

**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y
CONVIVENCIA CIUDADANA, A TRAVÉS DEL PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y
CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012 - 2015**

Por:

ANDRÉS FELIPE BETANCOURT SARRIA

JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN

Director Trabajo de grado

UNIVERSIDAD DEL VALLE

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestría en Políticas Públicas

Santiago de Cali

2018

**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y
CONVIVENCIA CIUDADANA, A TRAVÉS DEL PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y
CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE PALMIRA 2012 - 2015**

Por:

ANDRÉS FELIPE BETANCOURT SARRIA

JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN

Director Trabajo de grado

Trabajo de investigación para optar por el título de Magister en Políticas Públicas

UNIVERSIDAD DEL VALLE

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestría en Políticas Públicas

Santiago de Cali

2018

AGRADECIMIENTO

A mis padres, Ligia Sarria y Héctor Fernando Betancourt, mis hermanos, Héctor Fernando y Juan Carlos, mi abuela Stelia y mi tía Leonelia por el apoyo incondicional.

A Stefanía Vargas por su apoyo y todos sus aportes críticos que sumaron para la culminación de este proceso investigativo.

Al profesor Jorge Enrique Arias Calderón, por guiarme durante el proceso de formación, por su asesoría y dirección de mi trabajo de grado.

A mis compañeros de la Fundación Progresamos- Cámara de Comercio de Palmira, por apoyarme en este proceso, y especialmente a Joscarín Ramírez por su apoyo incondicional.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron o participaron en la realización de esta investigación, hago extensivo mi más sincero agradecimiento.

CONTENIDO

RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN	11
1. CAPÍTULO I: CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	13
Antecedentes del problema	13
Propósito 14	
Formulación del problema	14
Objetivos	15
Objetivo General.....	15
Objetivos Específicos.....	15
Justificación	15
Metodología	17
Tipos de estudio	17
Método 17	
Alcance de los procesos de investigación	19
Fuentes e instrumentos para la recolección de la información.....	20
2. CAPÍTULO II: REFERENTES CONCEPTUALES	22
Seguridad Ciudadana	22
Redes de Política.....	24
Gobernanza	27
Estado y Descentralización	29
2.1. MARCO CONTEXTUAL.....	31
Contexto de la violencia y la criminalidad en Palmira	33
Violencia homicida	33
2.2. MARCO LEGAL.....	38
Normatividad en torno a la coordinación interinstitucional para la gestión de la convivencia y la seguridad38	
Consejos de Seguridad y comités de orden público.....	42
Planes Integrales de Seguridad y Convivencia	44
Articulación público – privada.....	45
3. CAPÍTULO III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL DE LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA	47
Planes de desarrollo. La Seguridad en la agenda pública	47

Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010- 2014	47
Plan de desarrollo departamental “Vallecaucanos, hagámoslo bien” 2010- 2015.	49
Plan de desarrollo “Palmira Avanza con su gente 2012 -2015”.	50
Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	52
Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	53
Ejes estratégicos.....	54
Priorización y focalización en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.	56
Fuente: Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Palmira- PICSC	58
Plan de acción y proyectos del plan integral de Convivencia y Cultura Ciudadana	70
Aprobación.....	75
Redes de Política articulación de actores.....	76
Concejos de Seguridad como escenario de análisis, toma de decisiones y articulación de actores	80
El Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana-OSCCC como alianza público-privada. 84	
3.1.1 Articulación del Gobierno Nacional y el Gobierno Local en temas de seguridad	89
Articulación regional del gobierno local en temas de seguridad	91
4. CAPÍTULO IV: RESULTADOS ALCANZADOS EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN 2012- 2015	93
Análisis de los resultados cuantitativos	96
Homicidios	97
Extorsión 103	
Lesiones interpersonales	105
Análisis de resultados cuantitativos en barrios priorizados	106
Acciones implementadas	110
Expediciones normativas y decretos municipales para la seguridad y la convivencia	110
Focalización de la intervención policial.....	118
Investigación judicial. La Interacción entre las autoridades de Policía Judicial, SIJIN - CTI.	129
Cambios en la estrategia de seguridad	133
Convivencia Ciudadana	134
Manual de Convivencia Ciudadana	135
CAPÍTULO V: Conclusiones.....	140
BIBLIOGRAFÍA.....	147

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Municipios que se beneficiarán de la PNSCC	57
Tabla 2. Identificación de causas determinantes de los delitos priorizados	67
Tabla 3. Resumen de proyectos y actores líderes y de apoyo.....	71
Tabla 4. Recursos de los principales actores participantes en la construcción y ejecución del Plan Integral de Convivencia y Seguridad ciudadana.	77
Tabla 5. Conformación del Comité Semanal de Homicidios.....	88
Tabla 6. Resumen de delitos en el municipio de Palmira 2007 - 2015.....	100
Tabla 7. Barrios priorizados por Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana municipio de Palmira 2012-2013	106
Tabla 8. Barrios priorizados por Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana municipio de Palmira 2012-2013	108
Tabla 9. Estadística operatividad evaluación acumulado 01 de enero al 31 de diciembre municipio de Palmira.....	110

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Homicidios en el municipio de Palmira 2005 – 2011.....	34
Gráfico 2. Hurtos en el municipio de Palmira según propiedad afectada 2010-2011	36
Gráfico 3. Municipio de Palmira. Homicidios y tasa por cien mil habitantes. 1990-2015.....	97
Gráfico 4. Homicidios en Palmira según posible móvil 2006-2015	101
Gráfico 5. Homicidios en Palmira a menores de 18 años 2005-2015	102
Gráfico 6. Municipio de Palmira. Lesiones interpersonales 2009-2015	105
Gráfico 7.Estrategia institucional para la seguridad ciudadana – Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes.....	119
Gráfico 8.Unidades policiales en la Estación de Policía de Palmira 2012-2014.....	121

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fuentes de recursos para invertir en seguridad y convivencia ciudadana	57
Figura 2. Número de delitos por municipio año 2010	59
Figura 3. Fases para la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia	60
Figura 4. Conformación del Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana	87
Figura 5. Comité Semanal de Consolidación de Homicidios.....	89
Figura 6. Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana – 6 ejes de la convivencia	136
Figura 7. Implementación Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana municipio de Palmira..	138

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Ubicación geográfica Palmira – Valle del Cauca – Colombia – División Administrativa.....	33
Ilustración 2. Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.....	47

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en el año 2011	122
Mapa 2. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2012	123
Mapa 3. Municipio de Palmira. Distribución Geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2013	124
Mapa 4. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2014	125
Mapa 5. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2015	126

RESUMEN

En Colombia, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana surge como resultado de un proceso interinstitucional en cabeza de la Presidencia de la República, con el objetivo de intervenir la violencia y la criminalidad en las ciudades, para ello, la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia- ACPSC, realizó un acompañamiento para la construcción de Planes Integrales a las ciudades que más aportaron a la tasa de delitos a nivel nacional.

El municipio de Palmira en el Valle del Cauca, siendo considerado como uno de los más violentos del país, formuló de la mano con el gobierno nacional, el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana para lo que articuló diferentes actores a nivel local y nacional.

El documento presenta una aproximación al análisis desde el enfoque de redes, a la formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo 2012 – 2015, para ello se presenta una aproximación al contexto del fenómeno de la violencia y la criminalidad en el municipio de Palmira, se caracterizaron los recursos y el contexto normativo de los actores, además de una aproximación desde análisis de redes y la evaluación de la eficacia de la implementación del Plan Integral.

Palabras claves: políticas públicas, enfoque de redes, violencia, seguridad ciudadana, redes de política, gobernanza, descentralización.

INTRODUCCIÓN

La violencia y la inseguridad ciudadana, resulta sin duda, un problema común para las ciudades en el mundo, que como consecuencia de la globalización y la desigualdad económica, que cada día abre una brecha mucho más grande, termina por empujar a la sociedad a la búsqueda de la subsistencia, tomando muchas veces, los caminos menos decorosos que intensifican y hacen aún más grande esa brecha entre las sociedades.

La región latinoamericana es la zona con más homicidios en el mundo (UNODC, 2014), que además de la afectación del derecho a la vida y a la integridad personal, coexiste con otras expresiones de violencia y criminalidad que perturban la calidad de vida de los ciudadanos.

El caso Colombiano, inmerso en la realidad de esta región, se ha caracterizado por una violencia constante que le ha asechado por más de 50 años, y que lo ha hecho reconocido mundialmente como uno de los países más peligrosos, donde la violencia ha dejado un sinnúmero de problemáticas sociales, en las cuales, además de los múltiples casos de violación de derechos humanos, se ha retraído el avance y progreso del país en la región.

Si bien es una realidad que en las últimas décadas los gobiernos han hecho un esfuerzo por erradicar la violencia en el país, o al menos desescalarla adelantando acuerdos con los grupos al margen de la ley (autodefensas y guerrilla), es evidente que ésta sigue latente sintiéndose cada vez con más fuerza en el sector urbano.

De acuerdo con Medicina Legal en 2012, las muertes violentas se concentran en primera medida en el Valle del Cauca con 3.544 fallecimientos este año, una problemática que se ha presentado de manera constante en el Departamento y que ha puesto en alerta a las autoridades regionales (Forensis, 2012).

Ahora bien, para 2012, Palmira fue la segunda ciudad con más homicidios en el Valle del Cauca, lo que manifiesta una realidad que enfrenta el Municipio como consecuencia de la proliferación de bandas delincuenciales dedicadas al microtráfico, los hechos de intolerancia social y de afectación a la propiedad, debido a esto, las autoridades locales desarrollaron en los últimos años, grandes esfuerzos para mitigar la compleja situación de violencia que se vive en la ciudad. En este sentido, la Administración Municipal 2012-2015 implementó la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana a través de Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el municipio de Palmira articulando actores públicos y privados.

Esta investigación presenta, en primera medida, una contextualización de la violencia en el municipio de Palmira, como antecedente al análisis del diseño e implementación del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del período 2012-2015. Segundo, se establece el contexto normativo en el que basan la acciones de los actores públicos y privados, y interrelación el proceso de formulación e implementación del Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Finalmente, se presenta un análisis de los resultados obtenidos en la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadanas.

1. CAPÍTULO I: CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Antecedentes del problema

De acuerdo con Lagos y Dammert (citados por Frühling, 2012) la inseguridad ciudadana constituye la principal preocupación de los habitantes de América Latina, quienes se sienten acosados por el delito común, en especial por sus expresiones más violentas: homicidios, agresiones, secuestros y violencia doméstica. Datos provenientes de la encuesta 2011 realizada por Latinobarómetro, indican que para los ciudadanos de doce países de América Latina, el problema principal lo constituye la delincuencia, la violencia y las pandillas; mientras que en seis de ellos, el problema más significativo corresponde a la insatisfacción de otras necesidades públicas.

En el contexto internacional se ha logrado acumular un amplio conocimiento de estrategias y metodologías para la intervención del delito, producto de la aplicación de evaluaciones de impacto de experiencias en Norteamérica y Europa (Banco Interamericano de Desarrollo 2012), estas, en gran medida han sido difundidas e implementadas en nuestro contexto latinoamericano, ejecutadas a través de los organismos públicos y organizaciones no gubernamentales, con la dificultad de que muy pocas cuentan con evaluaciones de impacto rigurosas que muestren evidencia empírica de sus resultados (Frühling, 2012).

En Colombia, producto de los procesos de descentralización administrativa, los gobiernos regionales y locales han empezado a desarrollar de manera incipiente planes para atender los

problemas de seguridad en las ciudades, y de manera reciente, el gobierno nacional ha promovido el desarrollo de instrumentos para la implementación de las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana en los territorios.

Sin embargo, son pocos los estudios que analizan los procesos de diseño e implementación de políticas públicas de seguridad en los municipios, menos se analizado como los actores interactúan e intercambian recursos y utilizan los instrumentos para gestionar la seguridad en el territorio.

Ahora bien, este proyecto de investigación busca analizar desde una perspectiva enfoque de redes de Política, la construcción e implementación de un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana para el municipio de Palmira en el período 2012-2015.

Propósito

Analizar los resultados de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a través de la construcción e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el municipio de Palmira, desde un enfoque de redes para el periodo 2012–2015.

Formulación del problema

¿Cómo es la dinámica en red del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el municipio de Palmira 2012–2015, a partir de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana?

Objetivos

Objetivo General.

Realizar, desde el enfoque de redes de política, una aproximación al análisis del impacto y la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana a partir de los lineamientos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia en Palmira 2012–2015.

Objetivos Específicos

- Describir de manera aproximada la violencia y la criminalidad en el municipio de Palmira, que permita contextualizar el fenómeno y sus antecedentes para la formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Caracterizar contexto normativo y las herramientas de gestión territorial para la seguridad y convivencia ciudadana.
- Analizar los actores públicos y privados y su interrelación en el proceso de formulación e implementación del Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Realizar una aproximación a los resultados de la implementación del Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Justificación

La seguridad ciudadana es un tema prioritario en las agendas públicas de los municipios, desde que en la Constitución de 1991 en su artículo 296 se otorgaron competencias, funciones y responsabilidades en temas de seguridad y convivencia ciudadana a las autoridades político-

administrativas de las entidades territoriales. En razón de lo anterior, desde el gobierno nacional se desarrolló la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual fue implementada en los municipios a través de la formulación y ejecución de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana-PISCC.

Estos planes integrales tuvieron como objetivo, en los departamentos y municipios, orientar estratégicamente las acciones, recursos, programas y proyectos para enfrentar las problemáticas de violencia y criminalidad en los territorios con la participación de diferentes actores tanto públicos como privados. Aunque la Política Nacional de Seguridad y Convivencia orientó la implementación de acciones en los municipios a través de ejes estratégicos, permitió a las entidades territoriales construir los planes integrales acordes a las necesidades en temas de seguridad a partir de la priorización de problemáticas y focalización de las acciones.

Es por esto que se hace necesario identificar un diagnóstico preliminar de la violencia y la criminalidad en Palmira, como antecedente para la construcción del Plan Integral, lo que permitirá aproximarse desde un enfoque de redes de política, a un análisis sobre la interacción de actores y sus recursos para orientar las acciones que permitan enfrentar el fenómeno de inseguridad en el Municipio; finalmente se hace necesaria una revisión de los resultados cuantitativos y cualitativos de la implementación del Plan Integral en el último año.

El aporte de este proyecto de investigación permite contribuir al estudio, análisis de diseño e implementación de políticas públicas en temas de seguridad, como también identificar la importancia de la articulación de los actores públicos y privados.

Metodología

Tipos de estudio

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se utilizó el método analítico, partiendo de las caracterizaciones de algunos delitos en el Municipio, a partir de las cifras entregadas por el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana tomando datos de la Fiscalía, Medicina Legal y Policía.

El análisis de datos cualitativos parte de los consensos y discusiones registradas en las actas de reuniones de los actores municipales frente a su actuación ante esta problemática.

Método

Si bien para el propósito de esta investigación no fue posible encontrar estudios que adujeran al análisis del diseño e implementación de políticas públicas de seguridad y convivencia a través de planes integrales, se han tomado como referencia los estudios realizados sobre implementación de políticas y aplicación de estrategias para intervenir en estos temas.

En el desarrollo de este proceso de investigación se aplicó un enfoque integrado multimodal o mixto. De acuerdo con Hernández, Fernández-Collado & Baptiste (2006), el enfoque mixto es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema.

El enfoque cuantitativo, de acuerdo con Hernández et al. (2006), usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías. Señalan, de igual manera los autores, que el enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.

También señalan Hernández et al. (2006), que en el enfoque cuantitativo, las hipótesis se generan antes de recolectar y analizar los datos. La recolección de los datos se fundamenta en la medición, que se lleva a cabo mediante la implementación de procedimientos estandarizados y aceptados por una comunidad científica. Debido a que los datos son producto de mediciones, se representan mediante números y se deben analizar mediante métodos estadísticos. La investigación cuantitativa debe ser lo más objetiva posible; Los fenómenos que se observan o miden no deben ser afectados de ninguna forma por el investigador.

De esta manera fue abordado este estudio, atendiendo variables cuantitativas provenientes del análisis del contexto del delito del Municipio, haciendo énfasis en el fenómeno del homicidio y otros delitos, con información estadística que permitió realizar un análisis descriptivo para identificar las características particulares del fenómeno, a partir de los datos consolidados por el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana que realiza mediciones desde 2005 con datos de Fiscalía, Medicina Legal y Policía.

