

Título: “Los expertos y la política criminal en Colombia”

Autor: Julián Andrés Muñoz Tejada, julian.munozt@udea.edu.co, Universidad de Antioquia

Área temática: Instituciones políticas y conflicto institucional

Sub área: relaciones ejecutivo - legislativo

Resultado parcial de investigación: Proyecto titulado “Contribuciones e impactos de las comisiones de expertos en el diseño de la política criminal en Colombia” financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia, coordinado por los profesores Julián Andrés Muñoz Tejada y William Fredy Pérez Toro

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumen

Comisiones de expertos son convocados a menudo por los gobiernos para que caractericen y diagnostiquen causas posibles sobre la violencia o el fenómeno criminal en Colombia; adicionalmente, se requiere a estos expertos que formulen recomendaciones para reformar la legislación penal; sin embargo, las normas penales –al menos durante gran parte del siglo XX- no se expidieron en el seno del Congreso, sino que fueron el resultado de respuestas de emergencia a crisis derivadas de la idea de derrotar distintos enemigos por medio de las normas penales, y por ello es dudosa la incidencia de las referidas recomendaciones en el diseño de la política penal. En esta ponencia se expondrán algunas interpretaciones sobre el papel de los expertos y la incidencia de sus recomendaciones en el diseño de la política penal en Colombia.

Introducción

En el proyecto, “Contribuciones e impactos de las comisiones de expertos en el diseño de la política criminal en Colombia”, que se presentó ante el Comité de Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia se indicó:

Desde hace 3 años en Colombia se presenta un inusual protagonismo de las comisiones de expertos en asuntos relacionados con el fenómeno criminal. En 2011, por ejemplo, la Comisión Asesora para el diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano, creada en 2011 por el –entonces- Ministro del Interior y de Justicia, (resolución 0286 del 15 de febrero de 2011), publicó un documento titulado *Observaciones a la iniciativa sobre la imposición de cadena perpetua a ciertos delitos realizados contra menores*. En abril del año 2012, la misma comisión presentó a la opinión pública un informe global denominado *Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Finalmente, el 10 de diciembre de 2012, el Ministerio de Justicia creó la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (Resolución 0832). Después de una modificación de la estructura y el alcance de este organismo asesor (Resolución 0233 del 8 de abril de 2013), se dio a conocer su informe *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*.

En general, la conformación de cada una de estas comisiones se encuentra justificada explícitamente por la necesidad de evaluar el impacto de las estrategias llevadas a cabo hasta el momento; por la idea de que esa evaluación permitiría orientar la toma de decisiones, recomponer el rumbo o hacer coherente la política criminal; y por la convicción de que el trabajo de los expertos y la interdisciplinariedad lograrían salvar la carencia de elementos empíricos y de una perspectiva integral de la política en cada caso. Adicionalmente, en la motivación de los actos que dan origen a esas comisiones pueden verse alusiones directas a la recuperación del carácter de *última ratio* que habría de tener el derecho penal.

Sin embargo, por sí mismas “las comisiones” no constituyen un experimento extraño en el caso colombiano. La conformación de grupos de expertos ha sido una práctica recurrida por distintos gobiernos, usualmente presentada como una forma de conocer o diagnosticar causas y efectos, y de formular recomendaciones para la solución de diversos problemas. En materia de política criminal, las más conocidas han sido las “comisiones redactoras” de códigos y reformas penales. Sin embargo, diversos gobiernos han creado simultáneamente grupos de expertos para el estudio de la violencia, y de la criminalidad como su indicador principal,¹ los cuales han

¹ Véase: Jaramillo Marín, Jefferson. (2011). “Expertos y comisiones de estudio sobre la violencia en Colombia”. *Estudios Políticos*, 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 231-258. Algunos ejemplos son: la *Comisión investigadora nacional de las causas de la violencia* creada por el presidente Alberto Lleras en 1961, la comisión de los “Violéntólogos” creada por el presidente Virgilio Barco en 1987 o la mencionada Comisión Asesora de Política Criminal creada por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Inclusive hay casos de comisiones “de menor alcance” que no se podrían descartar, como por

formulado un considerable catálogo de recomendaciones directamente relacionados con la cuestión penal (sobre temas procesales, criminalización, administración de justicia, impunidad, cárcel, justicia juvenil, policía judicial, etc.)

El trabajo de estas comisiones suele ser evaluado después, por lo menos en la perspectiva del gobierno y de la opinión pública, mediante una comparación o mediante un “salto” entre el diagnóstico que ellas ofrecen, las recomendaciones que formulan y las condiciones de realidad persistentes a lo largo del tiempo. Adicionalmente, entre comisión y comisión se suele producir una especie de “cambio de paradigma nacional” en el estudio del crimen y la violencia. Pero aunque cada una ocupe buena parte de su tiempo enlistando insuficiencias metodológicas, limitaciones derivadas de compromisos disciplinares, o inclusive sesgos ideológicos en los estudios que le preceden, los gobiernos justifican de manera mucho más pragmática la conformación de una nueva comisión: hay una ineficacia visible de las propuestas formuladas hasta el momento para combatir la violencia y la criminalidad.

Esta investigación no examina ese tipo de resultados. No se ocupa de medir el impacto que sobre la criminalidad han producido los estudios de cada comisión, ni el mayor o más riguroso acercamiento a “las verdaderas causas” que cada una de ellas ha logrado. En el medio existen ya bastantes estados del arte y análisis críticos de ese problema. Aquí se indaga en cambio por un momento previo, poco estudiado, y que puede resultar determinante para comprender la decisión político criminal en Colombia, el lugar de los expertos, la relación entre producción de conocimiento y política penal, los factores que hacen un conocimiento políticamente relevante o irrelevante en materia de penalidad y, por supuesto, las dificultades que enfrenta la democracia colombiana a la hora de responder a la criminalidad a través del castigo penal.

El problema de investigación aquí consiste en determinar el grado de incidencia directa de las comisiones de expertos en el diseño de políticas referidas a la cuestión criminal, específicamente en el diseño de la política penal. En cuanto no se ha explorado el impacto de las recomendaciones de esas comisiones en la configuración de las normas penales, este proyecto se propone identificar si y cómo las propuestas de estos grupos de expertos han impactado directamente la legislación en esa materia.

Así las cosas, ¿Qué explica la necesidad de convocar expertos para que formulen recomendaciones en distintos campos de la política? ¿Cuál es la incidencia de tales recomendaciones especialmente en el diseño de la política criminal? Estas son las preguntas que orientaron el inicio de la investigación de la que se desprende esta ponencia, de la cual se mostrará un avance parcial.

De todo el conjunto de estrategias que podrían integrar la política criminal, en esta investigación se estudia puntualmente de la política penal, es decir, aquella manifestación

ejemplo las “comisiones técnicas transitorias” (“de actualización jurídica y fortalecimiento institucional”, “de reducción de oferta de drogas ilícitas”, “de reducción de la demanda de drogas”), creadas durante el gobierno de Álvaro Uribe (Resolución 14 de 2008, Consejo Nacional de Estupefacientes).

de poder político que toma la forma de normas penales, entendiendo que éstas pueden ser leyes en sentido estricto –expedidas por el Congreso de la República- o Decretos con fuerza de ley.

