

DESCENTRALIZACIÓN Y ORDEN PÚBLICO EN COLOMBIA

JAIRO LIBREROS*

El Estado colombiano puede fortalecer la autonomía de las entidades territoriales para que sean estas –y no el Gobierno Nacional– las encargadas de prestar el servicio público de seguridad ciudadana.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 consagra que Colombia es un Estado social de derecho, organizado como república unitaria, descentralizada y democrática, en el cual el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales son los ejes principales de la administración pública y la convivencia ciudadana.

Pero la realidad sugiere otra cosa. De tiempo atrás, Colombia es visto por algunas naciones de la comunidad internacional como un país con serios problemas políticos e institucionales, en donde la violencia, el tráfico de drogas ilícitas, los grupos alzados en armas y las violaciones e infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario constituyen asuntos cotidianos.

La solución del conflicto armado y la garantía de seguridad para los habitantes son tareas que no dan espera en la agenda política del país. No obstante, el modelo utilizado por el gobierno nacional para el mantenimiento del orden público no ha permitido superar los altos índices de violencia e intranquilidad ciudadana, y no se vislumbra en el horizonte de tiempo cercano un cambio institucional que permita superar tan difícil situación.

Este ensayo pretende discutir una alternativa que permita darle un vuelco al modelo de orden público, mediante la propuesta de fortalecer democráticamente el proceso de descentralización, para otorgarle a las entidades territoriales mayor autonomía en la gestión de la política pública de seguridad ciudadana.

2. ESTADO Y ORDEN PÚBLICO

El estudio de la situación de orden público en Colombia exige realizar un análisis de los aspectos de carácter constitucional e institucional que determinan las competencias del Estado sobre la materia. De

*Profesor de Seguridad y Defensa Nacional de la Universidad Externado de Colombia.

un lado, aparece la estructura territorial de una república unitaria pero descentralizada, que se debate en un “tira y afloja” de asignación de competencias y funciones entre la Nación y las entidades territoriales; y del otro, emerge la figura del Presidente de la República, encargado de la función política y administrativa de manejar el orden público y de restablecerlo en donde esté turbado.

2.1. Modelo Constitucional de la República Unitaria

La Carta Política de Colombia establece, entre otras cosas, que el país es un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales¹. Esta fórmula constitucional consagra algunos caracteres políticos fundamentales, que inspiran la organización jurídica del Estado colombiano.

Colombia adoptó la estructura territorial de un Estado unitario, en contraposición al Estado federal, motivo por el cual la noción constitucional no debe ser entendida de forma absoluta, es decir, como aquel Estado en el cual aparece solamente un centro de poder encargado de tomar todas las decisiones políticas y administrativas, y que detenta el poder de establecer el ordenamiento jurídico que regirá en todo

el territorio y para todos los ciudadanos².

El Estado unitario debe ser entendido como una forma de organización territorial, que entraña la existencia de un solo territorio, el cual es objeto de una simple división administrativa para el manejo de asuntos nacionales, y en donde cohabitan dos esferas de poder claramente establecidas: una autoridad central, que se encarga de la gran mayoría de asuntos estatales; y unas autoridades locales, que gozan de una especial autonomía o autogobierno para administrar diferentes asuntos políticos, administrativos y fiscales. Los Estados unitarios utilizan diferentes mecanismos administrativos, como la descentralización, para establecer los parámetros de acción de cada esfera de poder, lo cual permite aspirar a cierta coherencia, armonía y coordinación en el cumplimiento de las diferentes funciones atribuidas, ya sea a la autoridad central o a las autoridades locales.

La descentralización puede ser definida como un principio fundamental del Estado colombiano, que consiste en la asignación política y administrativa de competencias y funciones a autoridades locales para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Esta noción permite organizar territorialmente al Estado colombiano en diferentes entidades, denominadas constitucio-

1. Constitución Política de Colombia, Artículo 1.

2. Velásquez, C., 1998, *Derecho Constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pág. 272.

3. Constitución Política de Colombia, Artículo 286.

nalmente como departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas³.