Desde el análisis cualitativo, se analizaron los contenidos de las actas de reuniones de articulación de autoridades, como las de los Comités Técnicos del Observatorio y las actas de los

Consejos de Seguridad que se llevaron a cabo durante el período de estudio. También se realizó una revisión documental del boletín de prensa municipal donde se evidenciaron aspectos referentes a la actuación de las autoridades municipales frente a la violencia y la criminalidad.

Alcance de los procesos de investigación

El alcance dado a esta investigación fue de tipo correlacional, cuyo propósito consiste en conocer la relación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto particular. En ocasiones solo se analiza la relación entre dos variables, pero con frecuencia se ubican en el estudio relaciones entre tres variables o más (Hernández et al., 2006).

“Los estudios correlacionales miden el grado de asociación entre dos o más variables. Es decir, miden cada variable presuntamente relacionada y, después, miden y analizan la correlación. Tales correlaciones se sustentan en hipótesis sometidas a prueba” (Hernández, et al., 2006).

La utilidad principal de los estudios correlacionales es saber cómo se puede comportar un concepto o una variable al conocer el comportamiento de otras variables relacionadas. Es decir, intentar predecir el valor aproximado que tendrá un grupo de individuos o casos en una variable, a partir del valor que poseen las variables relacionadas. En este proyecto, la aplicación de la investigación de tipo correlacional, recogió información referente a los estados de violencia y criminalidad en el municipio, así como la ejecución de los actores para enfrentarlos.

Finalmente, para abordar desde el enfoque cualitativo se tuvo en cuenta la observación participante y el análisis documental. “El análisis de datos es un proceso en continuo progreso en la investigación cualitativa. La recolección y el análisis de datos van de la mano. A lo largo de la observación participante, la entrevista en profundidad y las otras investigaciones cualitativas, los investigadores siguen la pista de los temas emergentes, leen sus notas de campo o transcripciones y desarrollan conceptos y proposiciones para empezar a dar sentido a sus datos” (Taylor y Bogdan, citados por Rodríguez y Valderiola, s.f.).

Fuentes e instrumentos para la recolección de la información

Como instrumento metodológico para el análisis y desarrollo de la investigación, se utilizó el enfoque de redes de política, en tanto este proporciona elementos para el análisis en la construcción y gestión de políticas públicas a partir de la descripción de los actores intervinientes, los recursos y las interacciones que éstos establecen para llevar a cabo un plan; también por ser un modelo que permite el análisis más allá de la acción de actores políticos y privados.

De acuerdo con Roth Deubel (2017) “el análisis de red se concibe entonces como una metodología descriptiva y de modelización inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores (...) existen varios enfoques basados en esta concepción de entramado o de redes (...) estos modelos pueden tomar distintas formas, según el tipo de participantes –actores públicos y actores privados- y según el tema de la Política. Se permite así la ampliación del campo de análisis a actores no institucionales”.

En relación con lo anterior y respecto al valor metodológico y versatilidad del enfoque de redes, Zonorza Bonilla (2010) señala que “el análisis de redes supone simplificar una realidad compleja mediante la descripción de interacciones entre actores públicos y privados, con ventajas cuantitativas para analizar la estructura de las redes, y con ventajas cualitativas tales como entrevistas en profundidad y análisis de discursos y contenidos”.

Como fuente primaria de investigación, se llevaron a cabo grupos focales de discusión con los integrantes del Comité Técnico del Observatorio de Seguridad y entrevistas a profundidad con informantes claves, como el Comandante de la Estación de Policía de Palmira, el Fiscal especializado en homicidios, investigadores del CTI, Sijín y el secretario de gobierno, con quienes se indagó sobre aspectos como coordinación institucional, funciones y cambios administrativos, capacidad institucional, aplicación de planes y estrategias para la seguridad y la convivencia.

2. CAPÍTULO II: REFERENTES CONCEPTUALES

Seguridad Ciudadana

En un mundo globalizado, donde la ciencia y la tecnología han puesto de manifiesto un sinnúmero de necesidades, se ha reproducido también un fenómeno constante y latente que amenaza la tranquilidad de las personas, que hoy por hoy, se enfrentan en una mayor proporción a actos delincuenciales, vandálicos y violentos que ponen en detrimento el concepto de seguridad ciudadana.

De acuerdo con Arriagada y Godoy (1999) las ciencias sociales aportan dos teorías para el estudio de la violencia y la conducta delictiva y se pueden presentar en diferentes combinaciones. Se trata de la teoría de la ruptura o de la anomia y la teoría de las formas de socialización. En el primer caso, se privilegian las dimensiones estructurales y sociales, bajo este enfoque la violencia surge de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o urbanización. Para el segundo caso, el énfasis se ubica en la socialización, es decir, la violencia comprende dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales (Arriagada y Godoy, 1999).

Por su parte, el término ‘seguridad’ abarca en sí un sinnúmero de significaciones que transportan inmediatamente a la sensación de bienestar, de confianza, de control, de libertad de riesgos, represiones o actos violentos que atentan contra el statu quo. Sin embargo, es un hecho

real que las condiciones de riesgo están presentes y que, si bien no pueden ser erradicadas del todo, sí es posible controlarlas y diseñar mecanismos que permitan mitigarlas.

Se entiende por seguridad ciudadana: “La condición de libertad que debe garantizar el Estado, en la cual los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad (Gómez, et al., citado por Pabón y Ortega, s.f.).

A través de la Constitución Nacional es que se establecen los mecanismos de acción y las responsabilidades en las autoridades locales para garantizar el bienestar de las personas, dando cumplimiento a las órdenes y mandatos establecidos desde el Gobierno Nacional, para proveer a los ciudadanos, la seguridad necesaria para el sano desarrollo de sus actividades.

Sobre este punto señala Acero (s.f.) “la Constitución de 1991 le dio la amplitud al concepto de orden público y además determinó, de manera clara, que el presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del “manejo del orden público” en sus respectivas jurisdicciones, lo que incluye, desde luego, la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra, tal y como lo establecen los artículos 189, 296, 303, 315 y 330 y las leyes que existen para tal fin”.

Arriagada y Godoy (2000) manifiestan que la seguridad ciudadana ha sido definida poniendo de relieve distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. “De manera amplia, se define como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en

términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana” (ILPES, citado por Arriagada y Godoy, 2000).

“Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana significa principalmente no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos” (PNUD, citado por Arriagada y Godoy, 2000).

Bajo estas concepciones y atendiendo las directrices del Gobierno Nacional se abordará la seguridad ciudadana como un fenómeno que busca garantizar el bienestar de las personas y el adecuado desarrollo de la sociedad, buscando minimizar cualquier situación de riesgo.

Redes de Política

El enfoque de redes de Política no es un enfoque reciente, surgió después de la primera mitad de los años sesenta, pero se ha utilizado en las últimas décadas de manera recurrente para analizar la construcción e implementación de las políticas públicas, precisamente con el objetivo de superar las limitaciones que tienen otros enfoques, cuando intentan explicar el proceso de construcción de política pública, la relación estado-sociedad y la capacidad gubernamental (Martínez Medina, 2010).

El enfoque de redes fue una respuesta crítica del análisis de fines y medios que dominaba los análisis políticos de la época, y empezó a ser utilizada por la comunidad académica, en tanto permitía un análisis más fluido y ajustado a la realidad, involucrando diferentes niveles de gobierno, además este enfoque enfatizó que cada política es producto de la interacción de una red compleja que refleja la interacción de personas e instituciones (Wayne, 2007) y no, de la orientación de un actor individual. Al respecto Scharpf (1978) en referencia a la investigación de Thompson (1967), señaló que es poco creíble que una política pública resulte de un proceso que involucra a un único autor, es decir el gobierno. A la vez señaló que las decisiones públicas resultan una cuestión más compleja que involucra a un número de actores y en diferentes niveles, en un orden pluralista estable (Alarcón O, 2005).

Al respecto señala Zonorza (2010) “las políticas emanan hoy de una pluralidad de organizaciones públicas y privadas, lo que implica que el enfoque de redes no sea una perspectiva analítica nueva, sino señal de un cambio real en la elaboración de políticas, que representa una solución a los problemas de coordinación social, a través de la agrupación y movilización de recursos”.

Este enfoque tuvo fuertes influencias de autores que trabajaron los temas de las relaciones interorganizacionales y las relaciones intergubernamentales y la perspectiva de juegos (Klijn, 1998).

Por su parte, Klijn (1998) define a las redes de política como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos”, en relación con lo anterior, la interdependencia de los actores que conforman la red está dada por la necesidad de intercambiar recursos que tienen los otros actores para cumplir las metas propias, es decir por la interacción de los actores bajo intereses más o menos articulados. En ese sentido, en el enfoque de redes no existe un actor central que determine la acción de los diversos actores que participan en la red. Finalmente, con el paso del tiempo la interacción de los actores empieza a generar reglas que fundamentan su comportamiento y los recursos que entrena en juego.

En conclusión y de acuerdo con el autor, son tres las características que identifican a las redes de política en la literatura, estas son: 1- las redes existen por las interdependencias entre actores, 2- diversos actores con sus propias metas 3 – relaciones entre actores más o menos duraderas.

Otra aproximación a la definición en el mismo sentido la propone Roth, al señalar que estos “son mecanismos de movilización de recursos políticos en situaciones en las cuales la capacidad de tomar decisiones, formular o implementar programas es ampliamente distribuida o dispersa entre distintos actores públicos o privados” (Roth Deubel, 2017).

Es importante señalar que el enfoque de redes por ser un tipo ideal y metafórico no dinámico, a lo largo del tiempo, ha desarrollado perspectivas que orientan la metodología del análisis. Estas tipologías de redes fueron estudiadas por Waarden (1992) y Marsh & Rhodes (1992).

Debería pensarse que las redes de políticas públicas son parte de un mundo social más amplio y que siempre están en proceso de constitución. No son entidades fijas ni determinadas. Sus características principales son: el poder, la dependencia, las metas, las coaliciones dominantes y los sistemas reconocidos, los procesos de intercambio, las reglas del juego, etc., que afloran en el proceso de construcción social (Evans, 1998).

Gobernanza

La constante insatisfacción de las sociedades obedece, en términos generales, al descontento que produce en la ciudadanía la poca capacidad de gestión de los gobiernos, que con sus acciones o la nulidad de las mismas, ponen en declive las economías de los países, traduciéndose esto no solo en falta de oportunidades, sino en el caos de una sociedad que siente la ausencia del gobierno.

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos, dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta (Aguilar, 2010).

El enfoque de gobernabilidad atañe principalmente al carácter gubernamental, sujeto a la aceptación social del gobernante de turno y de sus políticas de gobierno, considerándose incapaz de autorregularse, por lo cual requiere de una figura que atienda a sus necesidades y establezca soluciones a su problemática.

Señala Aguilar (2010) que “el enfoque de la gobernabilidad apunta a problemas y defectos graves del gobierno democrático, que se deben algunos al régimen autoritario del pasado y otros, a las reformas económicas y administrativas que el gobierno democrático heredó o tuvo que hacer a fin de activar el desarrollo social. Los gobiernos democráticos, al provenir de gobiernos autoritarios, no disponen o no han tenido el tiempo suficiente o la capacidad política para desarrollar en el grado requerido las capacidades que les son indispensables a fin de conducir el nuevo tiempo político y económico, tales como las capacidades de asegurar certidumbre jurídica, seguridad pública, solvencia hacendaria de recursos, o para socializar una cultura de ciudadanía (ahora inexistente o deficiente), que promueva que los ciudadanos se conciban no sólo como electores libres sino como obedientes de la ley y como contribuyentes fiscales”.

Por otro lado, señala el autor que “gobernanza es un concepto posgubernamental más que antigubernamental de gobernar y quiere significar un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por el gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece. La gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto la dirección de la sociedad requiere e incluye la acción de un gobierno legítimo, competente y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial para la dirección de la sociedad, aun si las acciones del gobierno competente son suficientes y el gobierno es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad” (Aguilar, 2010).

Farinós (2008) señala que “a lo largo de las dos últimas décadas, el concepto de gobernanza se ha convertido en cuestión central de debate en el campo de las ciencias sociales, centrándose en particular en las relaciones entre gobierno y gobernanza. Mientras que el primero se refiere a la presencia de un poder (el del Estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento, la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos”.

Así, se establece un reto para la construcción de nuevas sociedades que estén en capacidad de movilizar a los gobiernos, a la búsqueda de un camino hacia la gobernanza que permita involucrarse en la búsqueda de soluciones a las principales problemáticas que ponen en riesgo el sano desarrollo de la sociedad, logrando de esta manera, la construcción de mecanismos de participación justos, establecidos y eficientes.

Estado y Descentralización

Existen diferentes definiciones del concepto de descentralización, al respecto Ibarra expone que desde la perspectiva sistémica, la descentralización es un proceso de redistribución de poderes del aparato estatal que intenta otorgar mayor autonomía, eficacia y protagonismo a los municipios y pretende empoderar de una manera directa al ciudadano en los asuntos públicos locales (Ibarra, 2001), además desde este enfoque, “la descentralización supone: trasladar competencias de una unidad superior a una o varias, unidades inferiores, es decir, dentro del sistema político se modifica

el aparato institucional político administrativo para trasladar competencias a unidades inferiores dentro del aparato estatal o bien a instituciones que están fuera del Estado”.

Desde un enfoque neoliberal, las modificaciones estructurales de los contextos habitacionales, el crecimiento demográfico y la urbanización, han exigido al Estado mayor eficiencia en la atención a las demandas de los ciudadanos, por lo que requiere una ampliación de la capacidad administrativa, Ibarra (2001) afirma que “los enfoques neoliberales parten de un concepto de descentralización en donde se debía aumentar la eficiencia mediante el desmantelamiento del aparato estatal” (p.80).

A partir de la segunda mitad del Siglo XX, los Estados latinoamericanos entraron en un proceso de modernización y esto significó cambios en la estructura organizacional del aparato administrativo. En Colombia, con la Constitución Política de 1991, que consagra al país como un Estado descentralizado, se abrieron las puertas para un cambio que permitió un nuevo estilo de gestión que diera respuesta a las demandas de los habitantes. “La descentralización, más que una redistribución de los poderes territoriales, constituye una estrategia de reforma estatal, un intento por redefinir el rol del Estado y los términos de su relación con la sociedad” (Ibarra, 2001, p. 80).

Entre los temas que dominan la agenda pública de los Estados, constantemente se menciona que el fenómeno de la inseguridad es una de las situaciones más sentidas por la ciudadanía y supone cambios en la designación de las responsabilidades. La reforma de 1986 en principio objetivó la reorganización del Estado, cediendo a los municipios competencias y recursos, posteriormente fue profundizada en la Carta Constitucional de 1991, Velásquez (1995) afirma que:

“La reforma Constitucional de 1991 fortaleció el proceso descentralista, realzando la importancia de la autonomía territorial, la descentralización y la participación como principios rectores de la organización del Estado colombiano”. En el tema de la seguridad, la carta magna estableció que el presidente, los gobernadores y los alcaldes, son responsables en sus jurisdicciones de la conservación del orden público, este orden rector constitucional en adelante inspiraría cambios estructurales y mecanismos para la gestión de la seguridad en los entes territoriales.

2.1. MARCO CONTEXTUAL

El municipio de Palmira se ubica en la región sur del departamento del Valle del Cauca y comparte límites geográficos en el norte con el municipio de El Cerrito, al sur con los municipios de Pradera y Candelaria, al oeste con los municipios de Cali, Yumbo y Vijes. Al este con el departamento del Tolima.

Según las proyecciones de población del DANE para 2012, el municipio tenía 298.667 habitantes lo que representaba el 6,7 % de la población del departamento del Valle del Cauca, lo que la hace la tercera ciudad de mayor población del departamento después de Cali y Buenaventura. Por su posición estratégica y su cercanía a la capital vallecaucana la hace una de las ciudades más importantes de la región.