En un primer momento de la investigación a las expresiones “política criminal” y “política penal” se les dio un significado distinto, pero a medida que avanzaban las discusiones en el grupo, se consideró oportuno entender ambos conceptos como sinónimos. Esta elección obedeció parte de la idea de que una noción demasiado amplia de la política criminal que la entienda en términos multiagenciales (desde instituciones públicas hasta grupos de particulares) y multinivel (nacional, regional y local)² dificulta establecer distinciones entre lo que es propio de la política criminal y aquello correspondiente al ámbito de las políticas sociales y las políticas de seguridad. Así las cosas, cuando en adelante se mencione a la política criminal se le entenderá como aquel ejercicio de poder político referido al fenómeno criminal y que se concreta en las normas penales (léase decretos con fuerza de ley y leyes en sentido estricto).

Se propuso el estudio de tres períodos distintos, definidos a partir de tres grupos de expertos que han formulado recomendaciones en materia de política criminal. En los dos primeros se trata de comisiones convocadas a instancias del Gobierno Nacional para que diagnostiquen y formulen propuestas, mientras que en el tercero sin que se haya convocado directamente a una comisión, se produjo conocimiento especializado que, igualmente, realizó diagnósticos y formuló propuestas:

- a. 1965-1984. Comisión investigadora de las causas de la Violencia en Colombia, en especial la publicación de “La Violencia en Colombia” (Guzmán, Borda, & Umaña, 2012). Se convoca dicha comisión al inicio del período conocido como Frente Nacional, un pacto entre élites civiles para alternarse en la presidencia de la república desde 1958 hasta 1974. El Frente Nacional ha sido caracterizado como una democracia de bajísima intensidad (García, 2000) que se traduce en un bloqueo o veto de las élites a la nación (Uribe, 2013)³. Las propuestas de esta comisión en

² Tómese como ejemplo la que presenta la Comisión Asesora de Política Criminal del año 2012: “Es [...] el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.”

³ Por medio del Acto Legislativo 01 de 1959, se reforma la Constitución Política de Colombia y se instituye la alternancia de los partidos Liberal y Conservador en la presidencia de la república: “ARTÍCULO 1o. En los tres (3) periodos constitucionales comprendidos entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos setenta y cuatro (1974), el cargo de Presidente de la

materia de política penal apuntaron a limitar los efectos y el uso recurrente de la legislación expedida al amparo del estado de sitio. Se indicó en ese momento: “Adviene así una situación paradójica: se levanta el estado de sitio, pero se consagra el régimen penal de época de guerra interna”(p, 427-428). Así mismo, se cuestionó la subordinación del legislativo al Gobierno (p, 502-503)

- b. 1986-1994. Comisión de Estudios sobre la violencia en Colombia, y la publicación de “Colombia: violencia y democracia” (Sánchez, 2009). Se convoca a esta Comisión en el marco de los diálogos entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC. Las explicaciones de la violencia y el crimen, así como las recomendaciones formuladas estuvieron asociadas a causas objetivas de tipo estructural (debilidad de las instituciones, cultura de la violencia, entre otras). En materia de política penal, formuló recomendaciones orientadas a Fortalecer los aparatos de investigación criminal para hacerle frente a la violencia organizada Un(p, 93), para contener la violencia en la familia hacer extensiva la circunstancia de agravación del homicidio a las uniones maritales de hecho y diseñar medidas tendientes a combatir la violencia intrafamiliar (p, 143).
- c. 1995-2000, Se trata de un período en el que si bien no se convocó expresamente una comisión por el Gobierno Nacional, ello no fue óbice para que expertos desde una perspectiva económica –a la que se conoce como “economía del crimen”- rebatieran las explicaciones del crimen y la violencia que se fundaban en “causas objetivas”, y en su lugar consideran que son ante todo criterios de tipo económico, referidos a la ponderación de costos y beneficios, los que motivarán el los comportamientos criminales (Rubio, 1999; (Deas & Gaitán, 1995). Sus recomendaciones en política penal, se refirieron a fortalecer el aparato de administración de justicia, hacer más eficiente su funcionamiento y en general a generar desincentivos para la comisión de delitos, asociados a la idea de administrar castigo de manera efectiva y rápida.

En suma, cada tanto se convoca una nueva comisión con el ánimo de que explique, diagnostique o caracterice una problemática, pero se le convoca principalmente para que formule propuestas y haga recomendaciones. La gran pregunta sería ¿cuál ha sido la influencia de las recomendaciones de los expertos en el diseño de políticas, y muy especialmente en el diseño de la política penal?

1. Los expertos y sus recomendaciones

A pesar de la creencia del positivismo científico del siglo XIX respecto a la objetividad y avaloratividad del conocimiento científico, ya hay estudios que demuestran lo contrario (De la Corte, 2004). Así, por ejemplo, la ciencia política fue impulsada a mediados del siglo XX

República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el Presidente que se elija para uno cualquiera de dichos periodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este artículo, el cargo de Presidente de la República en el periodo constitucional comprendido entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y seis (1966), será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador.”

en Estados Unidos con el interés de promocionar los valores de la democracia occidental en países donde dicho ideario no estaba plenamente desarrollado (Vidal de la Rosa, 2006). En general, en la formación de las ciencias sociales habría un interés por justificar o inducir relaciones de poder para controlar al otro, o al menos esta era la idea del positivismo científico, una idea según la cual el conocimiento de la ciencia tendría que servir para resolver los problemas de la sociedad.

Los vínculos concretos entre conocimiento y poder político han sido explorados recurriendo a conceptos como intelectuales, tecnócratas o expertos, y aunque en los tres casos se alude a un grupo de personas que detentan un conocimiento especializado sobre algunas materias, hay diferencias que se deben precisar.

Sobre los intelectuales se han construido al menos dos tipologías para estudiarlos. La primera se refiere al nivel de conocimiento al que accede el intelectual, que puede ser universal y concreto. Un intelectual universal correspondería, por ejemplo, a los “sabios” del medievo o del mundo antiguo que tenían la capacidad de acceder a “todo” el conocimiento disponible en un momento determinado. Casos como los de Aristóteles o Leonardo Da Vinci, ilustran cómo una persona era capaz de acceder al conocimiento disponible en su época.

El intelectual concreto, por su parte, es un producto de la modernidad y su vocación a la especialización en el conocimiento. Cada vez será más frecuente que en un contexto haya especialistas y sub especialistas en temas y problemas cada vez más específicos. Por lo tanto, con el nivel de producción de conocimiento de nuestros días, el intelectual concreto, no tendría cómo acceder al conocimiento disponible en su época como sí ocurriría con los intelectuales universales (Foucault, 1992). Gramsci, por su parte, se refiere a intelectuales orgánicos, encargados de mantener y perfeccionar el orden social con sus conocimientos. El rol fundamental de este tipo de intelectuales será, fundamentalmente, legitimar el orden político (Urrego, 2002, pág. 12).

Así mismo, la teoría crítica con su idea del intelectual comprometido asumiría la idea marxista de que el científico social tiene el deber no sólo de explicar y criticar, sino también de comprometerse con la práctica política orientada al cambio en las estructuras sociales. A esta imbricación entre militancia política y conocimiento especializado se le conoció como ciencia social comprometida⁴, y salvo la ciencia política⁵, en Colombia, las demás disciplinas o ciencias sociales fueron asumidas de esa manera.