Los ejes fundamentales de la descentralización territorial giran en torno a su naturaleza ejecutiva y política⁴. La naturaleza ejecutiva se ve reflejada en la vinculación de las entidades territoriales a la rama ejecutiva del poder público. Y es política, porque la función que cumple incide en la organización del poder público, y la realiza bajo su responsabilidad y en procura de satisfacer necesidades eminentemente locales.

El reconocimiento de las naturalezas ejecutiva y política de la descentralización territorial recibe el nombre de autonomía, la cual es inherente a todas las entidades territoriales del Estado colombiano. Si bien no hay descentralización territorial sin autonomía, ésta es relativa, ya que está supeditada a las funciones que sean asignadas por la Constitución y la ley.

La autonomía de las entidades territoriales⁵, se plasma en la capacidad política que tienen para la gestión de asuntos administrativos, lo cual se traduce en los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios

para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Para el manejo de los asuntos nacionales, en donde cohabitan dos esferas concurrentes de poder –autoridad nacional y autoridades locales–, es de vital importancia el establecimiento de las diferentes funciones administrativas que éstas deben cumplir. En este sentido, la Constitución señala a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como el instrumento normativo que establecerá la distribución precisa de competencias entre la Nación y las entidades territoriales⁶.

Esta distribución territorial de competencias –actualmente cursa en el Congreso de la República un proyecto de ley–, se ve complementado con la asignación legal de otras funciones administrativas que pueden ser gestionadas por la Nación o por las entidades territoriales y que reciben el nombre de servicios públicos.

Los servicios públicos, entendidos como toda actividad administrativa dirigida a satisfacer regularmente los intereses y necesidades básicas de los habitantes de Colombia, se definen como una finalidad social del Estado, que éste debe prestar y garantizar de manera eficiente en todo el territorio nacional⁷.

4. Hernández, P., 1999, *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*, Legis Editores S.A., Bogotá., pág. 51.

5. Constitución Política de Colombia, Artículo 287.

6. Constitución Política de Colombia, Artículo 288.

7. Constitución Política de Colombia, Artículo 365.

8. Mockus, A., 1997, *Descentralización y Orden Público*, Fescol-Milenio, Bogotá, pág. 11.

Existe una amplia gama de servicios públicos, que procuran garantizar desde derechos fundamentales -educación, salud y administración de justicia-, hasta lo que la ley y la doctrina constitucional denominan servicios públicos domiciliarios -acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono y gas-; estos últimos regularmente son prestados por los municipios.

Si la ley define los servicios públicos que las diferentes entidades territoriales deben prestar, surgen diferentes interrogantes asociados a la necesidad de definir si la seguridad ciudadana puede ser considerada un servicio público prestado por los departamentos y los municipios. En otras palabras, el contexto normativo colombiano impone una reflexión sobre la aplicabilidad de la descentralización territorial en el ámbito de la seguridad ciudadana. Asimismo, emergen interrogantes sobre conceptos como “seguridad ciudadana”, “seguridad nacional” y “defensa nacional”, y la posibilidad de considerarlos sinónimos o componentes de la noción constitucional denominada “orden público”.

2.2. El Presidente de la República como Titular del Manejo del Orden Público

Durante muchos años, los colombianos se han acostumbrado a escuchar la palabra “orden público” como sinónimo de

violencia, delincuencia común, saqueos urbanos, vandalismo, desbordadas protestas sociales, incursiones militares de grupos alzados en armas y enfrentamientos armados, entre otros. Pero realmente, ¿qué es el orden público?

En términos semánticos es difícil establecer una definición comúnmente aceptada. Algunos lo relacionan con situaciones de tranquilidad doméstica o con la existencia de condiciones materiales que permitan una vida digna; otros afirman que es tranquilidad y paz; y no pocas personas la definen como aquellas situaciones que atentan contra la estabilidad institucional y la seguridad del Estado⁸.

El diccionario de política italiana⁹, afirma que el orden público recibe diferentes significados, de acuerdo a la acepción que se utilice. Desde la perspectiva del derecho público, se entiende como una circunstancia de hecho y como un fin del ordenamiento político, y legalmente puede ser considerado como sinónimo de convivencia ordenada y pacífica, simplemente porque el sistema jurídico determina lo que es esa convivencia ordenada.