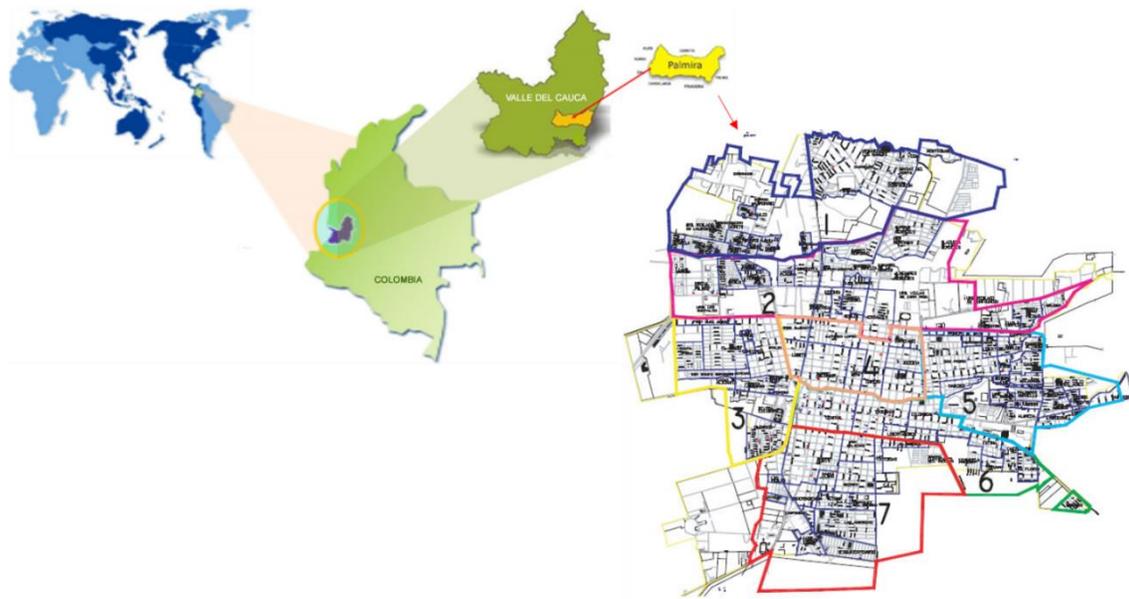
La división político administrativa está conformada en la zona urbana por barrios y en la zona rural por corregimientos. La división por comunas se estructura de la siguiente manera: de la 1 a la 7 comunas urbanas y de la 8 a la 16 por comunas rurales, en el área urbana, el 12,1 % de la

población pertenece al estrato socioeconómico 1, el 76,4 % a los estratos 2 y 3 y los estratos altos 4 y 5 sólo representan el 11,5 %. En el área rural, el 95,9 % de la población pertenece a los estratos 1 y 2, el 7 % vive en condiciones de miseria, adicionalmente, el índice de necesidades básicas insatisfechas es del 20 % (Fundación Progresamos, 2012).

Respecto a los sectores que movilizaron la economía del Municipio para el año 2012, fue el comercio (2900 empresas), la industria manufacturera (855 empresas) y el servicio de alojamiento y de comida con (576 empresas). El 92,7 % de las empresas son micros, el 5,3 % pequeñas, el 1,4 % medianas solo el 0,6 % son grandes empresas, comparado con 2012, en el último año los mayores crecimientos por número de empresas constituidas se concentraron en pequeñas empresas con el 14 %, y microempresas con un incremento del 8 % (Fundación Progresamos, 2013).

Frente a los indicadores de desempeño fiscal e inversión, señala que el punto más alto se situó en 2011 con el 80 % y en el 2012 fue del 74 %, en contraste, la dependencia de transferencias de la nación fue del 51 % en el último año. Los gastos de funcionamiento, es decir, los gastos de libre destinación que se designan para la operación de la administración central, se mantuvieron en 55 % en el periodo 2010-2012. Por su parte, el indicador de desempeño fiscal entre 2010 y 2012, mantuvo entre el 80 % y el 75 % (Fundación Progresamos, 2013).

Ilustración 1. Ubicación geográfica Palmira – Valle del Cauca – Colombia – División Administrativa

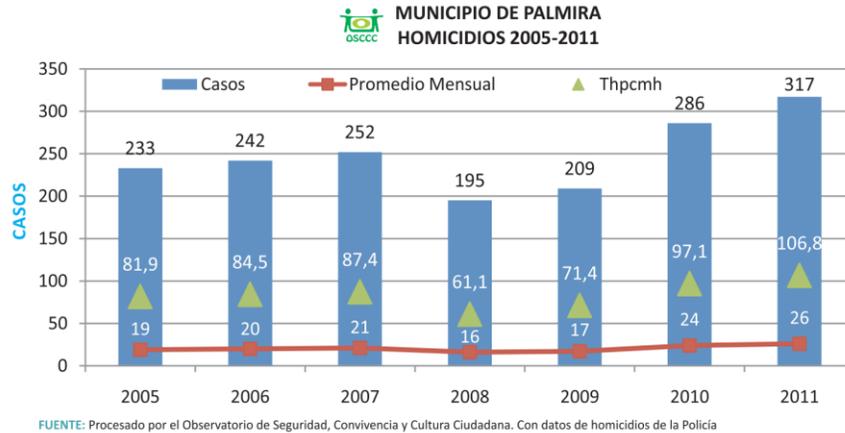


Contexto de la violencia y la criminalidad en Palmira

Violencia homicida

Palmira cuenta con un Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana que se encarga de consolidar la información estadística sobre los delitos de homicidios, muertes en eventos viales, hurtos, lesiones interpersonales, violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Gráfico 1. Homicidios en el municipio de Palmira 2005 – 2011



De acuerdo con los datos publicados por el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana (2012), Palmira con 317 casos registrados en 2012, tuvo el número de homicidios y la tasa de homicidios más alta en su historia reciente, alcanzando una tasa de 107 homicidios por cien mil habitantes, ubicándola después de Cali como la segunda ciudad con más homicidios en el Departamento.

La violencia homicida en el Municipio ha afectado a diferentes grupos poblacionales, suscitando un desbalance en sectores poblaciones específicos; así las cosas, el rango de edad más afectado por esta violencia es la población masculina (91 %) que se encuentra entre los 15 y 29 años (55 %), es decir en las edades productivas del ser humano. La victimización de menores de 18 años tuvo una participación del 11,4 % sobre el total de los homicidios registrados ese año,

siendo ésta la cifra más alta en los últimos seis años, lo que generó un incremento de años potencialmente perdidos por homicidio en la ciudad.

Una mirada a la geografía de los homicidios señala que es un fenómeno predominantemente urbano (89 %). Así, en Palmira las comunas urbanas más afectadas fueron la uno (21 %), cinco (17 %) y tres (13 %).

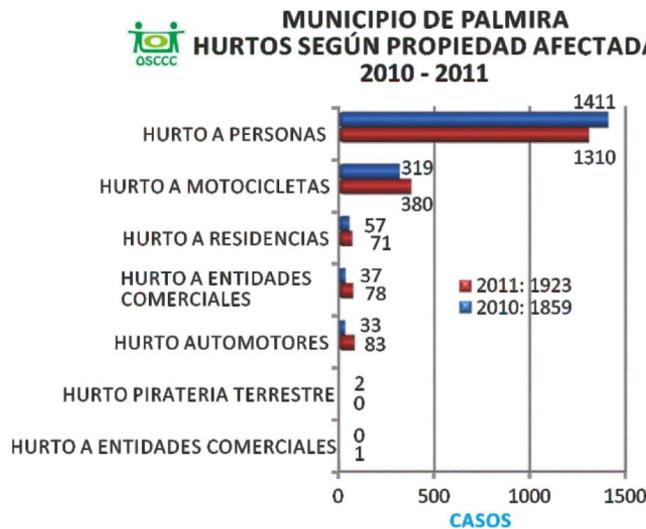
Los homicidios de carácter impulsivo representaron el 10 % en el 2011, mientras que el 61% de los casos se presentaron con armas de fuego, aunque en el 46% se desconocen las posibles motivaciones, el otro 42% fue por ajustes de cuentas, venganzas personales, extorsión o hurtos, esto evidencia que existe una intencionalidad directa por parte de los perpetradores de causar la muerte, demostrando que el delito para este año fue altamente instrumental. Otro elemento para tener en cuenta en la dinámica de la violencia homicida es el microtráfico, éste se encuentra incluido en los móviles por ajustes de cuentas, y aunque no se obtuvo información cuantitativa de su relación con los homicidios, es conocido por las autoridades que sí existe un estrecho vínculo.

En 2011 las autoridades dieron un duro golpe a las organizaciones delictivas que orientaban sus acciones al microtráfico, entre ellas a organizaciones como “el Loreto” y “los gordos”, ésta última con más de 40 años controlando las “ollas” en la ciudad con operaciones en el barrio La Emilia. Con la captura de 18 personas entre cabecillas e integrantes, el Municipio tuvo un cambio significativo en el mapa de la criminalidad en ese año, el comandante de la Policía Valle, Julián Gonzales señaló: “Algunas personas del clan familiar están involucrados en homicidios y el cabecilla de la banda fue asesinado el 11 de marzo del año pasado. Tras este crimen, el liderazgo

fue asumido por la hermana de la víctima alias “La Negra” y también por un hombre identificado con el alias “El Gordo” (El País, 2011).

Delitos contra el patrimonio - Hurtos

Gráfico 2. Hurtos en el municipio de Palmira según propiedad afectada 2010-2011



Fuente: Datos procesados por el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana, con información de fiscalía general de la nación

El Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana (2012), indicó que durante 2011 fueron denunciados ante las autoridades 1923 casos de hurtos en general; respecto al año anterior sólo tuvo un incremento 3,4 %, sin embargo, es uno de los delitos que más sensación de inseguridad genera por el alto número de afectados.

En el Municipio, el hurto a personas es el que más se presenta, con una partición del 68 % de los casos registrados, seguido del hurto a motocicletas con el 20 % sobre el total. Los hurtos a vehículos, que afectan sobremanera a los ciudadanos cuando son víctimas por el alto costo de los automotores, es el tercer tipo de hurto que más se presentó con el 4,3 %. Los hurtos que afectan

directamente al comercio aportaron el 4 % y el hurto a residencias representó el 3,6 % del total de los hurtos.

Por otra parte, el atraco que con frecuencia sucede mediante el uso de la violencia o la intimidación de las personas para ser despojadas de sus pertenencias, es el tipo de modalidad que más se presentó en el Municipio, según los datos registrados por la fuente en el 2011, el 53 % de los casos sucedieron de esta manera, seguido del hurto por descuido que significó el 26 % y la modalidad de “raonazo” o sorpresa que se presenta particularmente en las vías públicas, constituyó el 6,2 % del total.

El uso de arma en la comisión de los hurtos por parte de los agresores, implica la generación de mayores riesgos de lesión o muerte para la víctima, según los datos, en el 2011 el 43 % de los casos ocurrieron mediante la utilización de este tipo de arma y frente al año anterior, significó un incremento del 28 %. El uso de armas corto-punzantes y contundentes, que sugiere que una menor planeación delictiva, representó 10 % y el 7,8 % del total respectivamente.

Lesiones interpersonales

De acuerdo con los datos estadísticos sobre lesiones interpersonales de 2011 se registraron 667 casos, lo que significó una tasa de 273 lesiones por cada 100.000 habitantes. Respecto a la población afectada, el 48 % se concentró entre los 15 y 39 años de edad, sin mayores diferencias en la distribución del sexo de la víctima.

El 25 % de los casos se registraron los domingos. El 13 % se agregó en el horario del sábado en la noche y el domingo en la madrugada. Sobre las circunstancias de en qué ocurrieron estos hechos, el 49 % se desconocen, pero el 40 % se desarrollaron en escenarios de riñas; los casos relacionados con la defensa de la propiedad agregaron el 4 %.

2.2. MARCO LEGAL

Normatividad en torno a la coordinación interinstitucional para la gestión de la convivencia y la seguridad

Con la Constitución Política de 1991, en su artículo 2º, se estableció como fines esenciales del Estado, entre otros “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución ...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” y otorga facultades a las autoridades para “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares”, para ello facultaron a los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales para ejecutar acciones tendientes a garantizar el orden público, esto significó un nuevo marco de responsabilidades de las administraciones para salvaguardar la seguridad de los habitantes. En este sentido, el Artículo 296 de la Constitución establece una jerarquía para que los actos y las órdenes del presidente de la república se apliquen de manera inmediata, con preferencia sobre las disposiciones de los gobernadores y estos a su vez, sobre la de los alcaldes.

El artículo 303 Constitucional, reviste a los gobernadores como el “agente del presidente de la república” para el mantenimiento de diferentes temas esenciales para el desarrollo del territorio, entre ellos, el mantenimiento del orden público.

En los municipios, al alcalde le fue encomendado de manera específica la función de “primera autoridad de policía del municipio”, por tanto, la Policía debe cumplir las diligencias que impartan los alcaldes por intermedio del comandante para atender los temas relacionados con la conservación del orden público, de acuerdo con el Artículo 315 constitucional. En relación con lo anterior, las facultades de los alcaldes y gobernadores fueron desarrolladas posteriormente en la Ley 4 de 1991 y la Ley 62 de 1993.

La Ley 4 de 1991 en el artículo 9 estableció que “las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción”, en ese sentido, el artículo 12 le otorga a los alcaldes facultades para revocar decisiones de los comandantes de estación y subestación de policía “cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”.

La ley 62 de 1993, por medio de la cual se expidieron normas sobre las atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes sobre los comandantes de la Policía Nacional, en su artículo 16 establece: 1) Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a la Asamblea Departamental o al Concejo Municipal, según el caso, y garantizar su cumplimiento. 2) Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por

conducto del respectivo comandante. 3) Disponer con el respectivo Comandante de la Policía el servicio de vigilancia urbana y rural. 4) Promover en coordinación con el Comandante de la Policía programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos. 5) Solicitar al comandante de la policía informes sobre las actividades cumplidas por la Institución en su jurisdicción. 6) Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía. 7) Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo. 8) Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y códigos regionales, en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación. 9) Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la policía que se halle en ejercicio de sus funciones. 10) Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción. 11) Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

En relación con los deberes y obligaciones de los comandantes de Policía respecto a los alcaldes y gobernadores, el artículo 17 de la misma ley establece: 1) Reconocer al gobernador o al alcalde, una vez elegidos y posesionados. 2) Asumir su función ante el gobernador o el alcalde, una vez sea destinado a la jurisdicción correspondiente. 3) Presentar a consideración del gobernador o del alcalde el plan de seguridad de la Policía en la respectiva jurisdicción, así como los resultados de las operaciones destinadas a combatir la criminalidad en el departamento o municipio. 4) Informar diariamente al gobernador o al alcalde sobre las situaciones de alteración del orden público en la

jurisdicción y asesorarlo en la solución de los mismos. 5) Informar periódica y oportunamente al gobernador o al alcalde, según el caso sobre movimientos del pie de fuerza Policial dentro de la respectiva jurisdicción. 6) Asistir al Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y ejecutar los planes que en materia de policía disponga el respectivo Consejo a través del gobernador y el alcalde. Esta asistencia es indelegable. 7) Prestar el apoyo y asesoramiento al gobernador o alcalde en la aplicación de las medidas contempladas en los Códigos de Policía. 8) Proponer al alcalde el cierre de establecimientos públicos, de acuerdo con las disposiciones del Código Nacional de Policía. 9) Por razones excepcionales de seguridad, recomendar al gobernador o al alcalde para su aprobación, las restricciones temporales en la circulación por vías y espacios públicos. 10) Presentar informes al alcalde sobre deficiencias en servicios públicos. 11) Atender los requerimientos mediante los cuales el gobernador o el alcalde solicitan la iniciación de investigaciones de tipo disciplinario contra miembros de la Institución, presentar los resultados definitivos de tales investigaciones.

Adicionalmente, la Ley 136 de 1994 faculta a los alcaldes para: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, b) Decretar el toque de queda, c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes y d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos con la Constitución y la Ley.

Respecto a la articulación y apoyo de alcaldes y gobernadores a la Policía, el artículo 31 de la Ley 62 de 1993 señala que: “Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo

logístico y de bienestar de la Policía Nacional. También podrán celebrar convenios con la nación para mejorar la seguridad pública sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a aquella”

Posteriormente, la Ley 1551 de 2012 incorporó normatividad para la modernización y la organización del funcionamiento de los municipios, el artículo 29 modificó y ratificó las funciones del alcalde respecto al orden público contenidas en el artículo 91 literal B de la Ley 134 de 1994.

