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia* (1. ed.). Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia (1986- 2006)* (1. ed.). Bogotá: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales. Universidad Externado de Colombia.
- Ehrlich, I. (1973). Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. *The Journal of Political Economy*, 81(3), 521-565.

- Eisner, M. (2015). *How to Reduce Homicide by 50% in the Next 30 Years*. Homicide Dispatch 1. Violence Research Centre, University of Cambridge–Igarapé Institute.
- Eisner, M. (2016). Preventing Homicide: Evidence-based Interventions that Should be Scaled up. Artículo presentado en el “8th Milestones of a Global Campaign for Violence Prevention Meeting”. Plenary talk, Cambridge University.
- Elias, N. (1994). *The Civilizing Process: The History of Manners and State Formation and Civilization*. Oxford: Blackwell.
- El País. (2018). “Buenaventura sigue disminuyendo cifras de criminalidad”. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/judicial/buenaventura-sigue-disminuyendo-cifras-de-criminalidad.html>
- El Tiempo. (2017). “Cuellos de botella que tienen al sistema penal al borde del colapso”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/razones-de-la-congestion-en-el-sistema-penal-acusatorio-de-colombia-107284>
- Eren, O., Lovenheim, M. y Mocan, N. (2019). *The Effect of Grade Retention on Adult Crime: Evidence from a Test-Based Promotion Policy*. NBER Working Paper No. 25384.
- Eurostat. (2018). *Intentional Homicide Victims in the EU*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20180222-1>
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002a). Inequality and Violent Crime. *The Journal of Law & Economics*, 45(1), 1-39.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002b). What Causes Violent Crime? *European Economic Review*, 46(7), 1323-1357.
- FBI. (2017). *Offenses Cleared*–Institutional WebPage. Disponible en: <https://www.fbi.gov/how-we-can-help-you/need-an-fbi-service-or-more-information/ucr>
- Felbab-Brown, V. (2013). *Focused Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organized Crime: Concepts and Practicalities*.

- Washington DC: International Drug Policy Consortium;
The Brookings Institution.
- Fiscalía General de la Nación [FGN] (2013). *Guía para inspección al lugar de los hechos*.
- FGN. (2014a). *Caja de Herramientas de la Priorización*.
- FGN. (2014b). *Directiva 002 de Priorización*. Fiscalía General de la Nación
- FGN. (2016a). *Armas y Homicidios*. Dirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional. Documentos de Política Pública. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Armas-y-homicidios-vf.pdf> .
- FGN. (2016b). *Direccionamiento Estratégico 2016-2020*. Fiscalía General de la Nación
- FGN. (2017). *Caracterización cualitativa de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria*. Dirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Pol%C3%ADtica-sobre-violencia-intrafamiliar.pdf> .
- FGN. (2018). *Análisis de las Capturas de la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales (2016-2017)*. Dirección de Políticas y Estrategia Institucional.
- FGN. (2019). *Fiscalia General de la Nación. Censo delictivo*.
- FGN. (2020). *Análisis de la tasa de absolución en Colombia, 2009-2019*. Fiscalía General de la Nación. Dirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Analisis-de-la-tasa-de-absolucion-en-Colombia-2009-2019.pdf> .
- Formisano, M. (2002). *Econometría Espacial: Características de la Violencia Homicida en Bogotá*. En Documento CEDE (Vol. 2002-10). Bogotá: Universidad de los Andes.