La ley define lo que considera orden público, y el legislador establece los parámetros normativos que garantizan una convivencia ordenada en un Estado. La Carta Política consagra que la convivencia pacífica es un valor, un derecho y un

9. Bobbio, N., 1997, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores S.A., México D.F., pág. 1086.

10. Constitución Política de Colombia, Artículos 2, 22 y 95.

deber de todos los ciudadanos residentes en Colombia¹⁰. Y la ley, de manera complementaria, desarrolla el contenido de lo que entiende como convivencia ciudadana en tres especiales cuerpos normativos: a) la Ley de Orden Público, b) el Código de Policía Nacional, y c) los Decretos de Conmoción Interior.

Igualmente, la Carta le atribuye al Presidente de la República la función política de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, y lo designa como la máxima autoridad en materia de orden público, para lo cual deberá garantizar su preservación en todo el territorio y restablecerlo en donde fuere turbado. Esta función política se concreta, desde una perspectiva administrativa, mediante la intervención de la fuerza pública –Fuerzas Militares y Policía Nacional–, cuya dirección está a cargo del Presidente de la República, en su calidad de comandante supremo de las Fuerzas Armadas de Colombia¹¹.

El grado de autonomía de las entidades territoriales para el manejo del orden público es precario en términos constitucionales, porque los gobernadores y los alcaldes son designados como agentes del Presidente de la República¹². La función política de conservar el orden público en las entidades territoriales sigue en cabeza

del Presidente, quien es representado en los departamentos y municipios por los gobernadores y alcaldes, respectivamente.

Si bien esta delegación política le entrega a los mandatarios locales cierto margen de acción para atender el orden público en sus entidades territoriales, la función administrativa que debe cumplir la Fuerza Pública se encuentra subordinada a la dirección presidencial, lo cual desdibuja por completo una intervención regular y eficiente de los gobernadores y alcaldes en la conservación del orden público local.

Otro factor que limita el desempeño político de los mandatarios locales sobre la materia, se puede encontrar en la visión de tipo militarista del Estado colombiano respecto al manejo del orden público. Esta situación es confirmada con la expedición de la Ley de Seguridad y Defensa Nacional, la cual reguló de manera excluyente y a favor de la Fuerza Pública el manejo político y administrativo del orden público, el cual es definido vagamente como “el conjunto de las condiciones que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos y libertades, dentro de un marco coherente de valores y principios”¹³.

Dicha Ley, además de fortalecer el manejo militar del orden público en Colombia, mediante la vinculación de todas las

11. Constitución Política de Colombia, Artículos 188 y 189.

12. Constitución Política de Colombia, Artículo 296.

13. Ley 684 de 2001, Artículo 4.

14. Ley 684 de 2001, Artículo 54.

entidades del Estado a un sistema de seguridad y defensa nacional, contraviene los postulados constitucionales que establecen una función esencialmente administrativa de la Fuerza Pública, y la lleva a convertirse en la autoridad política encargada de la conservación del orden público, reemplazando así al Presidente de la República y a sus agentes –gobernadores y alcaldes–.

No de otra manera se puede interpretar la consagración *sui generis* en el país de los “Teatros de Operaciones”¹⁴. Esta figura estratégica, que en el argot militar está llamada a cumplir una función de defensa militar territorial¹⁵, sin implicaciones políticas, económicas, ni fiscales, se creó en Colombia como una especie de entidad territorial, en la cual el tomador de decisiones políticas es un comandante militar, a quien se reviste de la calidad de agente de orden público del Presidente de la República, por encima de la función política que en esta materia les atribuye la Constitución sólo a los gobernadores y alcaldes.

3. HACIA UNA RECONSIDERACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD LOCAL

La Constitución estableció para el Estado colombiano un sistema centralizado y extremadamente rígido para el manteni-

miento y conservación del orden público. Esto, además de limitar la autonomía propia de las entidades territoriales para cumplir con esa función administrativa, va en detrimento de la seguridad ciudadana de sus habitantes locales.

Ante esta situación, se hace necesario explorar los elementos que componen la noción de orden público y, de esta manera, establecer un modelo de seguridad ciudadana, que procure consolidar la autonomía de las entidades territoriales para el efectivo cumplimiento de la función de salvaguardia de la vida y tranquilidad de sus ciudadanos.