⁴ Si entendemos que el compromiso está referido a determinados valores, incluso un autor como Popper habría propuesto una ciencia crítica, pues para él privar al conocimiento de este valor implicaba poco menos que detenerlo. Así las cosas, a pesar de lo equívoco de la expresión “ciencia social comprometida” hay relativo consenso de que alude al compromiso del conocimiento científico con cambios de orden social y político. Sin embargo, en el contexto de la guerra fría las ciencias sociales comprometidas sugerían una forma de subversión a la que se debía combatir. (Sandoval, 1985)

⁵ “En medio de un contexto político conflictivo, caracterizado por el cerramiento del régimen operado por los acuerdos del Frente Nacional, el surgimiento de una crítica cada vez más radical al arreglo institucional post 1958 y una movilización estudiantil en plena efervescencia, la naturaleza privada de la Universidad le permitió al naciente departamento distanciarse de la militancia radical, por entonces tan extendida en los campus universitarios, especialmente en las facultades de sociología donde se practicaba la “sociología

Foucault, por su parte, se distancia de las posiciones marxistas arriba enunciadas y propone una relación desde el principio entre saber y poder a partir de sus indagaciones sobre la prisión, la psiquiatría y las ciencias sociales. Como sugiere este autor, “el ejercicio del poder crea perpetuamente saber e inversamente el saber conlleva efectos de poder” (Foucault, 1992); y en el campo de la literatura, entre otros, cabría mencionar a un autor como Alexandr Solschenitzin (1985).

En el caso colombiano, podemos ver el Frente Nacional como un período que suele ser vinculado con la modernización del Estado y la pacificación del país tras el período conocido como “la Violencia”, y en el cual los expertos tuvieron un papel relevante, pues bajo la idea de que el proceso de modernización requería unos saberes especializados, se empieza una relación más o menos estrecha entre expertos y políticos que se ha mantenido hasta hoy. A esta conclusión llega el más reciente informe de la Comisión Histórica del Conflicto en Colombia (2015).

Con todo, las diversas comisiones al finalizar su labor normalmente entregan un informe que tomar la forma de una publicación académica, tal como ocurrió con “La Violencia en Colombia” y con “Colombia. Violencia y Democracia”, dos libros en los que se recoge gran parte de las discusiones de los expertos en relación con el crimen y la violencia en Colombia.

La publicación de “La Violencia en Colombia” no sólo fue pionera en el campo de la sociología política en nuestro país, implicó además un hito fundamental en el proceso de institucionalización de los Estudios Políticos en Colombia. Como apunta Francisco Leal “Este trabajo produjo gran polémica en el mundo político colombiano, pues en él se responsabiliza de los acontecimientos al bipartidismo. Esta fue una etapa en la que institucional e individualmente las ciencias sociales adquirieron el papel de interlocutoras académicas de los Gobiernos” (Leal, 1988, pág. 66).

Como se puede ver, es común que los gobiernos convoquen a los expertos para que diagnostiquen, expliquen, justifiquen y formulen recomendaciones sobre diversas materias, entre ellas los asuntos relativos a la cuestión criminal, y en especial de política penal. Y es justamente en torno al castigo que algunos autores han advertido que, por ejemplo, el rol de los expertos puede tener un efecto de contención de los impulsos punitivistas (Larrauri, 2006; Sotomayor, 2007, Uprimny, 2015 Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). Aunque, también hay quien sugiere que por cuenta de los expertos es que se erosiona la discusión en escenarios deliberativos y la cuestión criminal pasa a ser un asunto cada vez menos político y sí más administrativo y “técnico” (Pérez, 2012).

2. Las normas penales y la guerra

comprometida”⁴. Por otro lado, su naturaleza secular le permitió una aproximación más moderna, racional y por sobre todo no-confesional a los problemas y fines de la actividad política. Esto explica que el departamento haya logrado sobrevivir y consolidarse en una época donde las facultades de ciencias sociales, tanto públicas como privadas, fueron víctimas de la polarización y de la estigmatización que llevaron a muchas de ellas al cierre definitivo”. (Bejarano & Wills, 2005, págs. 112-113)

Aunque en el pensamiento político moderno⁶ las relaciones entre la guerra y el derecho se piensan de una manera más bien antitética, la pervivencia de la confrontación armada en un país como Colombia hace que dicha asunción sea sumamente problemática. Al revisar la legislación penal en los períodos arriba indicados, se encuentra que dicha oposición no se sustenta empíricamente; que en lugar de una oposición habría una coexistencia entre guerra, derecho y política. En otras palabras, aunque la institucionalidad estatal esté en construcción, que no haya sido capaz de instituir monopolios –sobre tributos, movilidad de personas y recursos o sobre el castigo–, ninguna de tales cuestiones ha negado por completo la existencia del Estado o la existencia del derecho, cuando las normas se expiden de conformidad con los procedimientos establecidos para ello y por las autoridades competentes.

La guerra –o las guerras– (Muñoz, 2015) contra diversos enemigos se han librado no sólo por medio de armas sino también recurriendo al derecho. Así, a los enemigos partidistas en la década de los años 40-50 también se les quiso derrotar a través de las normas penales (ver...); a los comunistas/subversivos del período de la Guerra Fría también se les quiso derrotar recurriendo a normas como el “Estatuto de Seguridad”; a los narcotraficantes con “Estatuto para la Defensa de la Democracia”, “Estatuto para la Defensa de la Justicia” y el “Estatuto antiterrorista” (Iturralde, 2010); y más recientemente a los terroristas con el “Estatuto antiterrorista” (Muñoz, 2015). En todos estos casos como ha señalado Pérez se ha hecho uso de los mecanismos de excepción como una instancia privilegiada y normalizada para enfrentar sujetos y situaciones que son considerados como críticos (Pérez, Vanegas, & Álvarez, 1997).

Un repaso por los discursos securitarios (Muñoz, 2015) ilustra cómo el ejercicio de poder político frente al fenómeno criminal (la política criminal) se ha orientado a la derrota de enemigos cuya “fisonomía” ha variado pero las prácticas punitivas para derrotarlos no. En el siguiente apartado se mostrará cómo la excepción es uno de los rasgos que definen el modelo de política criminal de Colombia.

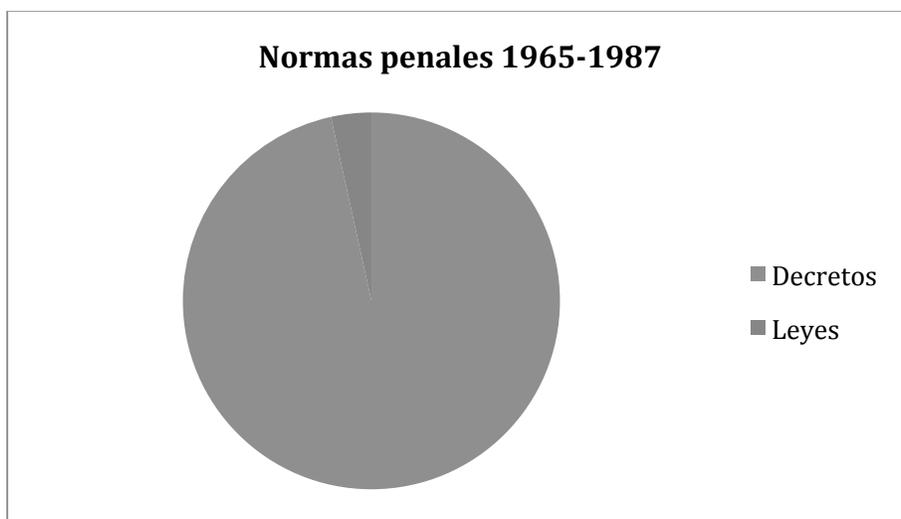
3. El recurso a la excepción y la incidencia de las comisiones de expertos en el diseño de la política criminal

Hasta ahora se han mostrado, por un lado, reflexiones en el plano teórico sobre las relaciones entre expertos y poder político y, por otro, algunos rasgos generales sobre las relaciones entre guerra y derecho en el ejercicio de la política criminal. En este apartado se aludirá a dos cuestiones: en primer lugar, a algunos rasgos característicos de las normas penales cuando son expedidas vía decretos de emergencia; y, en segundo lugar, una reflexión sobre la incidencia de las comisiones que los expertos han formulado en este tipo de normatividad.