Consejos de Seguridad y comités de orden público

El decreto 2615 de 1991 reorganizó los consejos departamentales y municipales de seguridad. Establece que en el orden departamental estos deben ser presididos por el gobernador y en el orden municipal por el alcalde. Como instancia de carácter preventivo, de acuerdo con el artículo 10, tiene entre sus funciones para la conservación del orden público, la elaboración, recomendación y supervisión de planes específicos, mantener la estrecha coordinación con los organismos e instituciones relacionadas con el mantenimiento del orden público, asesorar y formular recomendaciones al alcalde en la adopción de medidas para el mantenimiento del orden público y asegurar el intercambio de información entre los diferentes organismos, entre otras funciones.

De acuerdo con el artículo 16, las funciones del Consejo de Seguridad Municipal se encuentran subordinadas a las determinaciones del Consejo de Seguridad Departamental. “Los Consejos de Seguridad y los Comités de Orden Público, deberán ejercer sus funciones subordinados a las orientaciones que en materia de orden público que dicte el presidente de la República”.

En el Orden departamental hacen parte también del Consejo Departamental de Seguridad, El Comandante de la guarnición militar, el Comandante del Departamento de Policía, el Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, el Procurador Departamental o Provincial, el Director Seccional de Orden Público o su delegado y el Secretario de Gobierno Departamental, quién hará las veces de Secretario del Consejo.

En los Consejos de seguridad municipales, participan el Comandante de la guarnición militar, el Comandante del Distrito o Estación de Policía, el Subdirector Seccional o Jefe del Puesto Operativo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Procurador Provincial o en su defecto el Personero Municipal; el Director Seccional de Orden Público o su delegado, el delegado del Plan Nacional de Rehabilitación PNR.

El artículo 8 del mismo decreto da cabida a la participación de actores cívicos, gremiales y comunitarios con el fin de discutir propuestas para buscar soluciones a los temas de orden público. En este sentido indica: “Los Consejos de Seguridad podrán realizar a iniciativa de cualquiera de sus miembros, audiencias con participación de dirigentes cívicos, gremiales y representantes de organismos comunitarios con el fin de discutir propuestas, canalizar inquietudes y escuchar iniciativas sobre situaciones que afectan la convivencia regional o local, con el objeto de buscar soluciones integradas entre el Estado y la comunidad, atinentes al orden público”.

Por otro lado, los comités de orden público normados mediante el Decreto 2615 de 1991 y el decreto 2170 de 2004 establece su carácter reactivo, con la participación de un número reducido de asistentes con funciones en el mantenimiento del orden público, está conformado a nivel

municipal por el Alcalde del Distrito Capital, el Comandante de la guarnición militar, el Comandante de la Policía Metropolitana y el Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, sus funciones de acuerdo con el artículo 15 es: “coordinar el empleo de la Fuerza Pública y la puesta en ejecución de los planes de seguridad” y se encuentra subordinado a las decisiones del Comité de Orden Público del departamento, posteriormente fueron desarrolladas en el Decreto 399 de 2011, en el artículo 18, estableciendo que las funciones del comité son: 1) Coordinar el empleo de la fuerza pública en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articulará con la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional. 2) Coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad. 3) Aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana. 4) Recomendar al Gobernador o Alcalde, los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad y se prioricen las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana. 5) De acuerdo con lo anterior, preparar, para aprobación del gobernador o alcalde el Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta. 6) Evaluar y determinar la necesidad de gestionar ante las autoridades competentes la implementación del Sistema SIES en la respectiva jurisdicción y efectuar seguimiento al mismo.

Planes Integrales de Seguridad y Convivencia

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia es el instrumento a nivel departamental o municipal, que orientan las acciones de las autoridades para el mantenimiento de la seguridad

ciudadana y la convivencia, determina las acciones, estrategias e inversiones que se realizan en la materia en un periodo de cuatro años. En relación con lo anterior, la Ley 62 de 1993 en el artículo 12 señala que “Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”, posteriormente esta directriz fue reforzada en el decreto 399 de 2011 en su artículo 16, señalando respecto a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana que: “En cada departamento, distrito o municipio, el gobernador o alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política deberá articularse con la Política y la Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el gobierno nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público”.

En relación con la responsabilidad de los municipios en la construcción de políticas de seguridad en sus territorios quedó establecida en la Ley 1551 de 2012, artículo 6, que modificó el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, corresponde a los municipios “elaborar e implementar los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de Policía y promover la convivencia entre sus habitantes”.

Articulación público – privada

el marco normativo para la generación de alianzas colaborativas entre el sector público y privado para llevar a cabo acciones o desarrollar estrategias o generar mayores impactos en

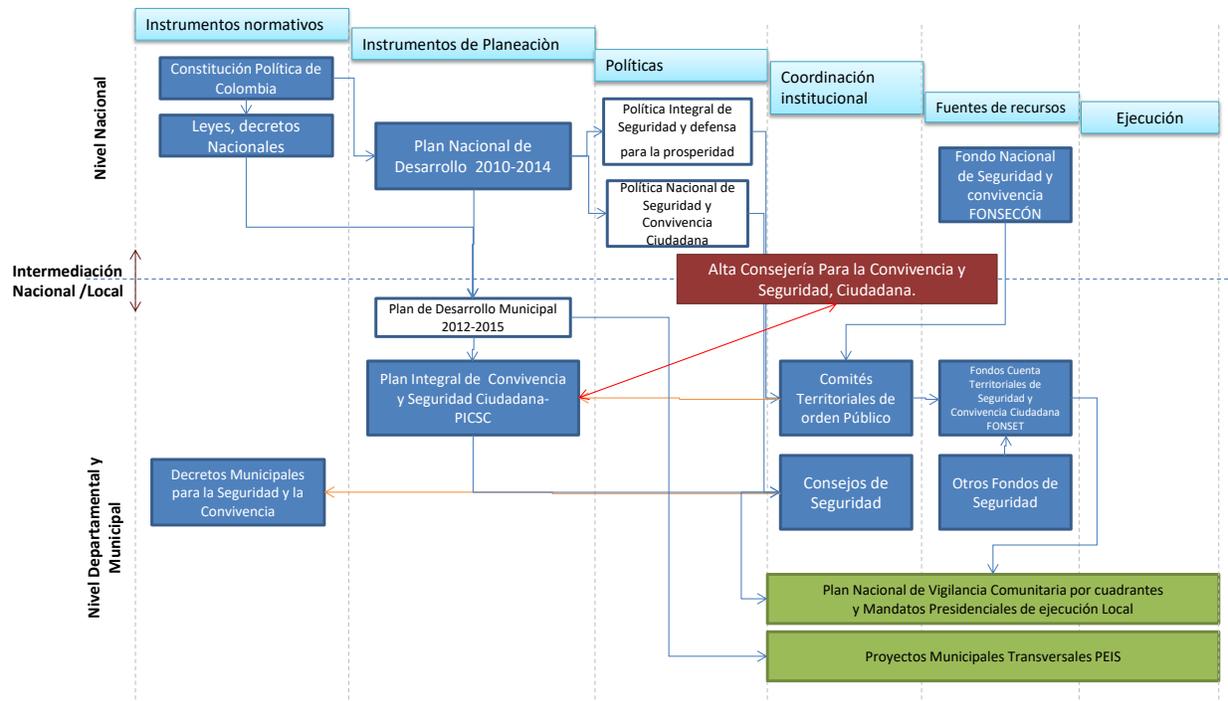
iniciativas de interés general se establece en la Constitución Nacional de 1991. El artículo 209 señala que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”, y específicamente el artículo 355 constitucional indica el marco en el que se pueden llevar a cabo esas alianzas facultando a los administradores territoriales: “El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrán, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo (...)”.

Posteriormente, mediante el decreto 777 de 1992 se reglamentó la celebración de contratos y más adelante mediante la Ley 80 de 1993 estatuto general de la contratación de la administración pública y la ley 1150 de 2007 que introdujeron las medidas tendientes a garantizar la eficiencia y transparencia de la contratación pública.

El Decreto 1510 de 2013 que en sus artículos 73 y 76 establece las modalidades de selección y contratación de entidades a través de convenios y contratos, y la Ley 489 de 1998, dictó las normas para la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, el Artículo 96 otorga la facultad de asociación de las entidades estatales a través de convenios de asociación de utilidad común con personas jurídicas sin ánimo de lucro.

3. CAPÍTULO III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL DE LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Ilustración 2. Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana



Fuente: DMS-Policía Nacional. Preguntas frecuentes de la gestión territorial de la convivencia y la Seguridad ciudadana. Bogotá.

Planes de desarrollo. La Seguridad en la agenda pública

Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010- 2014

El Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad Para Todos”, tuvo como eje principal el crecimiento económico del país y el mejoramiento de la imagen en el exterior para enfrentarse a

los retos que presentaba el país en temas de seguridad, desempleo, las brechas de pobreza, desafíos del cambio climático, entre otros.

Para abordar el tema de seguridad, diseñó en el PND el capítulo 5 de “Consolidación de Paz”, en él plasmó la necesidad de diseñar estrategias de seguridad en las diferentes esferas; una estrategia de seguridad rural para la consolidación territorial, una estrategia para la seguridad de fronteras, otra para el fortalecimiento de la inteligencia, una estrategia para el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas y una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Se planteó que la intervención de la violencia debía ir más allá de confrontación contra los grupos al margen de la ley y su sometimiento a la Justicia, más allá del protagonismo que han tenido las fuerzas militares en la confrontación armada este pilar amplió sus horizontes para abrir paso a la justicia transicional, el fortalecimiento de la coordinación institucional y la promoción y respeto de los derechos humanos.

Ahora bien, el Plan de Desarrollo propone los siguientes ejes y acciones estratégicas para intervenir en temas de convivencia y seguridad ciudadana. En primer lugar, el eje de prevención social y situacional, segundo, la presencia y control policial, tercero, la justicia y denuncia, cuarto, cultura de legalidad y convivencia, y finalmente el eje de ciudadanía activa y responsable. Como

componentes transversales de la PSCC en el componente 5, se exponen dos, el sistema de información y estudios de políticas públicas y desarrollos normativos.

Plan de desarrollo departamental “Vallecaucanos, hagámoslo bien” 2010- 2015.

El plan de desarrollo 2012-2015 “Vallecaucanos, hagámoslo bien” tiene como objetivo lograr un mayor bienestar y una mejor calidad de vida para toda la población del Valle del Cauca, a partir de un enfoque de Desarrollo Humano Sostenible e Incluyente, que priorice la población más vulnerable y genere confianza en sus instituciones.

En el plan se plantearon 5 ejes, los asuntos de seguridad para el municipio se abarcan en el eje uno de fortalecimiento institucional con un gobierno responsable y participativo. Este tiene como propósito fortalecer la capacidad institucional y de gobernabilidad en el Departamento.

Este eje incluye 3 componentes: fortalecimiento institucional, desarrollo comunitario y justicia, estos operaran bajo 3 objetivos específicos, en primer lugar, asegurar la viabilidad financiera del Departamento y promoverla en los municipios, así como en las entidades descentralizadas. El segundo, fortalecer la seguridad, la convivencia ciudadana, la justicia y la participación social y democrática durante el periodo de gobierno. El tercero, fortalecer el Departamento y promover en los municipios la capacidad gerencial, administrativa, financiera y el desempeño institucional.

Para el objetivo 2 encargado de los asuntos de seguridad para el Departamento, se proponen diferentes estrategias, entre ellas, el fortalecimiento de la gestión institucional en seguridad y derechos humanos, donde converjan las Alcaldías del Departamento, con la finalidad de coordinar acciones tendientes a estandarizar programas de seguridad a nivel departamental, de igual forma, gestionar ante el Gobierno Nacional los recursos para el mejoramiento de la planta física de la Rama Judicial, impulsar y hacer seguimiento desde los Consejos de Seguridad al control policial departamental y municipal, con el fin de prevenir los delitos y reaccionar oportunamente ante los actos criminales, adicionalmente, implementar estrategias tendientes a evitar el microtráfico, el abuso infantil y la prostitución, suministrando seguridad en los centros educativos públicos y privados, hospitales, centros recreativos y en el espacio público en general, también, el diseño de la Política Institucional Integral para la seguridad y la convivencia ciudadana en el Valle del Cauca en articulación de la fuerza pública, la comunidad y los gremios de vigilancia instalados en los centros urbanos, liderando además, los Consejos de Seguridad y proyectos tendientes a la prevención y reacción ante los distintos fenómenos de violencia.

Plan de desarrollo “Palmira Avanza con su gente 2012 -2015”.

El Plan de desarrollo de Palmira 2012-2015 se adopta por medio del Acuerdo Municipal N° 010 “Palmira Avanza con su gente”.

Con respecto a los asuntos de seguridad planeados para el municipio de Palmira durante este periodo, son mencionados en el artículo séptimo- “Agenda para el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y el capital social”, tiene como objetivo garantizar el fortalecimiento

institucional, la participación ciudadana, la construcción del capital social, ampliando los espacios de seguridad y convivencia ciudadana, en la perspectiva de la construcción de la paz.

Con respecto al fortalecimiento institucional, se plantea el programa de desempeño integral, en él se propone mejorar el índice de desempeño integral municipal, entre sus metas se encuentra la adquisición de cámaras de seguridad.

Con respecto al sector de justicia, seguridad y convivencia ciudadana, en el Plan se determina que el objetivo es proteger a los habitantes en general y a las víctimas del conflicto armado interno en particular, en su vida, integridad, dignidad, libertad, patrimonio económico, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, por medio de la reducción y sanción del delito, el temor a la violencia, el respeto a la ley, la promoción de la convivencia. Adicionalmente, tiene como estrategia realizar procesos de intervención integral en seguridad y convivencia ciudadana de la mano con el Gobierno Nacional ejecutando las líneas de acción de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Este programa está compuesto por un subprograma que tiene como meta la formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, articulado con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Este subprograma plantea ejecutar unas estrategias relacionadas con la prevención social y situacional, presencia y control policial, cultura ciudadana y de justicia, víctimas y resocialización.

Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

La construcción de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PNSCC, fue liderada desde el Gobierno Nacional, directamente desde la Presidencia de la República con la asistencia del Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Nacional de Planeación. Contó a su vez, con el apoyo de la comunidad internacional y especialmente de organismos multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo, que con su ayuda se implementaron programas de seguridad y convivencia en ciudades principales del país como Bogotá, Medellín y Cali y recomendó avanzar en políticas de seguridad en otras ciudades para prevenir, contrarrestar y controlar factores asociados a hechos delictivos y generadores de violencia (DNP, 2011).

En el marco de la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo y las orientaciones de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se retoman los lineamientos de los ejes estratégicos y los componentes transversales trazados en el quinto eje “consolidación de Paz” dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Los 5 ejes estratégicos son: 1- Prevención social y situacional, 2-Presencia y control Policial, 3- Justicia víctimas y resocialización 4- Cultura de la legalidad y la Convivencia, 5- Ciudadanía activa y responsable.

Estos ejes orientan las acciones desde un enfoque integral, que va más allá de la acción coercitiva de las fuerzas del Estado para controlar la actividad delictiva, y promueve la implementación de acciones para la participación ciudadana y el mejoramiento de la convivencia. Al respecto se ha señalado, sobre la PNSCC, que esta “...constituye un significativo avance en la medida en que se concentra específicamente en la problemática de seguridad ciudadana, cuenta

con un enfoque integral, se focaliza en el territorio y articula vertical y horizontalmente” (Frühling, 2012).

Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

La PNSCC definió un amplio margen de bienes jurídicos a proteger para nacionales y extranjeros. Más allá de la protección de la vida, la integridad y la libertad como derechos fundamentales le otorgó un valor importante a la protección de los bienes y el patrimonio para los habitantes del territorio. Así las cosas, estableció como objetivo general “proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia” (DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, 2011).

Se definieron siete objetivos específicos: 1)-Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito, en especial de alto impacto. 2)-Mejorar la presencia y respuesta de la policía, y su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal, y desarticulación de redes criminales. 3)-Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y resocializaciones viables. 4)-Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley, que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos. 5)- Concientizar a la ciudadanía de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su rol activo dentro de la comunidad. 6)- Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema. 7)- Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra

el delito a través de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana (DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, 2011).