La ventaja de un nuevo modelo de orden público se encuentra en la posibilidad de diseñar políticas públicas locales de seguridad ciudadana, en cumplimiento de las funciones atribuidas a los gobernadores y alcaldes en virtud de la descentralización territorial.

Como paso previo para lograr una mayor autonomía en el manejo descentralizado de la seguridad ciudadana, se hace necesario contar con una ley especial, que confiera la facultad de manejar la seguridad ciudadana como un servicio público de cubrimiento local, y en la cual se consagre la posibilidad de crear servicios de policía igualmente locales, que estén subordinados tanto desde el punto de

15. Luttwak, E., 1992, *Estrategia. La Lógica de la Guerra y la Paz*, Instituto de Publicaciones Navales de Argentina, Buenos Aires, pág. 110.

16. La protección del gobierno es competencia de la seguridad nacional, y la protección territorial de la defensa nacional.

vista político como administrativo a los gobernadores y alcaldes.

La prestación local del servicio público de seguridad ciudadana en ningún momento deber ser entendida como un atentado contra la calidad de máxima autoridad en materia de orden público que ostenta el Presidente de la República, especialmente si se considera que la seguridad ciudadana es tan sólo una parte integrante del concepto ampliado de orden público. La nación seguirá encargada de manera exclusiva de los asuntos relacionados con la seguridad y defensa nacional, mientras las entidades territoriales se dedicarán a la seguridad ciudadana, sin detrimento de la intervención nacional en los eventos que sea necesario por la gravedad de las alteraciones al orden público local.

3.1. Los Componentes del Orden Público

En un apartado anterior se analizó el orden público desde la perspectiva jurídica del derecho público, a partir de los lineamientos que definen una república unitaria y descentralizada. Ahora se puede escudriñar, desde un punto de vista político, los diferentes elementos que integran el concepto y deslindar las competencias de las diversas instancias gubernamentales que se derivan, en aras de fortalecer el proceso de descentralización democrática.

El orden público no sólo puede ser definido como un conjunto de normas jurídicas que regulan los parámetros que un Estado establece para garantizar la con-

vivencia ordenada y pacífica de sus ciudadanos. Su estudio, además de requerir la realización de un análisis constitucional, exige una evaluación que considere su función política propiamente dicha. De esta manera se puede dimensionar la extensión completa del concepto.

La visión constitucional le otorga al orden público la carga de imponer ciertos límites a las garantías y libertades civiles de los ciudadanos para facilitar el manejo pacífico de la convivencia. Estos límites se ven reflejados legalmente en las facultades que son atribuidas a los aparatos de justicia y a los organismos de investigación para que estos puedan adelantar, sin trabas y de manera ágil, sus actuaciones judiciales.

La función política tiene caracteres de acción preventiva y de anticipación a la ocurrencia de alteraciones al orden público, para garantizar la actuación eficaz y eficiente de la autoridad nacional y de las autoridades locales en el manejo de la normativa convivencia pacífica. Esta visión es la de mayor interés, porque aquí se encuentran los componentes del orden público, los cuales se pueden traducir en el diseño y gestión de políticas públicas.

Los elementos del orden público se identifican con tres ámbitos de actuación fundamentales, que afectan bienes políticos, jurídicos y administrativos diferentes. El primero de ellos está relacionado con la ocurrencia de crímenes y delitos que atentan contra la vida, tranquilidad y patrimonio de los ciudadanos, lo cual se

enmarca en la noción de seguridad ciudadana. El segundo elemento está vinculado con la estabilidad política de la democracia constitucional, y es materia de trabajo de la seguridad nacional. Por último, aparecen las amenazas a la soberanía del Estado, que son del resorte de la defensa nacional.

Para cada uno de estos tres elementos políticos del orden público -la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la defensa nacional-, se deben formular políticas públicas independientes, pero armonizadas y coherentes, de manera que las autoridades puedan garantizar la convivencia pacífica en los términos estatuidos en las normas jurídicas.