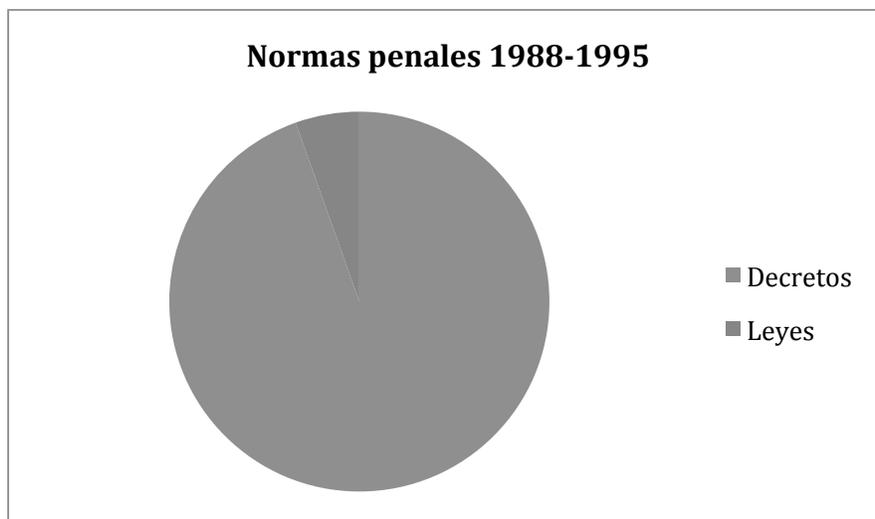
⁶ Especial referencia a la manera como de acuerdo con Hobbes y el mito del contrato social, se construye el imaginario de que el derecho –y el Estado– sólo pueden existir en condiciones de negación de la guerra; o, dicho de otra manera, sólo en condiciones de paz sería posible hablar de Estado y de Derecho.

Frente a lo primero, las normas expedidas al amparo de los estados de excepción se caracterizan ante todo por la rapidez que acompaña su promulgación. A diferencia de las leyes expedidas por los parlamentos, en los decretos de excepción hay una suerte de vértigo (Pérez, Vanegas, & Álvarez, Estado de Derecho y sistema penal, 1997), ligado a la idea de que este tipo de normas busca conjurar crisis, que por lo general están asociadas a una fuente de inseguridad general: la crisis de la amenaza comunista, la crisis del narcotráfico, la crisis del paramilitarismo, la crisis del terrorismo, etc; una manera simple de resolver problemas complejos.

Como se puede apreciar en los siguientes gráficos, durante los períodos de los que se ocupó esta investigación las normas penales que se expidieron fueron decretos. Así, en el período comprendido entre los años 1965 y 1987, primer corte temporal de esta investigación, de las 140 normas penales localizadas, sólo 5 corresponden a leyes expedidas por el Congreso, lo cual equivale a un 7% del total de las expedidas durante dicho período.



En cuanto al período comprendido entre 1988 y 1995, correspondiente a la ventana en la cual se quiso observar la incidencia de las recomendaciones de los expertos que elaboraron el informe *Colombia. Violencia y Democracia* en el diseño de la política criminal, se observa que se incrementa un poco más el número de normas expedidas en el seno del Congreso, y de 139 normas expedidas 8 son leyes, es decir, un 11.12% del total de normas expedidas:



A su vez entre los años 1996 y 2000, que corresponde al último período de análisis en esta investigación, encontramos que de un total de 13 normas penales analizadas, en su totalidad fueron expedidas por el Congreso bajo la modalidad de leyes ordinarias.

Esta variación en las formas y autoridades encargadas de expedir normas penales a partir de 1995, obedece -entre otras razones- al rediseño institucional que operó en Colombia a raíz de la expedición de una nueva Constitución Política en 1991 y que derogó la que estaba vigente desde 1886. La Nueva Constitución limitó el uso de los estados de excepción y les confirió límites en el tiempo. Así, a diferencia del estado de sitio de la Constitución de 1886 que se podía mantener indefinidamente, los estados de conmoción interior de la Nueva Constitución tienen límites. Sin embargo, el nuevo diseño institucional no pudo contener el orden de excepción que, no obstante, se deslizó en prácticas como: un importante número de iniciativas de reformas parten del ejecutivo y la deliberación pública en la discusión de las normas penales ha prácticamente desaparecido (Pérez, 2012)

Que una norma se expida bajo la modalidad de Decreto la sustrae del debate público. No existe manera de conocer las motivaciones de un decreto, más allá de los “considerandos” que motivan su expedición y aparecen en la primera parte de este tipo de normas. Los decretos son expedidos por el ejecutivo y en ellos los órganos de representación política – como los Parlamentos, Congresos o Asambleas Nacionales- no intervienen en su producción. En consecuencia, teniendo en cuenta que las normas de excepción se expiden para dar respuesta a situaciones de crisis es dudoso que consulten lo que expertos convocados previamente han señalado para el diseño de políticas, sobre todo porque las recomendaciones que se formulan por dichas comisiones suelen exigir un ejercicio de planeación y diagnóstico de las problemáticas a las que resulta muy difícil recurrir cuando se trata de enfrentar crisis o coyunturas representadas como urgentes.

Ahora bien, en el caso de las leyes que se expiden en el Congreso también es dudosa la incidencia de las recomendaciones de los expertos en su expedición. Al revisar las leyes que profirió el Congreso de Colombia en los tres períodos indicados no se advierte ninguna alusión a las recomendaciones que los expertos formularon en “La Violencia en Colombia”,

“Colombia. Violencia y Democracia” o los estudios que desde la economía del crimen. Esto haría pensar que no hay ninguna conexión entre saberes expertos y poder político. Sin embargo, cabría plantear algunas precisiones sobre esta cuestión:

- Existe una relación estrecha entre expertos y políticos, o al menos los políticos recurren con frecuencia a los expertos para que diagnostiquen y expliquen un problema, o para que formulen recomendaciones que faciliten su solución. De esto da cuenta no sólo las tres comisiones mencionadas en esta ponencia, sino también otras a las que ha recurrido el Gobierno Nacional sobre temas de drogas, para conceptualizar sobre la conveniencia de promover una reforma que permitiera la prisión perpetua para ciertos delitos, para asesorar en temas de política criminal, o más recientemente para que explicaran desde distintas posturas las causas del conflicto en Colombia.
- La incidencia probablemente no sea clara –o hasta ahora no se advierte- en el campo de la política penal. En cambio, al revisar el diseño de políticas a un nivel mucho más local, es posible advertir que en estos casos gran parte de las políticas de seguridad que se diseñan atendiendo lo que diversos expertos han aconsejado. Por ejemplo, algunos proyectos que financió el BID sobre seguridad en las principales ciudades de Colombia ilustran con claridad que las recomendaciones de los expertos sí fueron tenidas en cuenta. Habría que tener en cuenta también que no siempre los expertos y sus recomendaciones son citados expresamente en los documentos oficiales (Uprimny, 2015)
- La incidencia o el impacto de las recomendaciones de los expertos, por lo tanto, se puede apreciar con mayor facilidad en el campo de las políticas de seguridad, y ello puede obedecer a que es mucho menos problemático adelantar acciones o diseñar estrategias de intervención en el nivel local que en el ámbito de la gran política nacional que tiene mucha más restricciones para llevarse a cabo⁷
- Lo anterior no quiere decir que ninguna recomendación haya sido tenida en cuenta en materias distintas a la política criminal. Como se recordará las Comisiones que se estudiaron no sólo formularon recomendaciones en el plano de la política criminal, sino también en otros campos, -caso de las políticas de seguridad-. Por ejemplo, “Colombia. Violencia y Democracia” formuló recomendaciones asociadas a causas objetivas del crimen y la violencia que se tradujeron en programas del Plan Nacional de Rehabilitación, o en estrategias de seguridad en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, tal como ilustra el trabajo de Castro y Ferro (1998); el diseño de estrategias preventivas, orientadas a impactar los aspectos culturales que podrían estar vinculados a la producción de hechos violentos en Bogotá y Medellín (Llorente & Guarín, 2013); o la incidencia de la perspectiva económica del crimen y la violencia⁸ en la definición de estrategias de intervención en la ciudad de Bogotá, durante la alcaldía de Enrique Peñalosa con base en los postulados de las ventanas rotas o la tolerancia cero (Llorente & Guarín, 2013)⁹

⁷ Se alude puntualmente, a restricciones de orden presupuestal y de coordinación con los distintos niveles de la administración (nación, departamentos y municipios).

⁸ En el caso de Colombia la perspectiva analítica conocida como “economía del crimen” se puede apreciar, entre otros, los trabajos de: (Deas & Gaitán, 1995); (Rubio, 1999); (Martínez, 2006)

⁹ Las ventanas rotas –*broken Windows*- es una teoría formulada por los criminólogos Wilson y Kelling en los años 80, según la cual si no se interviene en los desórdenes, éstos en una secuencia de desarrollo

Así las cosas, sería simplista suponer que no hay impacto o que las recomendaciones no son tenidas en cuenta en el diseño de estrategias concretas¹⁰. Sin embargo, dicho impacto tal vez no sea claro en campo de la política criminal, sino en otro nivel, el de las políticas locales de seguridad, por la mayor autonomía que las administraciones locales al plantear que son los alcaldes las máximas autoridades de policía en sus respectivas jurisdicciones¹¹.

Ahora bien, ¿qué se necesita para ser convocado a una Comisión de expertos? Los hallazgos hasta ahora parecen sugerir que no basta con tener un conocimiento especializado sobre determinados sectores de la política; se requiere, así mismo, pertenecer a los circuitos o redes cercanos a quienes tienen la capacidad de designar estas comisiones. Así lo ilustran dos expertos que recientemente fueron convocados a comisiones como lo son Gustavo Duncan y Ariel Ávila. Según este último para ser convocado a una comisión de expertos se requieren tres condiciones:

- Tener cercanía con círculos académicos con quienes una determinada administración tiene sintonía.
- Tener un conocimiento especializado que lo muestre como experto en una materia.
- Mantener buenas relaciones con esa administración (Ávila, 2015).

Una situación adicional que podría ser considerada y tiene que ver con la visibilidad que adquiere un experto una vez es convocado a estas comisiones y la recurrencia con la que es convocado a diversas comisiones. Por ejemplo, el profesor Gonzalo Sánchez no sólo fue convocado para que integrara la Comisión que elaboró “Colombia. Violencia y Democracia” en el año 1986, sino que sería convocado más adelante para liderar el equipo que preparó el “Basta ya” en el 2012. Se trata de un informe publicado por el Centro Nacional de Memoria Histórica.

En cuanto a la movilidad de algunos expertos hacia cargos en los distintos gobiernos y si el paso por las comisiones a las que pertenecieron incidió en dicha designación. En materia de política criminal –y también de políticas de seguridad- se puede apreciar que algunos de los expertos que se convocan o a quienes se consultó por parte de los gobiernos terminaron ejerciendo cargos en dichas administraciones.

Así, por ejemplo, “La Violencia en Colombia” fue ante todo una plataforma académica para visibilizar algunos de los hallazgos de la *Comisión Investigadora de las Causas de la Violencia* convocada por el Gobierno de Lleras en 1958 (Jaramillo, 2011, pág. 60). Ahora

podrían posibilitar desórdenes mucho mayores. Se trata de una teoría que apunta a estrategias de mejoramiento urbano (Wilson & Kelling, 2001). La tolerancia cero –*zero tolerance*-, en cambio, sugiere una serie de estrategias de control policial desplegadas durante la administración de Rudolf Giuliani en la ciudad de New York. Se les ha cuestionado su carácter racista y excesivamente represivo (Waquant, 2004)

¹⁰ Cabría precisar que otro tipo de problemas podrían plantearse frente a la incidencia efectiva de tales estrategias en la reducción, por ejemplo, en los índices de ciertos delitos. Para Llorente & Guarín, (2013) no hay una correlación necesaria entre las medidas orientadas a la seguridad ciudadana en Bogotá y Medellín durante los años 90. En contra, (Acero, 2014).

¹¹ Artículo 315, numeral 2 Constitución Política de Colombia.

bien, no sólo fueron visibles los hallazgos sino también quienes integraron esa comisión, lo cual sería una constante los tres grupos de expertos que se estudiaron en esta investigación.

En los siguientes cuadros se puede apreciar, a su vez, la movilidad de los expertos que participaron en las distintas comisiones de las que se ocupó nuestra investigación hacia cargos públicos y en algunos eventos el sector privado.

Miembros de la Comisión Investigadora de las Causas de la Violencia “La Violencia” en Colombia	Adscripción política o estamental	Trayectoria profesional	Algunas Publicaciones
Otto Morales Benítez	Partido Liberal	- Ministro del Trabajo en el gobierno de Alberto Lleras entre 1959 y 1960 - Profesor universitario - Congresista - Diputado Asamblea Departamental Caldas. - Miembro Academia colombiana de Historia, Academia colombiana de la lengua,	- Aguja de Marear (1979) - Muchedumbres y banderas: luchas por la libertad (1980) -Derecho agrario y otros temas de la tierra (1981) Cátedra caldense (1984).
Absalón Fernández de Soto	Partido Liberal	- Ministro de Gobierno de 1934, durante la administración de Enrique Olaya Herrera. - Gobernador del Valle (1944-1945; 1958-1959) -Procurador General de la Nación (1936-1937) - Magistrado Sala Penal Corte Suprema de Justicia (1940-1942)	
Augusto Moreno Ramírez	Partido Conservador	- Ministro de Gobierno en el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1960-1961) - Fue miembro del Directorio Nacional Conservador. - Diplomático embajador en Lima y París. - Creó y le dio el nombre al primer y más grande grupo político juvenil en Colombia, llamado “Los Leopardos”, conformado por cinco intelectuales que reclamaron presencia y espacio político, y que a través de la oratoria y la literatura. Pretendieron renovar el	<ul style="list-style-type: none"> • “El político” (1931) • “Los Leopardos” (1935), • “Las ideas socialistas y el problema presidencial” (1937) • “La crisis del partido conservador en Colombia” • “La nueva generación” (1966), • “Dialéctica anticomunista” (1973),

		programa político del partido Conservador de su momento.	
General Ernesto Caicedo López	Fuerzas Armadas	- Gobernador de Santander (1957-1958)	
General (r) Hernando Mora Angueira	Fuerzas Armadas		
Fabio Martínez	Iglesia Católica		
Germán Guzmán Campos	Iglesia Católica		