Ejes estratégicos

Los objetivos específicos están estrechamente ligados con los ejes estratégicos que delimitó la PNSCC; estos ejes definen el tipo de acciones, los recursos y los actores involucrados en su desarrollo para romper el ciclo delictivo y la habilitación del entorno social, para la gestión de la seguridad y la convivencia, en su conjunto realizan una propuesta integral, los ejes son:

Prevención social y situacional: este eje buscó integrar dos enfoques de prevención del delito, el primero un enfoque social (prevención social), orientado a intervenir al individuo para reducir los factores que posibilitan el inicio o continuidad del delito, y el segundo con un enfoque territorial (prevención situacional) orientado a modificar los entornos para reducir la probabilidad de comisión del delito (IDB, 2009).

Presencia y control policial: Se fundamenta en un enfoque estratégico de fortalecimiento de la capacidad de acción de la Policía para la prevención y control de los delitos, las acciones se enfocan principalmente en garantizar mayor presencia en el territorio, el desarrollo de acciones orientadas a favorecer la proximidad de la policía a la comunidad, así como la focalización de acciones en zonas de mayor incidencia y la implementación de nuevas tecnologías para la reducción del delito.

Justicia, víctimas y resocialización: Se enfoca en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la investigación criminal y de la aplicación de la ley penal en adultos, también del desarrollo de estrategias para garantizar el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. También la prevención de la continuidad de la actividad delictiva desde los sitios de reclusión o de personas que se encuentren bajo libertad vigilada, la promoción de mecanismos alternativos de justicia y la facilitación del acceso a la justicia mediante la denuncia y el apoyo jurídico y psicosocial a las víctimas de delitos.

Cultura de la legalidad y la convivencia: Trata sobre la promoción de la cultura de la legalidad, mediante el desarrollo de estrategias para generar apropiación de normas aceptadas socialmente y dentro de los parámetros normativos. También busca incentivar mediante acciones la articulación intersectorial (sector educativo, público, privado y gremial) para fomentar la educación en competencias ciudadanas y el apoyo de procesos de reintegración de la población resocializada.

Ciudadanía activa y responsable: Apunta a promover acciones de corresponsabilidad en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana, generando espacios de encuentro entre autoridades, ciudadanos, empresarios y comerciantes, precisando responsabilidades, pero sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

Finalmente, se definieron dos ejes transversales en la Política: 1) los sistemas de información y estudios de políticas públicas y 2) los desarrollos normativos. Estos se desarrollaron bajo directrices del gobierno central; el primero, mediante la consolidación del sistema de información

y la incentivación de centros públicos y privados especializados en estudios de violencia, el segundo, busca impulsar una plataforma jurídica orientada a la intervención de la criminalidad y la promoción de la convivencia ciudadana, por medio de la implementación del Estatuto de Seguridad Ciudadana que reforma el Código Penal, el de Procedimiento Penal y el de Infancia y Adolescencia, por otro lado, el Código de Convivencia Ciudadana a través de la reforma del Código de Policía que tiene un carácter sancionatorio y regulador de las acciones de los ciudadanos en diferentes ámbitos de desarrollo de la vida social.

Priorización y focalización en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Para la definición de los delitos a intervenir por la Política se establecieron los que a nivel nacional tuvieron mayor impacto, para ello se utilizó la información estadística del sistema Siedco de la Policía y los datos de Medicina Legal, en seguridad se priorizaron los homicidios y el hurto común y en convivencia, las lesiones personales y las muertes en accidentes viales.

El acompañamiento del Estado se focalizó en las ciudades del territorio nacional que más aportaron porcentualmente a la tasa media de delitos, dividiéndolas de la siguiente manera: el primer grupo lo conforman cuatro municipios (Cali, Medellín, Bogotá y Barranquilla) que concentraron el 28,95 % de la población y aportan el 30 % de la tasa nacional de homicidios, el 42 % a la tasa de hurtos, el 41 % de la tasa lesiones personales y el 23 % de las muertes en accidentes de tránsito.

Un segundo grupo de seis ciudades (Cúcuta, Cartagena, Villavicencio, Bucaramanga, Soacha), en el que se concentra el 7,7 % de población y que aporta a la tasa nacional el 7 % de homicidios,

el 10 % de los hurtos, el 9 % de la tasa de lesiones personales y el 7 % de las muertes en accidentes de tránsito, seguido de 10 municipios¹ que concentra el 8,1 % de la población, en el que se encuentra incluido el municipio de Palmira, que aporta el 9 % de la tasa de homicidios, el 0 % de la tasa de hurtos, el 2 % de la tasa de lesiones y el 10 % de la tasa de muertes en accidentes de tránsito. En éstas 20 ciudades la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia- ACPSC , realizó un apoyo a los gobiernos municipales para la construcción de los Planes Integrales municipales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Tabla 1. Municipios que se beneficiarán de la PNSCC

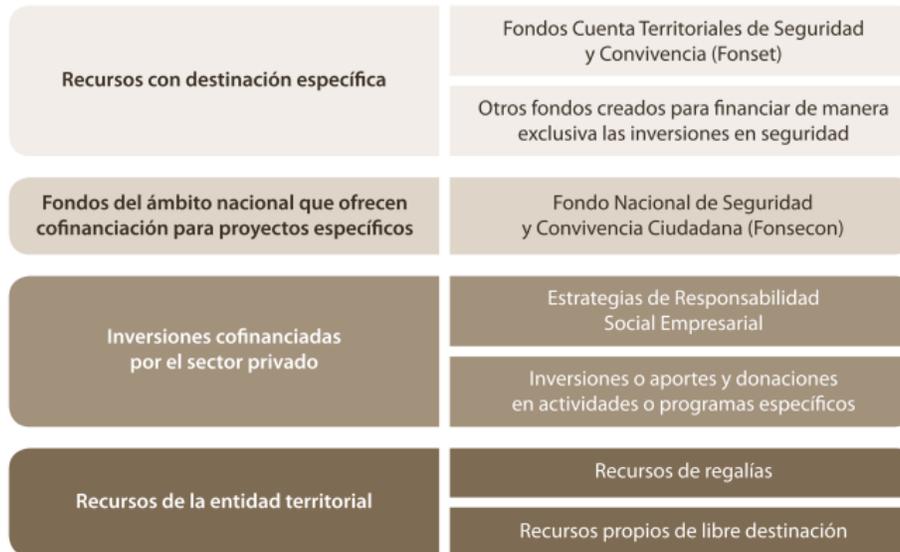
Todos los municipios del país se beneficiarán de la PNSCC						
Participación en Índice Nacional				# Mpos.	Municipios	Población que concentran
Homicidio	Hurto	Lesiones Personales	Muertes en Accidente de Tránsito			
30%	42%	41%	23%	4	Cali, Medellín, Bogotá, Barranquilla	13,138,110 (28,9%)
7%	10%	9%	7%	6	Cúcuta, Cartagena, Villavicencio, Bucaramanga, Soacha	3,500,867 (7,7%)
9%	0%	2%	10%	10	Palmira, Pereira, Santa Marta, Tulúa, Soledad, Manizales, Buenaventura, Popayán, Valledupar, Neiva	3,684,954 (8,1%)
46%	51%	53%	40%			
Municipios contemplados en las áreas foco del esfuerzo de Seguridad Nacional de Consolidación				51	Convención, El Carmen, Plaridas, San Jacinto, Cáceres, Monte Libano, Puerto Asís, Mesetas, San Vicente del Caguán, La Montañita, entre otros	1,833,765 (4,0%)
Municipios que completan el territorio Colombiano				1051	Pasto, Bello, Montería, Sincelejo, Envigado, Cartago, Yopal, Facatativa, Lórica, Arauca, Tunja, entre otros	23,301,403 (51,3%)

Veinte municipios del país concentran aproximadamente el 50% del delito reportado

Fuente: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2011

Figura 1. Fuentes de recursos para invertir en seguridad y convivencia ciudadana

¹ Palmira, Pereira, Santa Marta, Tulúa, Soledad, Manizales, Buenaventura, Popayán, Valledupar, Neiva



Fuente: Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Palmira- PICSC

Antecedentes de la formulación del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana

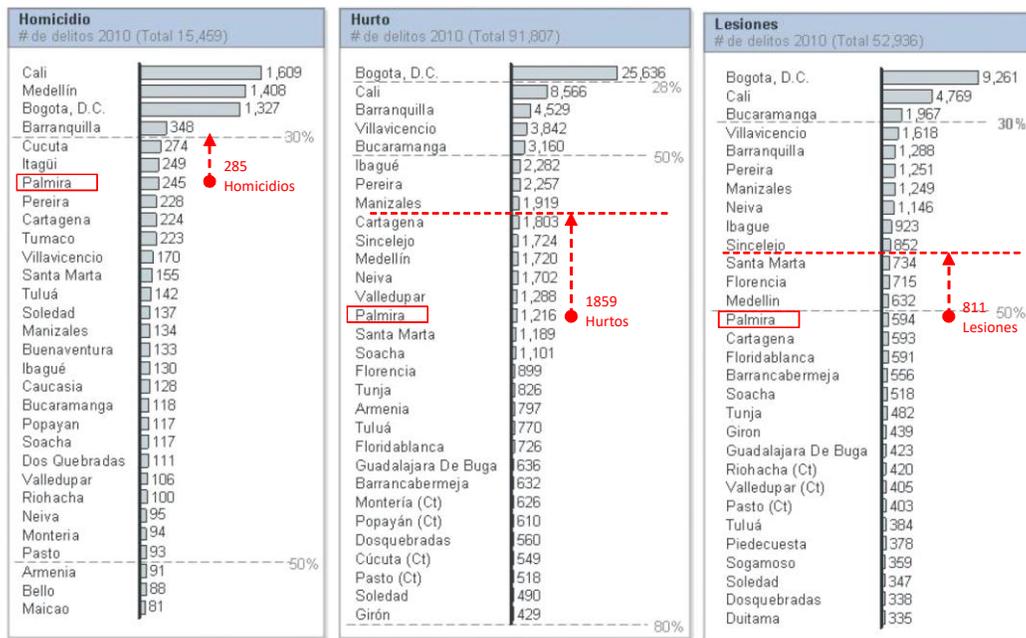
En el año 2010 con 245 homicidios Palmira era la séptima ciudad a nivel nacional con el mayor número de casos, y se ubicaba en el grupo que concentraban el 50 % de la criminalidad del País. Por este motivo, el diseño e implementación del PICSC, se realizó con el apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana- ACPSC.

De acuerdo con los datos del Observatorio en Palmira para el 2010 ocurrieron 285 homicidios, es decir 40 homicidios más que los datos reportados por la Policía Nacional, de ésta manera, sería la quinta ciudad con mayor concentración de homicidios en Colombia lo que la priorizaría dentro del grupo de ciudades que agregan el 30 % de la violencia homicida y no el 20 %. (Ver grafica). Estas marcadas diferencias de información entre fuentes ya han sido evidenciadas en estudios realizados en otras ciudades, (Restrepo, Moscoso, & Aguirre, 2011); para el contexto municipal,

el subregistro de la Policía se explica por varios factores, entre ellos que la institución no realiza seguimiento a los lesionados que son remitidos a otros hospitales por fuera de la ciudad donde fallecen o porque los hechos ocurridos en Palmira con límites geográficos con otros municipios, se suman a la estación más cercana que no necesariamente queda dentro de la ciudad; este es el caso de los homicidios ocurridos en Amaime Palmira, pero que son sumados a la estación de El Placer-Cerrito que hace parte de la jurisdicción del distrito de Policía.

Respecto a los hurtos, la fuente local registró 1859 casos, es decir 643 casos más que el dato reportado a nivel nacional. En cuanto a las lesiones, la fuente local registró 217 casos, que la ubicaría dentro del grupo de las 50 ciudades que más casos agregan (Ver tabla).

Figura 2. Número de delitos por municipio año 2010



Fuente: Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (PNSCC) y Estrategia de Implementación.
 En color rojo el número de casos registrados por el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana para el año 2010.

El acompañamiento de la Alta Consejería para la implementación del PICSC se realizó involucrando diferentes actores y acorde con las siguientes Fases:

Figura 3. Fases para la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia



Socialización: la Política Nacional involucró a las autoridades municipales convocadas por parte de la gerencia regional del plan integral, con el apoyo de un designado del Departamento Nacional de Planeación-DNP del programa Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno-DJSG. En ésta reunión de concertación, se acordó el plan de trabajo, se intercambiaron experiencias sobre la metodología de consolidación de información en el Municipio y se definió para el diagnóstico y seguimiento, se utilizarían los datos del Observatorio de Seguridad y no de la Policía, esto le dio un papel protagónico durante todo el proceso.

Elaboración de la propuesta de intervención integral:

Actores intervinientes:

Los actores intervinientes fueron variados y participaron de manera diferenciada en las distintas etapas de la elaboración del Plan Integral, su elaboración se realizó mediante reuniones en su gran mayoría en el marco del Comité Técnico del Observatorio de Seguridad convocado por la Secretaría de Gobierno y la Fundación Progresamos. En estas reuniones participó el gobierno local con representación de las Secretarías de Gobierno, Educación, Salud, Planeación, Agricultura y

Desarrollo Económico, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura y Turismo, Informática y TIC e IMDER.

El Gobierno Nacional incidió a través de la Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana mediante la designación de un gerente regional, quién asistió a las reuniones de coordinación para el desarrollo de acuerdos entre la nación y la región, también para hacer seguimiento a los resultados cuantitativos de las intervenciones.

Las participaciones de las autoridades de justicia estuvieron representadas por los coordinadores de la Fiscalía Seccional, Fiscalía Local, CTI, URI, Medicina Legal, INPEC, ICBF y los coordinadores del Centro de Atención Integral a la Víctima-CEAI.

Las autoridades militares y de Policía fueron: Policía Nacional, Policía de infancia y Adolescencia, SIJIN, GAULA y Batallón de Ingenieros Agustín Codazzi-Ejército Nacional.

El sector académico, estuvo representado por la Universidad del Valle, que participó a través de la coordinación del departamento de Psicología de la Sede Palmira, su interés se fundamentó en la movilización de escenarios de construcción de ciudad, por medio de la vinculación de estudiantes practicantes y la realización de proyectos conjuntos con la Fundación Progresamos y el Observatorio de Seguridad. Además, la Universidad Pontificia Bolivariana participó desde la representación del departamento de Psicología y el Centro de Orientación Familiar-COF, su incentivo radica en articular sus servicios con la ejecución de proyectos y facilitar la investigación académica en temas sociales y de familia. Estas universidades han desarrollado metodologías de

trabajo, investigaciones y han implementado proyectos en temas transversales a la seguridad ciudadana.

El Sector privado estuvo representado por la Fundación Progresamos, y el Comité Cívico Intergremial de Palmira, de la Cámara de Comercio de Palmira, este último fue la representación de los gremios empresariales, aportando visiones e involucrando los intereses de este sector.

La participación de actores cívicos y comunitarios no fue directa, pues no se citaron para el diseño del Plan, sin embargo, se extrajo información de las entrevistas y talleres realizados a las comunidades, para la construcción del Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana del año 2010.

Al finalizar la construcción, se realizaron seis Comités Técnicos con autoridades del gobierno local, justicia y policía, una reunión con comandantes de los CAI de los barrios priorizados para analizar las problemáticas asociadas a los delitos en los sectores, siete reuniones de avance con la participación del representante de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad y cuatro reuniones internas con secretarios del gabinete municipal y representantes de las secretarías.

Se estableció con los actores que la misión, la visión, el objetivo estratégico y los objetivos específicos del PICSC serían los siguientes:

Misión

El Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana tiene como misión coordinar un conjunto de estrategias para atender la problemática social y los hechos que atentan contra la sana convivencia y la seguridad, conduciendo a nuestro municipio a consolidarse como un territorio de paz, democrático, igualitario, con equidad y justicia social, mediante el desarrollo humano sostenible.

Visión

Afianzar para el 2015 al municipio de Palmira como un territorio seguro, caracterizado por su empuje y desarrollo económico, garante de los derechos humanos, orientado en una política de compromiso institucional, hacia una sociedad comprometida en principios, valores y cultura ciudadana, que se transmitan a las generaciones venideras.

Objetivos estratégicos

En el 2015 Palmira habrá disminuido sus índices de violencia y criminalidad diseñando y aplicando un modelo integral de intervención para el mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadana.