En lo que resta de este documento se dejará a un lado el estudio de la seguridad y defensa nacional como políticas públicas, para prestar especial atención a la definición de la seguridad ciudadana -Cuadro 1-, y a su modelo descentralizado o local, propio de la gestión de las entidades territoriales.

En el marco de las políticas públicas, la seguridad ciudadana puede ser definida como un servicio público prestado por el Estado, que consiste única y exclusivamente en la protección física de la población de un país. El término población se utiliza bajo los lineamientos de la teoría clásica del Estado, la cual establece que ésta noción está conformada por tres elementos, el pueblo, el gobierno y el territorio¹⁶.

El amparo físico de la población tiene dos objetivos constitucionales¹⁷. El primero, garantizar que ningún habitante del país sufra atentados en contra de su vida, integridad personal, libertad individual y patrimonio económico; el segundo, garantizar la tranquilidad ciudadana o percepción de seguridad.

En todas las sociedades del mundo, con mayor o menor intensidad, el fenómeno de la violencia afecta por igual a todas las personas, quienes como sujetos pasivos se ven expuestos a las embestidas del crimen, la delincuencia común y los conflictos políticos armados, flagelos que se erigen como los factores de riesgo de la seguridad ciudadana.

A la rama ejecutiva del poder público le corresponde el diseño, formulación y ejecución de la seguridad ciudadana, y encuentra en sus autoridades políticas -el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes- los titulares y responsables de su prestación.

La entidad administrativa que cumple las funciones de la seguridad ciudadana recibe el título genérico de servicio de policía, el cual adopta diferentes denominaciones, en atención al modelo que se aplique en cada país. Si la institución corresponde a un modelo de orden público de carácter constitucional unitario se define como servicio de policía nacional; en cambio, cuando el modelo es descentrali-

17. Constitución Política de Colombia, Artículo 2.

18. Constitución Política de Colombia, Artículo 315.

zado su nombre es servicio de policía local.

La extensión territorial de la seguridad ciudadana es exclusivamente nacional, porque sólo puede garantizarse a las personas que viven, residen o transitan en un determinado Estado.

hace a los alcaldes en lo relacionado con la función y la responsabilidad de conservar el orden público, así como del otorgamiento de la calidad de primera autoridad de policía del municipio¹⁸.

Los gobernadores en ningún momen-

Cuadro 1: Esquema de seguridad ciudadana

Variables	Seguridad ciudadana
Valor político:	El pueblo, como elemento humano del Estado.
Naturaleza jurídica:	Servicio público de seguridad ciudadana.
Finalidad social:	1. Garantizar que las personas no sean objeto de atentados contra la vida, integridad personal, libertad individual y su patrimonio económico 2. Garantizar altos niveles de percepción de seguridad.
Factores de riesgo:	Violencia –crimen, delincuencia común y los conflictos armados–.
Autoridad política:	Rama ejecutiva del poder público: Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes.
Institución administrativa:	Organismo de seguridad: Servicio de policía.
Extensión territorial:	Exclusivamente nacional.

3.2. El Tránsito hacia la Descentralización de la Seguridad Ciudadana

La descentralización del servicio público de seguridad ciudadana a favor de los mandatarios locales en sus correspondientes entidades territoriales encuentra viabilidad política en la Constitución, dada la atribución que de manera especial se le

to quedan excluidos o limitados de la posibilidad de prestar el servicio público de seguridad ciudadana. La Constitución los designa como agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, y faculta a los departamentos para ejercer funciones administrativas y de prestación de los servicios que determine la ley¹⁹.

19. Constitución Política de Colombia, Artículos 296, 298 y 303.

20. Constitución Política de Colombia, Artículos 300 y 313.

La naturaleza política y ejecutiva de la descentralización del servicio público de seguridad ciudadana la ejercen los mandatarios locales en dos instancias. La primera de ellas se puede denominar como de planeación, que se plasma en la atribución que tienen los gobernadores y alcaldes para formular los planes y programas de desarrollo territorial, a través de disposiciones que son adoptadas por las asambleas departamentales y los concejos municipales²⁰.

Igualmente, los gobernadores y alcaldes diseñan y formulan, con plena libertad, las políticas públicas locales que serán ejecutadas en sus entidades territoriales, y una de ellas, de vital importancia por los altos índices de violencia que afronta el país, es la relacionada con la seguridad ciudadana de sus habitantes.