- Franco, J.S., Gelvez J.D., Prada, M, y Weintraub, M. (2020). *¿Cómo prevenir el delito? Estrategias Efectivas de convivencia y Seguridad ciudadana*. CESED Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación.
- Frühling H. (2012) *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fudenberg, D. y Levine D. (2006). A Dual-Self Model of Impulse Control. *American Economic Review*. 96. 1449-1476.
- García-Villegas M. y Espinosa J. (2013) *El derecho al estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. DeJusticia.
- Garzón, J. C. (2008). *Mafia & Co* (1. ed.). Bogotá: Planeta.
- Garzón, J. C. y Gelvez, J. D. (2019). *¿Más coca, más homicidios? Mejor piénselo dos veces*. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2019-02/mas-coca-mas-homicidios-mejor-pienselo-dos-veces>
- Gastil, R. (1971). Homicide and a regional culture of violence. *American Sociological Review*, 136, 412-427.
- Gaviria, A. (2000). Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia. *Journal of Development Economics*, 61(1), 1-25.
- Gaviria, A. (2010). "Understanding High Crimes in Latin America: The Role of Social and Policy Factors". En R. Di Tella, S. Edwards y E. Schargrotsky (Eds.). *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. Chicago: National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press.
- Gelber, A., Isen, A. y Kessler, J. (2016). The Effects of Youth Employment: Evidence from New York City Summer Youth Employment Program Lotteries. *Quarterly Journal of Economics*, 131(1): 423-460.

- Gilgen, E. (2012). A Fatal Relationship: Guns and Deaths in Latin America and the Caribbean. En *Small Arms Survey 2012: Moving Targets*.
- Giraldo, J. (2012). Medición de la violencia: el índice de incidencia del homicidio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (11), 98-106.
- Giraldo, J. (2015). *Las ideas en la guerra. Justificación y crítica en la Colombia contemporánea*. Penguin Random House.
- Giraldo, J. (2019). *Civilization and Decivilization; the Case of Medellín 1900-2015*. Ensayo presentado en el panel "The Civilizing Process in Colombia" en Brasenose College, Oxford University.
- Giraldo J. y Duncan G. (2021) *¿Cuánto vale la vida? Rentas criminales y homicidios en Colombia y Brasil*. Medellín: Casa de las Estrategias. EAFIT.
- Gómez M. (2019). *Educación y crimen: el impacto de la ampliación de la jornada escolar sobre la criminalidad en Bogotá alrededor de los colegios*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Gutiérrez, F. (2001). Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos. *Análisis Político*, (43), 55-75.
- Gutiérrez, F., & Jaramillo, A. M. (2003). *Pactos Paradójicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ham A., Maldonado D., Weintraub M., Camacho A.F. & Gualtero D. (2019) "Reducing Alcohol-Related Violence: A Field Experiment with Bartenders". Documentos de trabajo 017834, Escuela de Gobierno-Universidad de los Andes.
- Harrys A.R., et al. (2002). Murder and Medicine. The Lethality of Criminal Assault 1960-1999. *Homicide Studies*, 6 (2), 128-166.
- Harry. L. (2017). *¿Cómo hizo Japón para casi erradicar los crímenes con armas de fuego?* Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38543085>

- Heller, S. (2014). Summer Jobs Reduce Youth Violence among Disadvantaged Youth. *Science*, 346 (6214): 1219- 1223.
- Heller, S., Anuj, K., Guryan, J., Ludwig, J., Mullainathan, S. y Pollack, H. (2017). Thinking, Fast and Slow? Some Field Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicago. *Quarterly Journal of Economics*, 132(1), 1-54.
- Hjalmarsson, R. y Lochner L. (2012). The Impact of Education on Crime: International Evidence. CESifo Dice Report. *Journal for Institutional Comparisons*, (10), 49-55.
- Home Office. (2018a). *Homicide in England and Wales*. Recuperado de <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/articles/homicideinenglandandwales/yearendingmarch2018>
- Home Office. (2018b). *Serious Violence Strategy*. London: Home Office. UK Government
- Howe, K., Sánchez, F. y Contreras, C. (2010). *¿El camino hacia la paz o palos de ciego? Impacto del Programa de Desmovilización Paramilitar en la violencia homicida en Colombia*. Bogotá: Documento CEDE. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/CAMINO-CarolinaContreras.pdf>
- Hurka, S. y Knill, C. (2020). Does Regulation Matter? A Cross national Analysis of the Impact of Gun Policies on Homicide and Suicide Rates. *Regulation & Governance*, 14(4), 787-803.
- Idler, A. (2019). *Borderland Battles: Violence, Crime, and Governance at the Edges of Colombia's War*. New York: Oxford University Press.
- INPEC. (2019). *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- Estadísticas*. Disponible en: http://200.91.226.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec

- Iturralde, M. y Ariza, L. (2015). Una perspectiva general sobre mujeres y prisiones en América Latina y Colombia. *Revista de Derecho Público*, (35), 4-25.
- Jaramillo, L., Uribe, C., Arango, M.A. y Arbeláez D. (2021). Acciones Mínimas para Evitar Homicidios. El Caso del Protocolo Nada Justifica el Homicidio. En Giraldo J. y Duncan G (Eds.). *¿Cuánto Vale la Vida? Rentas Criminales y Homicidios en Colombia y Brasil*. Medellín: Casa de las Estrategias; EAFIT, 11-45.
- Kalyvas, S. (2003). The Ontology of Political Violence: Action and Identity in Civil Wars. *Perspectives on Politics. American Political Science Association*, 1(3), 475-494.
- Kalyvas, S. (2006). *The logic of violence in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karp, A. (2011). *Excedentes de armas en América del sur*. Ginebra: Small Arms Survey.
- Khanna, G., Medina, C., Nyshadham, A., Posso, C. y Tamayo, J. (2019). *Job Loss, Credit and Crime in Colombia*. NBER Working Paper No. 26313
- Killias, M. (1993). International Correlations between Gun Ownership and Rates of Homicide and Suicide. *Canadian Medical Association Journal (CMAJ)*, 148(10), 1721-725.
- Kleck, G. & Patterson, E. (1993). The Impact of Gun Control and Gun Ownership Levels on Violence Rates. *Journal of Quantitative Criminology*, 9(3), 249-287.
- Krug, E., Mercy, J., Dahlber, L. y Zwi, A. (2002). *World Report on Violence and Health*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Krüsselmann, K., Aarten, P. y Liem, M. (2021). Firearms and Violence in Europe-A Systematic Review. *PLoS ONE*, 16(4).
- La Rota, M. (2019), Homicide and criminal justice; Focusing on violence in Colombia. Edited Dissertation Msc. Criminology and Criminal Justice Oxford University

- La Rota, M. y Bernal, C. (2014). *Esfuerzo irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Bogotá: Colección Dejustica.
- Lessing, B. (2012). *The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil*. The Pearson Institute. Disponible en: https://thepearsoninstitute.org/sites/default/files/2017-02/19.%20Lessing_Logics%20of%20violence.pdf
- Lessing, B. (2015). Logics of Violence in Criminal War. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1486-1516.
- Lessing, B. (2017). *Making Peace in Drug Wars; Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Lester, D. y Murrell, M. (1982). The Preventive Effect of Strict Gun Control Laws on Suicide and Homicide. *Suicide & Life-threatening Behavior*, 12(3), 131-140.
- Levitt, S. y Rubio, M. (2000). *Understanding Crime in Colombia and What Can Be Done About It*. IDEAS Working Paper Series.
- Liem, M., Suonpää, K., Lehti, M., Kivivuori, J., Granath, S., Walser, S., & Killias, M. (2018). Homicide Clearance in Western Europe. *European Journal of Criminology*, 16(1), 81-101.
- Llorente, M. V. (2010). *¿Quién controla el tráfico de armas?* Fundación Ideas para la Paz.
- Llorente, M. V. y Vranckx, A. (2012). El control democrático de las armas ilegales en Colombia: una apuesta de construcción de paz. En Rettberg, A. (compiladora). (2012). *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Llorente, M. V., Garzón, J. C. y Ramírez, B. (2017). *Así se Concentra el Homicidio en las Ciudades*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Lochner, L. (2004). Education, Work, and Crime: A Human Capital Approach. *International Economic Review*, 45(3), 811-843.
- Londoño, J. L. y Guerrero, R. (1999). Violencia en América Latina: Epidemiología y costos. En J. L. Londoño, A. Gaviria, & R.