Objetivos específicos

Las disertaciones entre los actores participantes se movieron en tres propuestas, 1) – utilizar los objetivos específicos cualitativos de la PNCSC. 2) definir una meta cuantitativa de reducción de

los principales delitos. Se discutió si la meta de reducción sería del 12 %, o una más ambiciosa entre el 20 % y 25 %, la primera era defendida por la Secretaria de Gobierno y la segunda defendida especialmente por el sector académico y el sector privado, indicando que una fuerte inversión de recursos debía guardar correspondencia con los resultados . Finalmente se argumentó por la primera institución que la meta del 12 % iba acorde con la meta/resultado del Plan de Desarrollo (Palmira, Consejo Municipal de Palmira, 2012). La decisión de no poner una meta mayor obedeció al costo político que se generaría si al final del periodo de gobierno no se alcanzaba, teniendo en cuenta que sólo para el caso de los homicidios entre 2009, 2010 y 2011, los incrementos anuales fueron de 7 %, 37 % y 11 % respectivamente. De esta manera se concretó, Reducir el 12 % de los homicidios, lesiones personales y hurtos en todas sus modalidades en el periodo 2012-2015. Cediendo el carácter técnico, al carácter político.

Focalización y priorización de delitos:

“Para una mayor articulación entre la nación y el territorio, se recomienda que esta priorización considere las metas nacionales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, el grado de afectación de las problemáticas sobre la comunidad, la capacidad y la competencia institucional del departamento o del municipio para intervenir dichas problemáticas” (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammena, Gómez Navarro, Botero Ortiz, Tovar Sierra, & Luque Cavallazzi, 2013), sin embargo, la misma Política orientó a hacer el ejercicio de acuerdo a las particularidades del contexto delictivo de cada municipio, por ello, con la información del Observatorio de Seguridad fueron priorizados ocho delitos en Palmira: el homicidio, los hurtos a personas, los

hurtos a motocicletas, las lesiones interpersonales, las muertes en accidentes de tránsito, la violencia intrafamiliar, la extorsión y el microtráfico.

Se incluyó la violencia intrafamiliar debido a sus altas cifras, también por el interés compartido de varios actores, como el Observatorio y de la Alcaldía municipal, que han venido realizando intervenciones en los últimos años, y del sector académico, especialmente de la Universidad Pontificia Bolivariana, que identificó una oportunidad para fortalecer los proyectos en temas de orientación familiar.

El microtráfico se consideró como un factor determinante y transversal a varios delitos, que genera conflictos de convivencia y afectan la percepción de seguridad, tenerlo en cuenta fue de interés de varios actores que coincidían desde diferentes perspectivas, en la necesidad de implementar acciones para intervenir integralmente sobre el fenómeno.

En lo que respecta al delito de extorsión, el GAULA de la Policía no proporcionó información para caracterizar el fenómeno, pues por ser un delito de alta connotación social, la fuente optó por no revelarlos, así que el comité discutió con información sobre percepción y el conocimiento dado por el ejercicio diario en el tratamiento de estos casos.

Para la definición de los barrios a focalizar, se construyeron mapas georreferenciados con información agregada de delitos para el periodo 2005-2011, identificando los que históricamente presentaban mayores índices de criminalidad. El Comité Técnico del Observatorio, tomó la decisión de excluir los barrios Villa Diana, Caimitos, Coronado, Simón Bolívar y Harold Eder del

listado de barrios a focalizar, a razón de que éstos en 2012, tenían proyectada una fuerte asignación de recursos del Plan Especial de Inclusión social -PEIS, que intervendría socialmente las comunas 1 y 2, de acuerdo con el decreto de Emergencia Social 002 de 2012.

De igual forma fueron excluidas las comunas de los sectores rurales, en tanto los delitos registrados por la fuente del Observatorio se concentraron fuertemente en el sector urbano, a excepción de las muertes en accidentes de tránsito que tiene una alta ocurrencia en el sector rural. De ésta manera, los ocho barrios son: Zamorano de la comuna uno, La Emilia de la comuna tres, La Trinidad y Colombia de la comuna cuatro, San Pedro de la comuna cinco, Centro de la comuna seis, las Delicias y Sembrador de la comuna siete.

En el proceso, la Alta Consejería orientó a que se designaran un máximo de cinco barrios para que se generara una alta focalización de las estrategias; sin embargo, por decisión conjunta del Comité Técnico se definieron ocho barrios.

Identificación de las causas de la violencia

La construcción del Plan integral reconoció que el fenómeno de la violencia y la criminalidad se expresa en una diversidad de tipos penales y factores causales y determinantes que afectan la convivencia ciudadana. Para identificarlos, se realizaron mesas de trabajo para lograr una caracterización en el Municipio. Este ejercicio permitió que los integrantes del Comité Técnico concertaran sobre unas causas primordiales de acuerdo con sus visiones culturales e institucionales y los ejes estratégicos de la PNCSC.

Tabla 2. Identificación de causas determinantes de los delitos priorizados

Delito	Eje Estratégico	Causas
Homicidios y lesiones interpersonales	Presencia y Control Policial	Falta de efectividad de las autoridades de control y vigilancia.
		Falta de capacitación y direccionamiento a las autoridades de control y vigilancia.
		Número de policías insuficientes y falta de medios de movilidad y tecnológicos.
		Deficiencias en los medios de comunicación de ciudadanos con las autoridades (sistema 123).
		Falta creación de una oficina de contravenciones en la policía.
	Prevención Social y Situacional	Descomposición familiar y desempleo
		Altos índices de población migrante en algunas comunas
		Falta de intervención del ICBF en zonas vulnerables
		Deserción escolar
		Bajos índices de escolaridad. Dificulta el acceso laboral.
		Microtráfico y alto consumo de sustancias psicoactivas
		Regionalización del delito, cercanía con Cali, Pradera y el Cauca.
	Justicia, Víctimas, y Resocialización	Vinculación de menores para la comisión de homicidios
		Falta de personal especializado de policía judicial, peritos, falta de fiscales especializados.
		Falta de recursos económicos y personal para funcionar adecuadamente, especialmente los fines de semana. Muchas veces es necesario recurrir a técnicos y peritos en Cali y Buga.
		Congestionamiento en los despachos de fiscalías por falta de personal.
		Falta de cumplimiento de los compromisos por parte del gobierno central. Dentro de la resolución de reestructuración de la fiscalía no se incluyó a Palmira para la creación de nuevos despachos de fiscales, de cargos de policía judicial y de asistentes de despacho.
		Falta de garantías para la protección de testigos de homicidios. El programa de protección a testigos no da una respuesta efectiva e inmediata.
Ciudadanía activa y responsable	Indiferencia de la comunidad para denunciar	
	Miedo de los ciudadanos a denunciar	
	Falta de compromiso o desarticulación por parte de la comunidad para informar y prevenir la comisión de delitos y contravenciones	
	Falta de continuidad en los procesos iniciados en la comunidad en conjunto con las autoridades para enfrentar las problemáticas del delito	
	Falta de formación ciudadana que promueva la cultura de la legalidad	

Hurtos

Presencia y Control Policial	Baja presencia y efectividad de la policía en las comunas y localidades específicas.
	Tráfico y la compraventa de sustancias psicoactivas, a través de redes y organizaciones de micro tráfico y micro menudeo.
	Pocos u obsoletos mecanismos de comunicación y respuesta institucional efectiva (sistema 123).
	Porte, fabricación y tráfico ilegal de armas y alta rotación de los representantes de las autoridades y número de policías insuficientes.
	Falta de compromiso de las autoridades, especialmente de policía
	Presencia de victimarios recurrentes, redes y organizaciones delincuenciales de carácter criminal.
	Presencia de organizaciones y redes delictivas dedicadas a la extorsión y la micro extorsión.
Prevención Social y Situacional	Desempleo
	Inasistencia alimentaria
	Disfunción familiar
	Desescolarización, y deserción educativa para niñas niños y adolescentes
	Reclutamiento de jóvenes niñas niños y adolescentes
	Desarticulación de redes sociales y de vecindad
	Baja denuncia de los ciudadanos
	Infraestructura inadecuada del espacio público
Justicia Victima y Resocialización	Baja capacidad investigativa por parte de la FGN y los organismos que cumplen funciones de policía judicial (personal, herramientas técnicas y capacitación especializada.)
	Comisión de delitos desde sitios de reclusión
	Debilidades del mecanismo gerencial para la administración del Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.
	Centros de atención especializada obsoletos y poco efectivos para la resocialización de los adolescentes.
	Alta congestión del sistema de justicia
	Pobre atención a las víctimas del delito debido a que no hay garantías especialmente para los denunciantes de extorsión
	Poca credibilidad y desconocimiento sobre los procedimientos para denunciar y los alcances.
Presencia y Control Policial	Baja presencia y efectividad de la policía en las comunas y localidades específicas.
	Tráfico y la compraventa de sustancias psicoactivas, a través de redes y organizaciones de micro tráfico y micro menudeo.
	Pocos u obsoletos mecanismos de comunicación y respuesta institucional efectiva (sistema 123).

		<p>Porte, fabricación y tráfico ilegal de armas.</p> <p>Presencia de grupos urbanos de delincuencia organizadas.</p> <p>Pocos patrullajes en zona focalizadas.</p> <p>Alquiler de armas ilegales</p>		
Cultura de Legalidad y Convivencia	de y	Alta valoración de modelos de comportamiento ilegal asociado al narcotráfico, y medios de comunicación.		
		Ciudadanía que compra elementos robados como autopartes, equipos y repuestos de telefonía móvil, discos compactos, películas de video y libros piratas.		
		Abuso en el consumo de sustancias psicoactivas		
		Indiferencia ciudadana		
		Estigmatización de población en proceso de resocialización.		
		Bajos niveles en competencias ciudadanas		
		Prevención Social y Situacional	y	Desescolarización y deserción.
				Inequidad social- pobreza.
				Físico - nivel socioeconómico bajo.
				Psicológico- nivel socioeconómico alto.
				Falta de oferta institucional y participación de las mismas para educar en el rol de los integrantes de la familia. (debilidad en la comunidad educativa entre otras entidades)
				Campañas que buscan la protección de algunos
				Derechos, pero no protegen la estructura básica de los roles en la familia y pueden llevar a vulnerar otros.
				Debilidad en el manejo de la autoridad.
				Migración- familia transnacional.
				Mal uso del tiempo libre - falta de oferta institucional para el adecuado uso del tiempo.
				Embarazo en padres adolescentes
				consumo de sustancias psicoactivas
				Desempleo.
		Carencia en habilidades para resolución pacífica de conflictos.		
Desarticulación entre las iniciativas de seguridad y conocimiento de la comunidad.				
Alcoholismo, drogadicción e infidelidad				
Violencia Intrafamiliar	Presencia y Control Policial	Carencia en la respuesta institucional suficiente y efectiva.		
		Pocos u obsoletos mecanismos de comunicación y respuesta institucional.		
		Carencia de pie de fuerza en sectores específicos.		

Justicia Victimas y Resocialización	Dificultad en la articulación entre las iniciativas institucionales y la comunidad.
	Falta de corresponsabilidad tanto en las instituciones de competencia como en la comunidad.
	Baja capacidad investigativa por parte de la FGN y los organismos que cumplen funciones de policía judicial (personal, herramientas técnicas y capacitación especializada.)
	Debilidades del mecanismo gerencial para la administración del SRPA.
	No existe en Palmira centros de atención y formación especializada ni hogar de paso para adolescentes.
	Pobre atención a las víctimas del delito
	Poca credibilidad y desconocimiento sobre los procedimientos para denunciar y los alcances.
Ciudadanía Activa y Responsable	Falta de acatamiento de la sentencia c 325-95 de la corte por parte de los fiscales
	Ciudadanía que toma la justicia por sus propias manos.
	Indiferencia de la comunidad para denunciar.
	Falta de organización o desarticulación por parte de la comunidad para informar y prevenir la comisión de delitos y contravenciones.
	Desarticulación entre los diferentes actores comunitarios.
	Desconocimiento y descuido por parte de los ciudadanos.
	Indiferencia o poca participación de empresarios y comerciantes en temas de seguridad
Desconocimiento y poca participación ciudadana en temas de seguridad y convivencia	Falta de denuncia de la ciudadanía frente a la comisión de faltas o presuntos delitos por parte de miembros de las autoridades.

Fuente: Cuadro elaborado con información del Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana sobre matriz de causas para la construcción del Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2012-2015.

Plan de acción y proyectos del plan integral de Convivencia y Cultura Ciudadana

El plan de acción se elaboró de acuerdo a los ejes, líneas de acción y estrategias de la PNCSC, predominaron dos visiones que fueron: prevención social y situacional, que contuvo 25 estrategias y presencia y control policial con 23 estrategias. Para el eje de cultura de la legalidad y la convivencia se identificaron 15 estrategias, justicia, víctimas y resocialización tuvo 10 y

ciudadanía activa y responsable con 5 (Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana).

En conjunto con los representantes de las autoridades distribuidos en mesas de trabajo, se definieron los proyectos, estableciendo sus objetivos, el presupuesto (con el aporte local y el valor solicitado al Gobierno Nacional), y se establecieron los actores líderes para cada proyecto. En una segunda línea se identificaron los actores de apoyo, en tanto los proyectos estaban conformados por actividades que eran transversales y requerían la competencia de diversas secretarías e instituciones.

La naturaleza de los proyectos y sus alcances descritos en los objetivos, es el resultado de la confrontación y alineación de los intereses de los actores y entrañan sus visiones culturales, políticas y económicas sobre cómo deben priorizarse las intervenciones en el tema, revela además, los acuerdos que estos tienen en el intercambio de recursos organizacionales que les permiten desarrollar proyectos conjuntos, ajustados a los lineamientos institucionales de las organizaciones o en el caso de las secretarías municipales, a la articulación para el cumplimiento de metas conjuntas del plan de desarrollo.

Tabla 3. Resumen de proyectos y actores líderes y de apoyo

Proyecto	Objetivo	Actor Líder Secretaría/instituciones	Actores de apoyo Secretaría/instituciones
Jornadas complementarias extendidas para la prevención de la violencia en niños, niñas y jóvenes de los barrios priorizados.	Realizar Jornadas Complementarias y servicio social con niños, niñas y jóvenes de los sectores focalizados con el objeto de disminuir los riesgos asociados a la vulnerabilidad de la población infantil y juvenil alejando a los estudiantes del ocio improductivo y de las actividades nocivas.	Secretaría de Educación	Secretaría de Movilidad Secretaría de Integración social Secretaría de Cultura y Turismo