La segunda instancia es eminentemente administrativa, que corresponde al papel que desempeña la Policía Nacional en las entidades territoriales para cumplir con las instrucciones que los gobernadores y alcaldes imparten con el propósito de mantener y restablecer la seguridad ciudadana. Esta instancia se puede apreciar en los casos de los municipios, cuando la Constitución establece que la Policía Nacional atenderá con prontitud las órdenes impartidas por los alcaldes²¹.

En el desarrollo de esta función ad-

ministrativa, el manejo de la Policía Nacional en las entidades territoriales, se presentan los mayores problemas para prestar el servicio público local de seguridad ciudadana. Si bien la Constitución consagra que la policía debe cumplir las órdenes impartidas por los mandatarios territoriales, la entidad considera que no está subordinada a las autoridades locales, porque su estructura administrativa es de corte nacional y su director máximo es el Presidente de la República, y por ello sólo cumple las directrices y las órdenes que sus superiores jerárquicos determinen.

El tránsito hacia un modelo de seguridad local, que corresponda con la prestación eficiente y regular del servicio público de seguridad ciudadana en una entidad territorial, debe mantener la naturaleza política y ejecutiva de la descentralización, pero con dos cambios fundamentales dirigidos a fortalecer su función política, mediante la recuperación permanente del espacio público, así como a través del establecimiento de mecanismos que generen mayor independencia de la función administrativa, por medio de la creación de servicios de policía locales.

La formulación de una política local de recuperación del espacio público está orientada a elevar los niveles de percepción de seguridad, a llevar al imaginario de los ciudadanos una sensación de segu-

21. Constitución Política de Colombia, Artículo 315.

22. Leal, F., 1994, *EL Oficio de la Guerra. La Seguridad Nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, pág. 45.

ridad y pertenencia con los entornos urbanos y rurales, que permitan generar apropiación de la vida pública, bajo la confianza de no ser agredido en su vida e integridad ni que su patrimonio vaya a ser vulnerado. Esta función política es de competencia de los mandatarios locales, quienes en sus correspondientes planes de desarrollo y políticas públicas implementarán las medidas pertinentes para crear un ambiente de seguridad.

La creación de servicios locales de policía busca cumplir la función administrativa de la seguridad ciudadana prestada por las entidades territoriales, bajo los parámetros de la descentralización y su inherente autonomía, lo cual permitirá superar los inconvenientes que a la fecha se presentan con la policía nacional.

Estos servicios locales pueden funcionar de manera simultánea con la Policía Nacional, lo cual –según los detractores de esta medida–, traerá inconvenientes y traumatismos en la etapa de transición de modelos. Los dos principales argumentos en contra están claramente identificados, pero en ningún momento son insuperables.

El primero de ellos es la politización de la policía, el cual se sustenta en el antecedente histórico de la época de la violencia bipartidista, en una sociedad polarizada entre liberales y conservadores²², cuando los servicios de policía nacional y locales

leales a los gobiernos de turno se habían convertido en instrumentos de persecución política de la oposición. Este argumento genera gran preocupación en diversos sectores influyentes del país, especialmente para quienes las condiciones políticas, sociales y estatales de Colombia no han cambiado en las últimas cuatro décadas.

La politización no es sinónima de violencia; es un problema relacionado con la falta de control y vigilancia administrativa, eficaz y eficiente. En comparación con los años de 1940 y 1950, hoy día Colombia cuenta con mejores procesos, procedimientos e instituciones de control²³ de la actuación gubernamental, en cabeza de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Contraloría, entidades que se encargarían de velar por el respeto de los derechos humanos y de realizar el seguimiento al comportamiento disciplinario y fiscal de los servicios de policía local. Si los controles no funcionan, la solución no está en cerrar o suprimir las entidades vigiladas, sino en fortalecer los organismos de control.