- Guerrero (Eds.). *Asalto al desarrollo; Violencia en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lott, J. R. y Mustard, D. B. (1997). Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Handguns. *The Journal of Legal Studies*, 26(1), 1-68.
- Ludwig, J., et al. (2013). Long-Term Neighborhood Effects on Low-Income Families: Evidence from Moving to Opportunity. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 103(3), 226-31.
- Merton, R. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 3(5), 672-682.
- Miethe T., Regoez W. y Drass K. (2004). *Rethinking Homicide: Exploring the Structure and Process Underlying Deadly Situations*. Cambridge University Press.
- Ministerio de Defensa. (2019). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad*. Bogotá. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). *Encuesta Nacional de Percepción sobre la Problemática y la Política de Drogas en Colombia*. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES/ArtMID/4214/ArticleID/5968/Encuesta-Nacional-de-Percepci243n-sobre-la-Problem225tica-y-la-Pol237tica-de-Drogas-en-Colombia> .
- Moeller, K. y Hesse, M. (2013). Drug Market Disruption and Systemic Violence: Cannabis Markets in Copenhagen. *European Journal of Criminology*, 10(2), 206-221.
- Moffitt, Terrie E., et al (2011). A Gradient of Childhood Self-control Predicts Health, Wealth, and Public Safety. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(7), 2693-2698.
- Montenegro, A., Posada, C. y Piraquive, G. (2000). Violencia, criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía. *Coyuntura Económica. Fedesarrollo*, 30(2), 85-132.

- Morehouse, M. (2014). It's Easier to Decapitate a Snake than It Is a Hydra: An Analysis of Colombia's Targeted Killing Program. *Studies in Conflict & Terrorism*, 37(7), 175-211.
- Moreno, A. J. (2005). *Impacto de Transmilenio en el crimen de la avenida Caracas y sus vecindades*. Documentos CEDE, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/col/000089/002809.html>
- Moorhouse, J. y Wanner, B. (2006). Does Gun Control Reduce Crime or Does Crime Increase Gun Control? *The Cato Journal*, 26(1), 103-124.
- Muggah, R., & Aguirre, K. (2018). *Citizen Security in Latin America: Facts and Figures*. En Strategic Paper 33: Igarapé Institute.
- Muggah, R., Garzón, J. C. y Suárez, M. (2018). *Mano Dura: the Costs and Benefits of Repressive Criminal Justice for Young People in Latin America*. En Igarapé Institute Report for the United Nations Population Fund (UNFPA) and the Peacebuilding Support Office (PBSO). Naciones Unidas.
- Muggah, R. y Giannini, R. (2019). *Brazil is Tackling High Murder Rates with a New Wave of Crime Programs: Brazilians Don't Need to Look to New York or Miami for Successful Strategies*. Disponible en: https://apolitical.co/solution_article/brazil-is-tackling-high-murder-rates-with-a-new-wave-of-crime-programs/ .
- Murray, D. (1975). Handguns, Gun Control Laws and Firearm Violence. *Social Problems*, 23(1), 81-93.
- Nagin, D.S. y Pogarsky, G. (2004). Time and Punishment: Delayed Consequences and Criminal Behavior. *J Quant Criminol* (20), 295-317.
- Nagin, D. S., Solow, R. M. y Lum, C. (2015). Deterrence, Criminal Opportunities, and Police. *Criminology*, 53(1), 74-100.
- Nivette, A. (2011). Cross-National Predictors of Crime: A Meta-Analysis. *Homicide Studies*, 15(2), 103-131.