Autores “La Violencia en Colombia”	Adscripción política o estamental	Trayectoria profesional	Algunas Publicaciones
Germán Guzmán Campos	Iglesia Católica		- “La Violencia en Colombia”, tomos I y II
Eduardo Umaña Luna		- Locutor de la Radio Nacional - Secretario y Subdirector de la Biblioteca Nacional. - Decano Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá (1974-1975; 1984-1986),	- “La Violencia en Colombia”, tomos I y II - La violencia y la paz. Los delitos políticos, las amnistías y los presos políticos (1982) -Camilo y el nuevo humanismo (2003)
Orlando Fals Borda		- Decano Facultad de Sociología - Consultor de la Organización de Estados Americanos en Brasil - Director general del Ministerio de Agricultura (1959-1961. - Delegado Alianza Democrática M-19 para la redacción de la Constitución Política de 1991. - Secretario General de la Comisión de Ordenamiento territorial	- “La Violencia en Colombia”, tomos I y II - Historia de la cuestión agraria en Colombia (1975) - Historia doble de la Costa - Orígenes universales y retos actuales de la IAP (1998)

Miembros Comisión de Estudios sobre la Violencia en Colombia	Adscripción política o estamental	Cargos que ocupó	Algunas Publicaciones
Gonzalo Sánchez		- Director Centro Nacional de Memoria	- Guerras, Memoria e Historia (2006) - Museo Memoria y

		<p>Histórica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - Consejero para el Programa de Ciencias Sociales de COLCIENCIAS - Coordinador Comisión de Estudios sobre la violencia en Colombia 	<p>Nación (2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Memoria de un país en guerra. Los mil días 1899-1902 (2001) - Conflictos regionales: la crisis del eje cafetero (1999) - Guerra y política en la sociedad colombiana (1991) - Memorias 1986-1996 (1996) - Pasado y presente de la violencia en Colombia (1995) - Colombia, Violencia y Democracia (1987) - Bandoleros, Gamonales y campesinos (1983) - Bandits, peasants and politics (2001) - Los Bolcheviques del Líbano (Tolima) (1976) - Las Ligas Campesinas en Colombia (1977) - Los Días de la Revolución Gaitanismo y 9 de Abril en Provincia (1983) - Los Días de la Revolución Gaitanismo y 9 de Abril en Provincia (1984) - El Marxismo en Colombia (1984) - Ensayos de Historia Social y Política del Siglo XX (1984) - Once Ensayos sobre La Violencia en Colombia (1985)
<p>Carlos Miguel Ortiz</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Integrante de la Comisión para la investigación de la violencia y recomendación de reformas políticas durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) - 	<ul style="list-style-type: none"> - Urabá. Tras las huellas de los inmigrantes: 1955 a 1990. (1998) - Estado y subversión en Colombia (1985) - Colombia. Violencia y democracia (1987) - La Violencia y el municipio colombiano: 1980-1997 (1997) - Economía, crimen y conflicto (2001) - Guerra en Colombia. Actores armados. - Urabá, pulsiones de vida y desafíos de muerte (2007) - Pensar el pasado

			(1997) - Las historia al final del milenio (1995) -Violence in Colombia (1992)
Dario Fajardo Montaña		- Profesor Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional - Programa Naciones Unidas -FAO	
Santiago Peláez Valdez			
Jaime Arocha			- Utopía para los excluidos (2004) - Herederos del Jaguar y la Anaconda (1982) - La Violencia en Monteverde Quindío (1979)
Carlos Eduardo Jaramillo			

Expertos que formularon recomendaciones desde la “economía del crimen”	Adscripción política o estamental	Entidades en las que trabajó	Publicaciones
Fernando Gaitán Daza		-Departamento Nacional de Planeación - Profesor Universidad Externado de Colombia	- Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia (1995) -
Mauricio Rubio		- Universidad Externado de Colombia - Bando Interamericano de Desarrollo - Universidad Carlos III - Pontificia Universidad Javeriana - Bolsa de Bogotá - Departamento Nacional de Planeación -Universidad de los Andes	- Crimen e impunidad. Precisiones sobre la Violencia (1999) - Del rapto a la pesca milagrosa. Breve historia del secuestro en Colombia (2006) - De la pandilla a la mara. Pobreza, educación, mujeres y violencia juvenil (2007) - Pandillas, rumba y actividad sexual. Desmitificando la violencia juvenil (2007) -Economía jurídica. Introducción al análisis económico del derecho iberoamericano (2007)

Como se puede notar, gran parte de los expertos convocados a las Comisiones terminan ejerciendo altos cargos de dirección en la burocracia estatal –como ocurre con algunos

ministerios-, pero también en prestigiosas posiciones del sector privado, como ocurre principalmente con los “economistas del crimen”.

Habría que precisar, adicionalmente, el giro que dan en sus explicaciones los expertos. Así, en *La Violencia en Colombia*, las explicaciones estuvieron asociadas a la quiebra de la justicia, la ineficacia y “utopismo” de las normas orientadas a preservar el orden como a la responsabilidad de las élites en la propagación de la violencia, en *Colombia. Violencia y Democracia*, el crimen y la violencia se explicaron a partir de causas objetivas de tipo estructural y cuyo origen se inscribe en procesos históricos de larga duración.

Por su parte, los expertos cercanos a la perspectiva económica del crimen, sugieren una nueva racionalidad, esta vez de tipo económico. No se trata de pensar al fenómeno criminal y a la violencia únicamente desde la economía como disciplina, sino de la manera como otras disciplinas -ciencia política, el derecho la sociología-, adoptan como criterios de validación para sus enunciados los análisis de costos y beneficios.

Conclusiones

- Ha sido frecuente el recurso a los expertos. A menudo se les convoca para que interpreten o diagnostiquen un fenómeno, pero sobre todo se les requiere para que hagan recomendaciones, y parece que esta relación entre poder político y expertos podría afianzarse aún más, sobre todo desde que se expide en octubre del año 2014 el decreto 2055, por medio del cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal y crea como un organismo de carácter permanente la Comisión Asesora de Política Criminal. Algunas de las funciones de este organismo tienen que ver con el desarrollo de los temas que la Comisión Asesora de Política Criminal presentó en el año 2012 y adelantar estudios e investigaciones sobre las causas y las consecuencias del fenómeno criminal en Colombia.
- La guerra ha estado presente, ha hecho parte del contexto en el cual se convocan las comisiones de expertos. Ya se trate de una guerra concluida –como sucedió con la Comisión de 1958 – o que aún esté en curso –como ocurrió con la comisión que se convocó en 1986 o los estudios de los años 90) la guerra ha sido un eje de pervivencia histórica (Restrepo, Hurtado, & Tabares, 2013), en torno al cual se han construido las diversas interpretaciones de los expertos.
- Al revisar la legislación penal, se confirma lo que otros estudios han caracterizado como “derecho penal del enemigo”, sólo que en casos como el colombiano el recurso a expresiones como “guerra” o “enemistad” no sugieren simples metáforas, sino estados de cosas en los que efectivamente se libran guerras por medio del derecho penal y se construyen enemigos a quienes se les quiere derrotar. En consecuencia, el derecho penal no sólo ha sido usado como un mecanismo de control social –como propone el discurso liberal- sino también como un arma dispuesta para derrotar enemigos, cuyo rostro ha variado en las últimas décadas (enemigos partidistas, comunistas, narcotraficantes, terroristas).
- A pesar de que en la legislación penal revisada entre los años 1962 y 2000 no se encontraron elementos que sugieran un impacto directo de las recomendaciones de los expertos –principalmente porque en su gran mayoría se trató de normas expedidas al amparo de estados de excepción-, sería muy simplista afirmar que tales