Mejoramiento integral de barrios.	Reducir la comisión de delitos y mejorar convivencia ciudadana	Secretaría de Vivienda
Elaboración de un protocolo de prevención y actuación en casos de amenaza o riesgo directo individual o colectivo de reclutamiento utilización y violencia sexual por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados contra niños y niñas , adolescentes y jóvenes	Elaboración de un protocolo de prevención y actuación en casos de amenaza o riesgo directo individual o colectivo de reclutamiento utilización y violencia sexual por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados contra niños y niñas , adolescentes y jóvenes	Secretaría de Integración Social Secretaría de Planeación
Funcionamiento de un centro de protección integral para niños, niñas , adolescentes, y jóvenes como medida de restablecimiento de derechos y prevención de la violencia intrafamiliar, intolerancia social, deserción escolar y consumo de sustancias Psicoactivas	Funcionamiento de un centro de protección integral para niños, niñas , adolescentes, y jóvenes como medida de restablecimiento de derechos y prevención de la violencia intrafamiliar, intolerancia social, deserción escolar y consumo de sustancias psicoactivas antisocial.	Secretaría de Integración Social
Programa de prevención y atención de la violencia contra la mujer.	Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer en los ámbitos público y privado, dando cumplimiento a la ley 1257 y a la política de equidad de género para las mujeres en Palmira.	Secretaría de Integración Social
Adecuación de un espacio para el desarrollo del programa delinquir no paga	Contar con un auditorio adecuado con capacidad aproximada para 60 personas, a fin de desarrollar la labor pedagógica con los jóvenes del municipio	Establecimiento penitenciario y Carcelario de Palmira EPAMSCASPAL
Centro asistencial integral hogar de paso	Ofrecer un conjunto de elementos dinámicamente relacionados para garantizar condiciones básicas y previsión de los niveles de protección a personas en situación de vulnerabilidad, y proporcionar acciones orientadas a la restitución de sus derechos.	Secretaría de Protección en Salud
Nodos de desarrollo juvenil (Plan Especial de Inclusión social -PEIS)	Intervención en las zonas priorizadas con un modelo piloto de inclusión social que contribuya a la disminución de índices de inseguridad y contribuya a una convivencia ciudadana que eleve los indicadores de desarrollo de la población	Secretaría de infraestructura (Apoyo técnico Sec. Integración Social)
Programa de fortalecimiento de la convivencia familiar: redes sociales e institucionales.	Fortalecer los recursos generativos y restablecer los derechos de las familias vulneradas con un enfoque de género y emprendimiento, potenciando redes sociales y las capacidades individuales de los miembros de los grupos familiares en los barrios priorizados por el PISCC.	Secretaría de Integración Social
Mitigación de factores de inseguridad urbana asociados a la arquitectura y el espacio público en el proceso de renovación	Integrar factores determinantes para el ordenamiento del espacio público urbano en función de atender las problemáticas críticas de seguridad propias los barrios Centro, Delicias y la Trinidad en el Municipio de Palmira.	Secretaría de Planeación

urbana del Municipio de Palmira		
Suministro, instalación, implementación y puesta en funcionamiento, mantenimiento preventivo y correctivo y soporte técnico, durante tres años de sesenta (60) cámaras de seguridad a todo costo.	Disminuir los índices de inseguridad, los cuales superan los promedios nacionales ubicándonos como una de las ciudades más inseguras del país	Secretaría de Gobierno
Programa Educativo: Herramientas para prevenir e intervenir tempranamente ante manifestación asociadas con la violencia escolar.	Disminuir la frecuencia de situaciones de violencia escolar e influir a futuro en la disminución de la violencia en la ciudad de Palmira, al lograr realizar una intervención temprana con jóvenes acosadores escolares que a futuro pueden estar involucrados en la violencia de nuestra ciudad.	IPS-UPB. Instituto Familia y vida
Plan local de Empleo	Contribuir al establecimiento de condiciones humanas, técnicas y de fortalecimiento institucional, orientados a obtener un acercamiento entre la oferta laboral y la demanda empresarial en los barrios priorizados del municipio de Palmira, de tal manera que se contribuya a la generación de empleo formal y de calidad en la ciudad y en la región, y se promueva un mejor clima para la inversión.	Secretaria de Agricultura y Desarrollo Económico
Mejoramiento de espacios y ambientes de aprendizaje	Mejorar espacios y ambientes de aprendizaje como estrategia para la permanencia escolar y el mejoramiento de la calidad	Secretaría de Educación
Construcción de sede educativa para niñas en situación de vulnerabilidad	Brindar a las niñas en situación de vulnerabilidad que habitan el centro de la ciudad una opción educativa acorde con sus expectativas y necesidades	Secretaría de Educación
equipos básicos de atención primaria en salud – EBAPS	Fortalecer mediante los EBAPS con un enfoque familiar y comunitario en el municipio de Palmira, la actuación en equipo y la conformación de redes que incidan de manera efectiva en la situación de salud en las comunas priorizadas.	Secretaría de Protección en Salud
Jóvenes a lo bien	Fortalecer o Financiar acciones de orientación profesional, formación para el trabajo , acceso al empleo asesoría y acompañamiento para la implementación de proyectos de emprendimiento, en coordinación interinstitucional a nivel nacional y territorial, para acceder a recursos y gestiones de apoyo logístico , financiero y de cobertura con el fin de ofrecer a los jóvenes y sus familias formación integral en los barrios priorizados del Plan Integral , que les permitan tener una vida laboral útil a la sociedad, previniendo y disminuyendo la delincuencia juvenil.	Secretaria de Agricultura y Desarrollo Económico
Fortalecimiento de redes juveniles como estrategia de prevención integral para el Uso adecuado del tiempo libre, a través de la formación, asesoría y acompañamiento de clubes juveniles “Niños,	Implementación en las instituciones educativas y/o los barrios priorizados el programa de clubes juveniles y juveniles como estrategia de promoción y prevención en las problemáticas de violencia intrafamiliar, delincuencia e inseguridad que afectan a la población de la ciudadanía. 2. Formación integral de niños, niñas y	Secretaría de Gobierno

Niñas y Adolescentes Re-creando realidades	adolescentes para desarrollar habilidades sociales en: prevención del consumo de sustancias psicoactivas, alcohol y embarazos a temprana edad; resolución pacífica de conflictos y competencias ciudadanas, a través de actividades lúdicas, recreativas, deportivas que conlleven al uso creativo del tiempo libre. 3. Empoderamiento de niños, niñas y adolescentes de los clubes juveniles y juveniles al interior de las instituciones educativas y/o barrios priorizados para que se conviertan en líderes multiplicadores de su formación.	
Punto Vive Digital	Impulsar la apropiación de tecnologías de la información y las comunicaciones Para estimular alternativas laborales y de uso del tiempo libre.	Oficina de las tecnologías y TIC
Alfabetizaciones en Tic	mejorar la calidad de vida de la población vulnerable del municipio de Palmira mediante el uso de TICS incorporándolos en nuestros programas municipales teniendo en cuenta sus necesidades	Oficina de las tecnologías y TIC
Centro de desarrollo Infantil (Emilia)	Favorecer el desarrollo integral de la población prioritaria, ofreciendo servicios preventivos y atención primaria a niñas y niños en diferentes aspectos básicos para su desarrollo integral e intervención para construcción de tejido social en familia.	Secretaria de integración social
Suministro, instalación, implementación y puesta en funcionamiento, mantenimiento preventivo, correctivo y soporte técnico, durante tres años de sesenta (60) cámaras de Seguridad a todo costo.	Disminuir los índices de inseguridad.	Secretaría de Gobierno
Fortalecimiento del GAULA para combatir los delitos contra el secuestro y la extorsión	Está basado en el fortalecimiento de las unidades que integran el Gaula Policía Comisión, Palmira con herramientas más ágiles que permitan en tiempo real obtener la información requerida, logrando con esto individualizaciones, identificaciones y captura de las personas que se encuentran inmersas dentro de las diferentes investigaciones que se adelantan en coordinación con la Fiscalía, especial mente por los delitos de Secuestro y Extorsión.	Policía Nacional
Ampliación PNVCC y estrategia policial en el municipio de Palmira	Mejorar la percepción de seguridad, interviniendo y haciendo trabajos comunitarios en los barrios de mayor afluencia delictiva, con el propósito de mejorar la convivencia y seguridad ciudadana.	Policía Nacional
Taller artesanal y confecciones	Adecuar taller para el desarrollo de actividades laborales artesanales y de confecciones	Establecimiento penitenciario y Carcelario de Palmira EPAMSCASPAL

Fortalecimiento de la Fiscalía y Cuerpo Técnico de Investigación- CTI	Está basado en el fortalecimiento de las unidades de reacción inmediata-URI-, los diferentes grupos investigativos CTI, las unidades de CAIVAS, CAVIF, Homicidios y estructuras de apoyo, encargadas de las investigaciones que se adelantan en coordinación con los grupos de Policía Judicial.	Fiscalía
Proyecto de Manual de convivencia y ciudad con escuela	Mejorar los niveles de seguridad, convivencia, potenciando procesos que promuevan el principio de corresponsabilidad y el fortalecimiento de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica.	Secretaría de Educación
Atención integral a población en uso de spa.	Permitir el crecimiento personal y el desarrollo de su personalidad autónoma, sin drogas brindando el acompañamiento en las distintas etapas de su rehabilitación.	Secretaría de Protección en Salud
Observatorio de Seguridad, Convivencia y cultura ciudadana y observatorio de familia	Fortalecer la gobernabilidad en el manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana a través de las redes institucionales de los observatorios de seguridad y familia.	Secretaría de Gobierno Cámara de Comercio
Total	97.967.245.136	

Aprobación

En reunión de Comité de Orden Público del 20 de diciembre de 2012, con la asistencia del Alcalde Municipal, la Secretaria de Gobierno, el Comandante del Primer Distrito de Policía, el Comandante del Batallón Agustín Codazzi, el Comandante de la Estación de Policía y la Coordinadora del CTI, se aprobó el Plan integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del municipio de Palmira avanza con su gente 2012 – 2015. Allí se presentó a los asistentes, un resumen de la metodología utilizada para la construcción del plan integral, desde el diagnóstico, la articulación con la política nacional a través de sus ejes estratégicos, la participación de las autoridades y gremios, la priorización de las problemáticas de seguridad y convivencia y la definición de la focalización por barrios, las líneas de acción y las responsabilidades de las instituciones. Para su aprobación, el Comandante del Distrito de Policía de Palmira, “solicitó que se incluyera a la Policía Nacional como una más de las entidades responsables en algunas líneas

de acción donde no estaban incluidos” posterior a su inclusión fue aprobado por unanimidad (Alcaldía de Palmira, 2012).

A finales de enero de 2013, nuevamente el Comité de Orden Público se reunió y con la asistencia de los representantes que aprobaron el Plan Integral, por solicitud del Comandante del primer distrito de Policía, se ajustó una de las causas de la violencia y se incluyó una línea de acción, para dar aplicación al proyecto “Plan Cerrojo”, acogiendo disposiciones del Gobierno Nacional para enfrentar la extorsión desde lugares de reclusión.

En el acta de Comité de Orden Público N° 001, quedó consignado, “incluir como una de las posibles causas que generan la problemática de los delitos de hurto y extorsión en nuestra comunidad, la utilizada desde sitios de reclusión, mediante la señal de telefonía móvil celular y de igual manera incluir una nueva línea de acción contenida en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana la cual establece como estrategia, evitar que desde los sitios de reclusión se cometan delitos, prohibiendo entre otras, el uso personal de equipos móviles de comunicación y de Internet por todos los internos sin perjuicio del bloqueo de celdas y la utilización de controles complementarios” (Alcaldía de Palmira, 2013).

Redes de Política articulación de actores

De acuerdo con Klijin (1998) las redes de política son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas o programas políticos.

Para el análisis de los actores se tomaron los que principalmente interactuaron en el proceso de diseño e implementación del Plan, el criterio bajo el cual se escogieron fue el liderazgo estratégico y activa participación en espacios como: Concejo de Seguridad, Comité de Orden Público y los Comités Técnicos del Observatorio de Seguridad.

Según Vásquez Ceballos (2014), el análisis de actores, desde un enfoque de redes, requiere la identificación de los diferentes recursos que posee cada participante para comprender su interdependencia. En primer lugar los recursos de tipo político, relacionados con la legitimidad para participar en los procesos de toma de decisión en las redes; segundo, los recursos humanos en los que se describen el conocimiento especializado propio del actor, apoyo técnico y liderazgo; tercero, los organizacionales referentes a la participación en otras redes o espacios de conocimiento; cuarto, los materiales que involucran espacios de reuniones y equipos necesarios que sirven a la red; quinto, los culturales relacionados con la percepción y valores de los actores sobre la comprensión del problema de seguridad; sexto, el financiero que refiere a los recursos monetarios o especies que aporta para la gestión de estrategias. Por último, los legales que consideran las reglas organizativas generales y competencias legales.

Los actores para analizar son los siguientes: Alcaldía Municipal con la Secretaría de Gobierno; Policía Nacional – SIJIN – GAULA; Fiscalía-CTI; y del sector privado Cámara de Comercio de Palmira, la Fundación Progresamos y el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana.

Tabla 4. Recursos de los principales actores participantes en la construcción y ejecución del Plan Integral de Convivencia y Seguridad ciudadana.

Actores	Recursos	Descripción de los Recursos
Alcaldía Municipal - Secretaría de Gobierno	Políticos	Tiene legalidad para ejercer acciones en temas de mantenimiento del orden público. Capacidad de orientar la decisión en reuniones de Comité técnico del Observatorio, Consejos de Seguridad y Consejos de orden público Gestionar recursos ante el Gobierno Nacional para la preservación del orden público Tiene conocimientos para la gestión de la seguridad en las comunidades mediando lo Político y lo técnico.
	Humanos	Conocimiento especializado en temas normativos- motivaciones de decretos. Liderazgo por la presión por los tiempos en los que se debían finalizar la construcción del plan integral.
	Organizacionales	Lidera diferentes comités para la articulación de acciones en temas de seguridad, tales como el Comité Técnico del Observatorio, el Consejo de Seguridad y el Comité de Orden Público. Participa activamente con otros actores a nivel nacional, regional y local. Debido a su posición tiene la necesidad de articularse con otros actores sociales y políticos, también participa en escenarios de asociación regional como el (G11) en temas de seguridad. Tiene conocimientos y capacidades de manejo organizacional, porque conoce como legalmente actúan las instituciones y reconoce las dinámicas internas de estas.
	Materiales	
	Culturales	Tiene acceso al sistema de valores y percepciones que otros actores tienen sobre la gestión de la seguridad. Tiene amplio conocimiento de la problemática y del trasfondo delictivo y social.
	Financieros	Dispone de recursos financieros para la ejecución de programas de convivencia y Cultura Ciudadana, actividades de participación comunitaria para abordar temas de seguridad con juntas de acción comunal, apoya con recursos para alimentación y alojamiento para las intervenciones especiales de la fuerza pública(GOES, SIPOL, UNIPOL), dispone de recursos para el fortalecimiento y apoyo de unidades de Policía, Fiscalía y CTI, pago de información para recompensas, fortalecimiento de parque automotor (Automóviles, motocicletas, equipos de comunicación) Policía y ejército, recursos para la realización de convenios para la incorporación de auxiliares de Policía, funcionamiento de inspecciones de Policía, Aporte financiero en proyectos con FONSECON para la instalación y mantenimiento de Cámaras de seguridad, determinación de gasto de fondos (fondos cuenta territoriales).
	Legales	Tiene competencias legales para formular y gestionar decretos municipales para intervenir en temas de orden público y garantizar la seguridad ciudadana, también expide normatividades y permisos para la realización de eventos públicos, lo que también le a un manejo en el campo político.
Policía Nacional – SIJIN - GAULA	Políticos	Tiene legalidad para ejercer acciones en temas de mantenimiento del orden público. Capacidad para asesorar al alcalde y las secretarías en las acciones de intervención en materia del orden público. Gestión ante la dirección general de la Policía para el fortalecimiento del pie de fuerza en el municipio a través de las comandante de distrito y el comándate del departamento.
	Humanos	Cuenta con recurso humano para la construcción de planes integrales y planes estratégicos de intervención y conocimiento especializado para el mantenimiento del orden público, Tiene amplios conocimientos técnicos y de aplicación logística y el mayor número de personas profesionalizadas para atender la seguridad en la ciudad, además realiza procesos de formación permanente del recurso humano por Especializaciones. Tiene la potestad de comandar las acciones necesarias para mantener el orden público y las acciones de investigación y promoción de la convivencia.

		Coordina la disponibilidad de los efectivos policiales para la realización de intervenciones coercitivas y comunitarias.
	Organizacionales	Planificación metódica de la actividad policial acorde a las necesidades del contexto, con indicadores de seguimiento de lo macro a lo micro. Se encuentra dividido por departamentos o especialidades lo que le permite participar en distintos escenarios relacionados con la seguridad.
	Materiales	Cuenta con información y bases de datos propias para la toma de decisiones, lo que le da un manejo para incidir en decisiones, estrategias o recursos que otras entidades tienen para realizar acciones en temas de orden público y seguridad. Cuenta con instalaciones físicas para la realización de reuniones y un sistema para georreferenciar información.
	Culturales	Tiene conocimiento de las problemáticas que afectan a la ciudadanía, conocen el trasfondo de las situaciones que afectan la comunidad, la cercanía con la comunidad les permite conocer las dinámicas y percepciones que la comunidad tiene sobre los hechos delictivos. Han logrado generar una transición de la acción coercitiva a la acción preventiva y el respeto de los Derechos Humanos.
	Financieros	Tiene recursos financieros propios para la gestión de la seguridad y gestiona recursos con los entes territoriales para el desarrollo de proyectos.
	Legales	Cuenta con una línea de mando que permite canalizar efectivamente la ejecución de órdenes, también cuenta con una doctrina policial que fundamenta los objetivos de la institución policial acorde con el marco constitucional. Cuenta con facultades de Policía judicial en algunas de sus especializaciones policiales
Fiscalía-CTI	Políticos	Tiene legitimidad para ejercer acciones en temas de investigación judicial y orienta normativamente las acciones de la administración para la realización de las intervenciones (Extinciones de dominio, judicialización allanamiento). Legitimidad para participar en espacios de toma de decisiones en temas de seguridad.
	Humanos	Cuenta con recursos humanos con conocimientos de Política criminal y normatividad penal. Pero no para el análisis de información estadística para toma de decisiones para la prevención de delitos. Designa personal para la atención de problemáticas priorizadas de acuerdo al contexto municipal (fiscal de investigación para delitos dolosos y culposos). El CTI asigna personal para la ejecución de tareas investigativas que se llevan en conjunto con otras autoridades.
	Organizacionales	Planifica las acciones del cuerpo técnico de investigaciones liderando las intervenciones en materia de investigación penal. Ejecuta programas específicos dirigidos desde el nivel nacional para el nivel local para la prevención del delito (Futuro Colombia), buscar articulaciones a nivel local para el desarrollo de programas.
	Materiales	Cuenta con un sistema robusto para la consulta de información de denuncias de delitos, pero no tiene interés de local para realizar análisis estadístico del contexto criminal.
	Culturales	Tiene amplio conocimiento de la problemática y del trasfondo delictivo.
	Financieros	Cuenta con recursos propios para su funcionamiento Realiza gestión ante los entes territoriales para la ejecución de las líneas misionales.
	Legales	Cuenta con facultades de Policía Judicial.