- Núñez, J., Sánchez, F. y Bourguignon, F. (2003). *What Part of the Income Distribution Matters for Explaining Property Crime? The Case of Colombia*. IDEAS Working Paper Series-École Normale Supérieure.
- Observatorio de Fabelas y Casa de las Estrategias (2021). Las mamás de los asesinados: las horas que no miramos. Un avance de autopsia social del homicidio. Casos comparados de Río de Janeiro y Medellín. En Giraldo J. y Duncan G. *¿Cuánto vale la vida? Rentas criminales y homicidios en Colombia y Brasil*. EAFIT, 83-132.
- OCDE. (2015). *Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development*. Paris: OECD Publishing.
- Office for National Statistics. (2019). *Homicide in England and Wales: Year Ending March 2018*. Disponible en: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/articles/homicideinenglandandwales/yearendingmarch2018>
- Open Society Institute. (2000). *Gun Control in the United States*. Nueva York: Open Society Institute.
- Paluck E., Green, S. y Green, D. (2019). The contact hypothesis re-evaluated. *Behavioural Public Policy*,3(2), 129-158.
- Pécaut D. (1987). *Orden y Violencia*. CEREC.
- Phillips, B. (2015). How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico. *The Journal of Politics*, 77(2), 324-336.
- Phillips, L., Votey, H. L. y Howell, J. (1976). Handguns and Homicide: Minimizing Losses and the Costs of Control. *The Journal of Legal Studies*, 5(2), 463-478.
- Pinker, S. (2011). *The Better Angels of our Nature: Why Violence has Declined*. New York: Viking.
- Policía Nacional. (2018a). *Modelo de Planeación y Gestión Operacional del Servicio de Policía; Direccionamiento Integral Operativo para la Reducción del Delito (DIORE)*. Bogotá: Imprenta Nacional

- Policía Nacional. (2018b). *Sistema Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado*. Disponible en <https://www.policia.gov.co/noticia/sistema-nacional-lucha-contra-crimen-organizado>
- Policía Nacional. (2019). *Estadística Delictiva*. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>
- Price, B. (2012). Targeting Top Terrorists: How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism. *International Security*, 36(4), 9-46.
- Pridemore, W. (2011). *Poverty Matters: A Reassessment of the Inequality-Homicide Relationship in Cross-National Studies*. *The British Journal of Criminology*, 51(5), 739-772.
- Reese, L.E., Vera, E.M., Simon, T.R. et al. (2000). The Role of Families and Care Givers as Risk and Protective Factors in Preventing Youth Violence. *Clin Child Fam Psychol Review*, 3, 61-77.
- Reuter, P. (2009). Systemic Violence in Drug Markets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 275-284.
- Rose, E. (2018). *The Effects of Job Loss on Crime: Evidence from Administrative Data*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2991317>
- Rosenfeld, R. y Messner, S. (1997). *Markets, Morality and an Institutional-Anomie Theory of Crime*. En N. Passas y R. Agnew (Eds.). *The Future of Anomie Theory*. Boston: Northeastern University Press.
- Roth, R. (2009). *American Homicide*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rubio, M. (1999). *Crimen e impunidad: Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Universidad de los Andes (CEDE).
- Sampson, R. (2006). How Does Community Context Matter? Social Mechanism and the Explanation of Crime Rates. En P.O. Wikström y R. Sampson (Eds.). *The Explanation of*

- Crime: Context, Mechanisms, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sánchez, F., Díaz, A. M. y Formisano, M. (2003). *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, 2003-5.
- Sánchez, F., Espinosa, S. y Rivas, Á. (2003). *¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993-2002*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, 2003-27.
- Sánchez, F. y Núñez, J. (2003). *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia*. Documento CEDE, Facultad de Economía Universidad de los Andes, 2003-5.
- Sánchez, F. y Palau, M. d. M. (2006). *Conflict, Decentralisation and Local Governance in Colombia, 1974-2004*. Documento CEDE Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Sciandra, M., Sanbonmatsu, L., Duncan, G. J., Gennetian, L. A., Katz, L. F., Kessler, R. C. y Ludwig, J. (2013). Long-term effects of the Moving to Opportunity residential mobility experiment on crime and delinquency. *Journal of Experimental Criminology*, 9(4), 451-489.
- Shaw, C. y McKay, H. (1942). *Juvenile Delinquency and Urban Areas: a Study of Rates of Delinquents in Relation to Differential Characteristics of Local Communities in American Cities*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Siegel, M., Ross, C. S. y King, C. (2014). Examining the relationship between the prevalence of guns and homicide rates in the USA using a new and improved state-level gun ownership proxy. *Injury Prevention*, 20(6), 424-426.
- Siwach, G. (2018). Unemployment shocks for individuals on the margin: Exploring recidivism effects. *Labour Economics* (52), 231-244.