recomendaciones no sirvieron para nada o que el impacto fue nulo. De lo investigado hasta el momento se puede afirmar que las contribuciones o los impactos de los expertos probablemente no sean claras en el ámbito de la política penal, sino en dimensiones mucho más próximas a la política local o regional, ya no en términos de política penal, sino de políticas de seguridad o de política social.

- Convocar a expertos para que formulen recomendaciones o diagnostiquen un problema reporta ventajas inmensas para los políticos. Si el conocimiento producido es útil para ellos, lo muestran y en él pueden fundamentar sus decisiones; si, por el contrario, no apunta a lo que inicialmente proyectaron, no le dan mayor despliegue y la visibilidad (Uprimny, 2015)
- La política penal, como se mostró, estuvo influida poderosamente por la guerra. La expedición de las normas penales ha estado en gran medida motivada por fines bélicos. Cabría pensar en términos prospectivos los desafíos o retos a los que se verán enfrentados los expertos en un eventual contexto de postconflicto. En otras palabras, si hasta ahora la guerra ha constituido parte del contexto en el que se convoca a los expertos para que formulen sus recomendaciones, cabría preguntarse ante un eventual acuerdo de terminación política del conflicto armado en las actuales negociaciones entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, ¿cómo serán las relaciones entre poder político y expertos? ¿Cambiará la forma como conocimientos expertos y poder político se relacionan? ¿Cuál será el rol de los expertos en dicho escenario?

Bibliografía

- Guzmán, G., Borda, F., & Umaña, E. (2012). *La Violencia en Colombia, tomos I y II*. Bogotá: Santillana.
- García, M. (2000). Estado, derecho y crisis en Colombia. *Estudios Políticos* (17), 11-44.
- Uribe, M. (2013). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Deas, M., & Gaitán, F. (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- De la Corte, L. (2004). Apuntes sobre ética y ciencia social: A vueltas con la cuestión del compromiso. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (100), 421-459.
- Vidal de la Rosa, G. (2006). *La ciencia política estadounidense. Trayectoria de una disciplina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Urrego, M. (2002). *Intelectuales, Estado y Nación en Colombia: de la guerra de los mil días a la Constitución de 1991*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Leal, F. (1988). La profesionalización de los estudios políticos en Colombia. *Análisis Político*, 61-80.
- Muñoz, J. (2015). *Saber y poder en la política criminal de la seguridad democrática, 2002-2006*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas-Universidad de Antioquia.
- Iturralde, M. (2010). *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*. Bogotá: Siglo del Hombre-Universidad de los Andes-.

- Pérez, W., Vanegas, A., & Álvarez, C. (1997). *Estado de Derecho y sistema penal*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké-Universidad de Antioquia.
- Uprimny, R. (2015). Entrevista proyecto "Contribuciones e impactos de las comisiones de expertos en el diseño de la política criminal". (R. Cruz, Entrevistador)
- Llorente, M., & Guarín, S. (2013). Colombia: éxitos y leyendas de los "modelos" de seguridad ciudadana: Bogotá y Medellín. En C. Basombrio, *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina* (págs. 169-202). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Avila, A. (2015). Entrevista en la investigación "Contribuciones e impactos de las comisiones de expertos en el diseño de la política criminal". (R. C. Baena, Entrevistador)
- Jaramillo, J. (2011). La Comisión Investigadora de 1958 y la Violencia en Colombia. *Universitas Humanística*, 37-62.
- Restrepo, A., Hurtado, D., & Tabares, C. (2013). ¿De qué ciencia política estamos hablando? Las potencialidades de un enfoque integrador. *Estudios Políticos* (43), 13-38.
- Bejarano, A., & Wills, M. (2005). La ciencia política en Colombia: de vocación a disciplina. *Revista de Ciencia Política*, 25 (1), 111-123.
- Larrauri, E. (2006). Populismo punitivo...y cómo resistirlo. *Jueces para la Democracia* (55), 15-22.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*.
- Pérez, W. (2012). El estado de excepción es lo de menos. En M. Montoya, & N. Montoya, *Reflexiones constitucionales: a propósito de dos décadas de la Constitución en Colombia* (págs. 203-232). Medellín: Fondo Editorial Eafit.
- Rubio, M. (1999). *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Martínez, A. (2006). *Violencia y crimen: ensayos en memoria de Fernando Gaitán Daza*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Wilson, J., & Kelling, G. (2001). Ventanas rotas: la policía y la seguridad en los barrios. *Revista de Ciencias Sociales* (15-16), 67-79.
- Waquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Acero, H. (2014). *Wilson Center*. Obtenido de http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Respuesta%20al%20estudio%20de%20Llorente%20y%20Guarin_0.pdf
- Sandoval, E. (1985). *Sistema penal y criminología crítica*. Bogotá: Temis.
- Solschenitzyn, A. (1985). *El primer círculo*. Bogotá: Oveja Negra.
- Política, C. (1991). (2009). En G. Sánchez, *Colombia: violencia y democracia*. Medellín: La Carreta editores-IEPRI.
- Sotomayor, J. (2007). Las recientes reformas penales en Colombia: un ejemplo de irracionalidad legislativa. *Nuevo Foro Penal* (71), 13-66.
- Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*.

Anexos

Legislación revisada

Normas 1965-1987	Normas 1988-1995	Normas 1996-2000
Decreto 2004/77	Decreto E.2266/91	Decreto 2.062 de 1995
Decreto 541/76	Decreto L.1336/90	Ley 228 de 1995
Decreto L. 2578/76	Decreto E.2790/90	Ley 333 de 1996
Decreto L. 1923/78	Decreto L.709/93	Ley 308 de 1996
Decreto L. 2144/78	Decreto L.1371/95	Ley 270 de 1996
Decreto L. 402/79	Ley 40/93	Ley 282 de 1996
Decreto L. 668/84	Decreto E.2271/91	Ley 360 de 1997
Decreto L. 1061/84	Decreto 2238/95 L.	Ley 365 de 1997
Decreto L. 1030/85	Decreto L.1811/92	Ley 415 de 1997
Decreto L. 2195/76	Ley 104/93	Ley 418 de 1997
Decreto L. 2260/76	Ley 241/95	Ley 504 de 1999
Decreto L. 2193/76	Decreto L.180/88	Ley 585 de 2000
Decreto L. 2194/76	Decreto 099/91	Ley 589 de 2000

Decreto L. 2001/77	Decreto 1723/95	L.	Ley 599 de 2000
Decreto L. 1923/78	Decreto L.1857/89		Ley 600 de 2000
Decreto L. 181/81 C de P.P	Decreto L.261/88		
Decreto L. 667/84	Decreto L.2490/88		
Decreto L. 670/84	Ley 228/95		
Decreto L. 1039/84	Decreto L.1146/90		
Decreto L. 1041/84	Decreto 2261/91	E.	
Decreto L. 1042/84	Decreto 1901/95	L.	
Decreto L. 1056/84	Decreto L.1372/95		
Decreto L. 1290/84	Decreto L.1410/95		
Decreto L. 1450/84	Decreto 1194/89	L.	