El segundo argumento en contra de la existencia de servicios de policía local es el relacionado con el tema presupuestal y su relación con el número de efectivos. Indudablemente, la situación fiscal de Colombia no es la mejor; aumentar los gastos de

23. Constitución Política de Colombia, Título X.

24. Sapoznikow, J., 2000, *Convivencia y Seguridad: Un reto a la Gobernabilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Alcalá de Henares, pág. 207.

funcionamiento del Estado para ampliar el pie de fuerza destinado al servicio de policía, agravaría el crítico estado de las finanzas públicas nacionales y territoriales, y podría llegar a ser la antesala de otra reforma tributaria que difícilmente sería viable.

La motivación del tema presupuestal es contundente, y no requiere mayor análisis; pero la variable “número de efectivos del servicio nacional y de los servicios locales” amerita una precisión. Si se van a crear cuerpos de policía local, el presupuesto de la Policía Nacional se disminuye en proporción directa con los gastos que demanden los nuevos servicios, lo cual equivale a desmontar el pie de fuerza nacional para que sea asumido por los servicios locales, simplemente porque éstos adquieren, en virtud del modelo descentralizado de seguridad local, la función administrativa de la seguridad ciudadana.

Un servicio de policía local, que sea dirigido por mandatarios políticos territoriales, daría lugar a la creación de una verdadera policía comunitaria²⁴, que en el caso colombiano sólo recibiría órdenes de los gobernadores y alcaldes, y en la cual los miembros comunitarios se identificarían con los habitantes de la entidad territorial, sentimiento recíproco de pertenencia que facilitaría la función de cualquier servicio de policía —lucha contra el crimen y protección de las personas mediante la vigilancia pública—.

4. CONCLUSIONES

La viabilidad del actual proceso de paz, que el establecimiento colombiano adelanta con las FARC para lograr una solución al conflicto armado, puede modificar sustancialmente la vida institucional del país y la seguridad ciudadana de todos los habitantes. En una Colombia posconflicto, el actual modelo de orden público podría llevar al traste los acuerdos políticos que las partes suscriban.

La experiencia internacional en materia de seguridad ciudadana en el caso de aquellas sociedades posconflicto, como El Salvador y Guatemala, muestra que los niveles de violencia y delitos pueden alcanzar cifras superiores a las observadas en la etapa de conflicto²⁵, que pueden llegar a afectar la legitimidad política de la tan anhelada paz y reconciliación nacional.

¿Colombia está preparada para afrontar oportuna y eficientemente mayores niveles de violencia? ¿Cuáles son las reformas que se van a realizar para anticiparse a esa situación? Quizás el cambio del actual modelo de orden público por uno descentralizado permita mejorar la seguridad ciudadana de los colombianos.

Un modelo descentralizado de seguridad permitirá consolidar la democracia local, porque la exigencia de los ciudadanos por mayores niveles de seguridad en-

25. Villarraga, A., 1998, *Derecho Internacional Humanitario. Casos de Colombia, El Salvador, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, pág. 223.

contrará proximidad y respuesta en la gestión política y administrativa de los mandatarios locales, y no en la difusa y lejana noción de gobierno nacional.

¿Y quiénes pueden llegar a conformar los nuevos servicios de policía local? El proceso que se adelante debe ser riguroso. Sin embargo, no puede olvidarse que los desmovilizados de los grupos alzados en armas tienen que ser empleados en algún oficio; si no, se corre el riesgo de que ellos se conviertan en delincuentes comunes.

Villarraga, A., 1998, *Derecho Internacional Humanitario. Casos de Colombia, El Salvador, Guatemala, Yugoslavia y Ruanda*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, N., 1997, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores S.A., México D.F.
- Constitución Política de Colombia.
- Hernández, P., 1999, *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*, Legis Editores S.A., Bogotá.
- Leal, F., 1994, *EL Oficio de la Guerra. La Seguridad Nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Ley 684 de 2001 –Ley de Seguridad y Defensa Nacional–.
- Luttwak, E., 1992, *Estrategia. La Lógica de la Guerra y la Paz*, Instituto de Publicaciones Navales de Argentina, Buenos Aires.
- Mockus, A., 1997, *Descentralización y Orden Público*, Fescol-Milenio, Bogotá.
- Sapoznikow, J., 2000, *Convivencia y Seguridad: Un reto a la Gobernabilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Alcalá de Henares.
- Velásquez, C., 1998, *Derecho Constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