- Snyder, R., & Durán-Martínez, A. (2009). Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-sponsored Protection Rackets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 253-273.
- Soares, R., & Naritomi, J. (2010). Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors. En R. Di Tella, S. Edwards, & E. Scharfgrödsky (Eds.), *The economics of crime: Lessons for and from Latin America*. Chicago: National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press.
- Sommers, P. (1980). Deterrence and Gun Control: An Empirical Analysis. *Atlantic Economic Journal*, 8(4), 89-94.
- Spear, J. (2006). From Political Economies of War to Political Economies of Peace: The Contribution of DDR after Wars of Predation. *Contemporary Security Policy*, 27(1), 168-189.
- Stamatel, J. (2009). Correlates of National-level Homicide Variation in Post-Communist East-Central Europe. *Social Forces*, 87(3), 1423-1448.
- Stark, R. (1987). Deviant Places: a Theory of the Ecology of Crime. *Criminology*, 25(4), 893- 910.
- Suárez, M. (2020). *Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Notas Estratégicas No. 18.
- Thoumi, F. (2003). *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.
- Thoumi, F. (2012a). "On Francisco Bastos. Structural Violence in the Context of Drug Policy and Initiatives Aiming to Reduce Drug-related Harm in Contemporary Brazil: A Review". *Substance Use & Misuse*, 47(13-14), 1613-1614.
- Thoumi, F. (2012b). Illegal Drugs, Anti-Drug Policy Failure, and the Need for Institutional Reforms in Colombia. *Substance Use & Misuse*, 47(8-9), 972-1004.

- UNODC. (2014). *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data*. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2018a). *Global Study on Homicide: Gender-related Killing of Women and Girls*. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2018b). *World Drug Report*: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2019). *Global Study on Homicide. Understanding Homicide: Typologies, Demographic Factors, Mechanisms and Contributors*. Viena: Naciones Unidas.
- UNODC. (2020). *Global Study on Firearms Trafficking*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Urdinola, B., Torres, F. y Velasco, J. (2017). The Homicide Atlas in Colombia: Contagion and Under-Registration for Small Areas. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(1), 101-118.
- Villaveces, A., Cummings, P., Espitia, V., Koepsell, T., McKnight, B. y Kellermann, A. (2000). Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities. *JAMA*, 283(9), 1205-1209.
- Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. y Wood, E. (2011). Effect of Drug Law Enforcement on Drug Market Violence: a Systematic Review. *International Journal of Drug Policy*, 22(2), 87-94.
- Wikström, P.O. y Treiber, K. (2016). Social Disadvantage and Crime: A Criminological Puzzle. *American Behavioral Scientist*, 60(10), 1232-1259.
- Wilkinson, R. (2004). Why is Violence More Common Where Inequality is Greater? *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1036(1), 1-12.
- Yang, C. (2017). Local Labor Markets and Criminal Recidivism. *Journal of Public Economics* (147), 16-29.



Los esfuerzos realizados desde el Estado colombiano para hacer frente al homicidio doloso resultan precarios por múltiples razones que se resumen en la ausencia de un esfuerzo concertado a nivel nacional para disminuir el número de homicidios y proteger a la población civil. Este libro muestra la necesidad de una política criminal integral en contra del homicidio que se formule a nivel nacional, pero que sea concertada a nivel local, contrarrestando diferentes tipos de violencia homicida. Esta nueva política debe reconocer que el homicidio es un fenómeno multicausal y multidimensional que requiere una reformulación de los objetivos para así disminuir la violencia en Colombia.