LEY 2ª /84	Decreto 1856/89	L.	
Decreto L. 2329/84	Decreto 1895/89	L.	
Decreto L. 2689/85	Ley 190/95		
Decreto L. 1806/85	Decreto 1835/92	L.	
Decreto L. 1807/85	Decreto 2200/88	L.	
Decreto L. 3300/85	Decreto L.2201/88		
Decreto L. 3520/85	Decreto L.2757/90		
Decreto L. 3811/85	Decreto L.1812/92		
Decreto L. 3664/86	Decreto 1902/95	L.	
Decreto L. 3667/86	Ley 61/93		
Decreto L. 3671/86	Decreto 07/93	L.	
Decreto 468/87	Decreto 262/93	L.	
Decreto L. 565/87	Decreto 266/93	L.	
Decreto L. 750/87	Decreto 423/93	L.	

Decreto L. 1196/87	Decreto 624/93	L.	
Decreto L. 1197/87	Decreto 1858/89	L.	
Decreto L. 1202/87	Decreto 2047/90	L.	
Decreto L. 1203/87	Decreto L.2265/91		
Decreto L. 1204/87	Decreto 3030/90		
Decreto L. 1630/87	Decreto L.303/91		
Decreto L. 1631/87	Decreto L.1833/92		
Decreto L. 1667/87	Decreto L.1495/93		
Decreto L. 2045/87	Ley 81/93		
Decreto E. 050/87 C de P.P	Decreto 1072/95	L.	
Decreto L. 1437/87	Decreto L.1590/95		
Decreto L. 2001/77	Decreto 0213/91	L.	
Decreto E. 181/81 C de P.P	Decreto 1933/92	L.	
Decreto L. 3665/86	Decreto L.542/93		
Decreto L. 1631/87	Decreto L.1385/94		
Decreto L. 1198/87	Decreto L.1387/94		
LEY 2ª /84	Decreto L.715/94		

Decreto L. 050/87 C de P.P	Decreto L.181/88	
Decreto L. 2144/78	Decreto L.474/88	
Decreto E. 100/80 C.P	Ley 23/91	
Decreto E. 181/81 C de P.P	Decreto L.1564/95	
Decreto L. 2265/84	Decreto L.1724/95	
Decreto L. 1208/84	Decreto L.1860/89	
Decreto L. 1060/84	Decreto L.2699/91	
Decreto L. 911/85	Decreto L.2027/95	
LEY 30/86 E.N.E	Decreto L.2270/91	
Decreto L. 3665/86	Decreto L.678/88	
Decreto L. 1195/87	Decreto L.769/88	
Decreto L. 1198/87	Decreto L.1582/88	
Decreto L. 1923/78	Decreto L.815/89	
Decreto L. 1042/84	Decreto E.2269/91	
Decreto L. 1071/84	Decreto L.1893/89	
Decreto L. 3664/86	Decreto L.2150/89	
Decreto L. 3671/86	Decreto L.2013/89	

Decreto L. 1437/87	Decreto L.2099/89	
Decreto L. 565/87	Decreto L.2100/89	
Decreto L. 468/87	Decreto L.2626/89	
Decreto L. 1203/87	Decreto L.566/90	
Decreto L. 1204/87	Decreto E.2268/91	
Decreto E. 050/87 C de P.P	Decreto L.1684/90	
Decreto L. 1209/84	Decreto L.1686/90	
Decreto L. 2329/84	Decreto L.390/91	
Decreto L. 2689/85	Decreto L.1676/91	
Decreto L. 340/87	Decreto E.2700/91	
Decreto L. 155/87	Decreto L.05/93	
Decreto L. 1631/87	Ley 58/93	
Decreto L. 423/87	Decreto L.06/93	
Decreto L. 423/87	Decreto L.1863/89	
Decreto L. 844/87	Decreto L.1966/89	
Decreto L. 429/76	Decreto L.1191/90	
Decreto L. 182/88	Decreto L.1232/90	
Decreto L. 18/79	Decreto L.1303/91	

Decreto L. 2289/79	Decreto L.262/88	
Decreto L. 2725/76	Decreto L.2228/89	
Decreto L. 2131/76	Decreto L.2390/89	
Decreto L. 1674/82	Decreto L.0042/90	
Decreto L. 615/84	Decreto L.2272/91	
Decreto L. 1038/84	Decreto L.1813/90	
Decreto L.944/87	Decreto L.1272/90	
Decreto L.2034/87	Decreto L.2187/90	
Decreto L.1199/87	Decreto L.1874/92	

Decreto 3398/65	Decreto L.03/93	
	Decreto L.106/89	
LEY. 32/1971	Decreto L.059/87	
Decreto 522/71	Decreto L.1156/92	
Decreto L. 541/76	Decreto L.1496/93	
Decreto L. 2195/76	Decreto L.875/94	
Decreto L. 2578/76	Decreto L.615/88	
Decreto L. 2132/76	Decreto L.263/88	
Decreto L. 528/76	Decreto L.814/89	
Decreto L. 543/76	Decreto L.1859/89	
Decreto L. 541/76	Decreto L.1810/92	
Decreto L. 617/76	Decreto E.2253/91	
Decreto L. 623/76	Decreto E.2254/91	
Decreto L. 627/76	Decreto L.1855/89	

Decreto L. 2194/76	Decreto L.2273/91	
Decreto L. 756/76	Decreto L.1965/89	
Decreto L. 2004/77	Decreto L.494/90	
Decreto L. 2066/77	Decreto L.813/91	
Decreto L. 2213/77	Decreto L.1465/95	
Decreto L. 70/78	Decreto L.2023/95	
Decreto L. 1923/78	Decreto L.2062/95	
Decreto L. 1984/78	Decreto L.2223/95	
Decreto E. 100/80 CP	Decreto L.100/96	
Decreto L. 2932/81	Decreto L.1894/89	
Decreto L. 474/82	Decreto L.344/89	
Decreto L. 1008/82	Decreto L.2103/89	
Decreto L. 2329/84	Decreto L.182/88	
Decreto L. 669/84	Decreto L.2105/89	
Decreto L. 1041/84	Decreto L.1270/90	
Decreto L. 1060/84	Decreto L.1271/90	
Decreto L. 118/84	Decreto L.1834/92	

Decreto L. 666/84	Decreto L.444/93	
Decreto L. 1040/84	Ley 65/93	
Decreto L. 2469/84	Decreto L.1155/92	
Decreto L. 1056/84	Decreto L.1195/92	
LEY. 2 ^a / 84	Decreto L.1793/92	
Decreto L. 1658/85	Decreto L.261/93	
Decreto L. 3665/86	Decreto L.829/93	
LEY. 30/ 86	Decreto L.1515/93	
Decreto L. 3669/86	Decreto L.1370/95	
Decreto L. 3673/86		
Decreto L. 3664/86		
Decreto L. 1631/87		
LEY. 53 /		