Cámara de Comercio de Palmira- Fundación Progresamos –a – Observatorio de Seguridad	Políticos	Como entidad privada se encuentra desvinculada del proselitismo político, por lo que se le reconoce mayor objetividad en comparación a las organizaciones públicas. El carácter privado genera un reconocimiento de las autoridades de transparencia y eficiencia que lo que lo hace un actor importante para generar articulaciones con otros actores cívicos, de gobierno, policía o justicia.
	Humanos	Cuenta con personal técnico interdisciplinar con conocimientos especializados en formulación de proyectos, análisis de información, gobierno y análisis de políticas públicas en seguridad para la toma de decisiones, también tiene un personal exclusivo para abordar los temas de seguridad ciudadana, convivencia y familia, lo que con su permanencia ha favorecido el desarrollo de avances metodológicos y herramientas técnicas.
	Organizacionales	Es una entidad adscrita a la Cámara de Comercio de Palmira líder en el desarrollo de proyectos, pertenece y coordina diferentes redes. Lidera y realiza la convocatoria de redes como el Comité Técnico del Observatorio de seguridad. Tiene acceso medios de comunicación y se le reconoce independencia en sus intervenciones.
	Materiales	Tiene espacios adecuados para la realización de reuniones de concertación con los múltiples actores que interactúan en la construcción y ejecución del plan integral y oras reuniones de articulación institucional.
	Culturales	Tiene conocimiento de las problemáticas de inseguridad que afectan a la comunidad y al sector empresarial en temas de seguridad y convivencia. El concepto de seguridad está estrechamente ligado con entornos seguros para la atracción de inversión y tiene una orientación articuladora que le permite convocar de manera dinámica distintos actores. Goza de una percepción por parte de la comunidad de uso eficiente de recursos.
	Financieros	Cuenta con recursos financieros propios pero limitados, que aporta como contrapartida para el desarrollo de proyectos de interés social.
	Legales	Su legalidad se constituye como una entidad sin ánimo de lucro con Personería Jurídica, adscrita a la Cámara de Comercio de Palmira tiene un amplio ámbito de acción como desarrollo empresarial y social, fomento del conocimiento a través de la realización de estudios, transferencia tecnológica, convivencia ciudadana, control social a la gestión pública.

Concejos de Seguridad como escenario de análisis, toma de decisiones y articulación de actores

La coordinación de las autoridades en los Consejos de Seguridad, son esenciales para articular y alinear los actores para tomar decisiones alrededor de temas de seguridad en el Municipio.

No se logró obtener información de las actas de reuniones del Consejo de Seguridad del año 2014, pero se evidenció que para los años 2012, 2013 y 2015 se realizaron éstas reuniones

mensualmente y extraordinariamente cuando se presentaron eventos de alto impacto que afectaran la seguridad de los ciudadanos, la permanencia de este escenario de articulación de actores que actúan en red, fue alta durante el periodo.

En este aspecto resulta clave el liderazgo de una cabeza que coordine las actuaciones; para este caso en particular, el liderazgo en el periodo 2012 – 2015 estuvo encabezado por el alcalde municipal y el Secretario de Gobierno.

Aunque la participación del Observatorio de Seguridad, no fue permanente en este escenario, si se utilizaron los análisis de los homicidios y otros delitos en algunas reuniones que , los resultados de operatividad estuvieron a cargo de la Policía.

Las primeras reuniones del año 2012 pusieron en evidencia la necesidad de fortalecer técnicamente las capacidades de las instituciones de gobierno, Policía y Justicia, por ello se indagó sobre las necesidades técnicas de personal y capacidad logística para enfrentar los temas de seguridad del Municipio, situaciones que en los siguientes años se fueron interviniendo paulatinamente.

El CTI se encontraba en proceso de incorporación de personal de antiguos empleados del DAS, se expresó que la incorporación del nuevo personal exigía mejorar las condiciones de trabajo de las unidades de Policía Judicial, y dotar de más recursos para el desarrollo efectivo de las investigaciones, tales como equipos de cómputo, automóviles, motocicletas, combustible, todas estos, indispensables para la realización de las labores.

Respecto a la Policía, se demostró la necesidad de implementar procesos de capacitación al personal, especialmente para realizar procedimientos de allanamientos, en tanto se evidenciaron fallas que afectaban los resultados de judicialización, también se realizaron acuerdos que mejoró hacia adelante la articulación de las autoridades de Policía y Fiscalía, mediante la designación de un grupo de Policías para apoyar las labores investigativas con la otra institución.

A principios del 2012, la Fiscalía estaba a la espera de la designación de un Fiscal para la investigación de homicidios, por lo que era prioritario que el Consejo Superior de la Judicatura, designara un juez de garantías de carácter permanente, al igual que un médico forense las 24 horas del día para la atención oportuna de los casos, por ejemplo, de delitos sexuales y violencia intrafamiliar. La gestión ante la Dirección General de Fiscalía logró que en 2013 se designara a un Fiscal especializado en homicidios Dolosos, lo que favoreció la agilización de los procesos de investigación y juzgamiento, esta dinámica se mantuvo hasta el año 2015.

Fue fundamental para la coordinación, el liderazgo del alcalde que asumió el papel constitucional de primera autoridad de Policía, coordinando por medio de la Secretaría de Gobierno los apoyos económicos para las autoridades, transmitiendo las inconformidades sobre diferentes aspectos relacionados con la seguridad, haciendo seguimiento a los compromisos de las autoridades en las reuniones del Concejo de Seguridad. Al respecto, a finales de 2012, el Coronel del Primer Distrito de Policía, expresaba en el último Concejo de Seguridad del año que:

“En el primer Consejo de Seguridad realizado en el presente año solicité de manera comedida el acompañamiento de todos los organismos de seguridad; hoy puedo manifestar que efectivamente la Policía Nacional pudo trabajar de forma articulada con todos, logrando integrar un equipo que produjo unos resultados positivos para la ciudadanía”.

Entre los aspectos que favorecieron esta articulación institucional y que permitieron mejorar las gestiones entre las autoridades fue muy relevante que se mantuvieran por un largo periodo las cabezas del Comandante del Distrito de Policía, el Comandante de la Estación de Policía de Palmira y la Secretaría de Gobierno. Después del primer semestre de 2014, se empezaron a realizar cambios en las comandancias de la Policía y casi simultáneamente, cambió la Secretaría y Subsecretaría de Gobierno, a finales de 2014 también cambiaría la comandancia del Ejército. En adelante, hasta finalizar el periodo, varios actores institucionales reconocerían la pérdida del liderazgo de la Secretaría de Gobierno que se evidenciaba en problemas de gestión, ruptura de canales de comunicación y divisiones de los actores. En el caso de la Policía, la nueva comandancia del distrito y la estación de Policía, implementaron cambios en la estrategia y de personal, esto generó que la ciudad tuviera varios comandantes que cambiaban con frecuencia, afectando los canales de comunicación y la coordinación con las demás instituciones. Durante este periodo se presentarían incrementos en indicadores, especialmente en el de homicidios.

Además de los Consejos de Seguridad con las autoridades, el Alcalde coordinó semanalmente otra reunión con los secretarios de las diferentes dependencias, con el objetivo de que se orientaran las acciones y estrategias del Plan de Desarrollo municipal a cargo de las Secretarías para reducir los índices de inseguridad.

A modo de ejemplo, la Secretaría de Planeación y Renovación Urbana diseñó y ejecutó proyectos de peatonalización en el sector del centro de la ciudad, y adecuación de parques. La Secretaría de Salud orientó la atención de los equipos de EBAPS, para atender a personas víctimas de la violencia y atención a personas en estado de consumo de psicoactivos; la Secretaría de Integración Social diseñó y ejecutó el Plan Especial de Inclusión Social – PEIS, y la Secretaría de educación implementó el Comité Operativo de Permanencia Escolar-COPE que tenía el objetivo de regresar a los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, estos y otros proyectos, aunque eran de ejecución de otras secretarías diferente a la de Gobierno se integraron al Plan Integral de Seguridad y Convivencia porque su desarrollo tiene un alto impacto en la reducción de los índices de violencia.

El Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana-OSCCC como alianza público-privada.

Uno de los ejercicios de mayor trascendencia municipal es el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana, que se ejecuta bajo la modalidad de convenio interadministrativo entre la Alcaldía Municipal de Palmira, la Cámara de Comercio de Palmira y su Fundación Progresamos. Se realiza bajo esta modalidad porque el desarrollo de acciones para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana es de interés tanto de la Alcaldía como de la Cámara de Comercio. Allí se dinamizan dos escenarios de articulación institucional: el Comité Técnico de Estadísticas de Criminalidad, el Comité Semanal de Consolidación de Homicidios.

Este ejercicio ha sido el resultado de voluntad política y alineación de prioridades estratégicas de las autoridades municipales de Gobierno, Policía y Justicia.

Liderado por la empresa privada, el proyecto del OSCCC inició en el año 2005 y ha logrado su permanencia durante tres administraciones locales (Castro, 2004-2007) – (Arboleda, 2008-2011) y (López, 2012-2015), en las dos últimas administraciones municipales, el fortalecimiento del programa ha sido incluido como meta en los Planes de Desarrollo. Su permanencia ha hecho que éste se vea fortalecido en avances metodológicos y herramientas técnicas especializadas que le imprimen un carácter de credibilidad frente a otros actores, con lo que interactúa.

Para el periodo 2012 – 2015, el OSCCC y su fortalecimiento, se encontraba en el programa de Justicia, Seguridad y Convivencia Ciudadana del Plan de Desarrollo Municipal, su financiamiento depende altamente de la voluntad política del sector público y privado, también de la movilización de grupos de presión, especialmente de las autoridades administrativas y autoridades de justicia, que reconocen favorable que esa instancia se continúe ejecutando por fuera del administración municipal, a fin de garantizar la objetividad de la información que produce y por la eficiencia en el procesamiento de información que utilizan las autoridades para su uso interno. Una de las estrategias que ha utilizado la empresa privada (Cámara de Comercio y Fundación Progresamos), ha sido participar en las mesas de construcción de los planes de desarrollo de los últimos periodos, para influir en la inclusión del programa del Observatorio dentro de las metas de gobierno. Al respecto Guadarrama Sánchez (2003) señala: “lo privado entra a lo público como una tendencia favorable a la privatización de la administración pública, perdiéndose las separaciones tajantes entre lo que podía hacer el Estado y lo que pueden hacer con mayor o menor eficiencia, los agentes privados concibiendo la gestión pública como un espacio intermedio en el que individuos y grupos privados, pueden participar de las tareas del gobierno, de este modo, lo público y lo privado no se

constituye como ámbitos excluyentes, sino que las instituciones públicas y privadas son interdependientes”.

El Observatorio ha logrado proyectarse como la fuente de referencia en datos de seguridad de uso público, tiene un alto nivel de autonomía, aun siendo cofinanciado por las administraciones municipales, esto ha permitido hacer públicas opiniones sobre los fenómenos de violencia que afectan la calidad de vida de los ciudadanos, aunque sean favorables o desfavorables para la Administración Municipal. El Comandante de Estación Palmira afirmaría: “Dentro de lo que conozco, sólo aquí en Palmira es el único Municipio que la Policía no Pelea con las cifras que presenta el Observatorio”.

Al interior del OSCCC, existen dos grupos de trabajo que operan de manera permanente realizando reuniones para consolidar o analizar información y llevar a cabo discusiones para la toma de decisiones, el intercambio de información y el sentido de pertenencia a una red. Un elemento que resulta importante para los integrantes de estos comités es la posición de influencia que los actores logran, lo que explica que estos escenarios hayan tenido una permanencia en el tiempo.

Comité Técnico de Estadísticas de Criminalidad

Figura 4. Conformación del Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana



Mediante el Decreto Municipal 166 de marzo 30 de 2004, se creó el Comité Municipal de Estadísticas de Criminalidad, el cual es coordinado por el Secretario de Gobierno Municipal y el Secretario de Salud y conformado por diferentes autoridades municipales. Este Comité Se mantuvo inactivo hasta el año 2006, cuando en el Marco del OSCCC se dio inicio a las reuniones con el objetivo de consolidar información mensual.

Comité Semanal de Consolidación de Homicidios

Como resultado del incremento de los homicidios en 2011, los actores participantes del Observatorio de Seguridad, acuerdan realizar una reunión semanal, es así, como en 2102 crea esta instancia con el objetivo de compartir información adelantada desde sus instituciones sobre los homicidios, de igual forma, dado el tiempo de interacción de los asistentes, se han creado canales de comunicación de mucha confianza y ha permitido compartir información reservada para avanzar en investigaciones judiciales. Este comité se encuentra conformado por las siguientes instituciones y aportan los siguientes recursos con intereses que motivan su permanencia:

Tabla 5. Conformación del Comité Semanal de Homicidios

Autoridades	Recursos	Intereses
Seccional de Investigación Criminal- SIJIN	Aporta información cualitativa sobre los homicidios ocurridos, detalles de entrevistas, asociación de casos y victimarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar información • Obtener y compartir información sobre investigación criminal • Obtener información Consolidada.
Policía Nacional- Estación Palmira	Aporta Boletines Policiales donde se describe detalles que retrata la Policía del cuadrante como primeros respondientes al hecho. También aporta datos que han sido ingresados al sistema SIEDCO.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar información • Obtener información Consolidada.
Cuerpo técnico de Investigación- CTI	Aporta información cualitativa sobre los homicidios ocurridos, detalles de entrevistas, asociación de casos y victimarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar información • Obtener y compartir información sobre investigación criminal • Obtener información Consolidada.
Medicina legal y Ciencias Forenses	Aporta información en una matriz con datos sobre la víctima, causa de la muerte, tipo de arma utilizada. Esta información hace parte de los hallazgos Médico-Legales.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar información • Aportar información estadística
Fiscalía Seccional del Municipio de Palmira	Aporta información consignada en el libro de radicaciones y anotaciones judiciales de las víctimas	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar información • Obtener información Consolidada.
Secretaría de Gobierno Municipal	Recibe información consolidada por parte de las autoridades y toma información de los resultados para coordinar apoyos institucionales de la Administración Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener información Consolidada.

Figura 5. Comité Semanal de Consolidación de Homicidios



Fuente: Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana

3.1.1 Articulación del Gobierno Nacional y el Gobierno Local en temas de seguridad

En marzo de 2011, el representante a la Cámara Jairo Ortega Samboní, puso en conocimiento que Palmira no se visualizaba como una ciudad en la que el Gobierno Nacional prestara atención para atender los temas de seguridad. Tras el atraco a su vivienda, donde residen él y su esposa, la Subsecretaria de Gobierno del Municipio, el representante señaló: “Hay que exigirle al Gobierno Nacional y a la Policía Nacional que ponga sus ojos en Palmira. No entiendo por qué cuando vino el Ministro de Defensa al Valle no se hizo el Concejo de Seguridad en Palmira si es la primera en inseguridad” (El País, 2011). A su vez, el concejal Armando Gómez Rayo insistió en que no es suficiente el fortalecimiento de la fuerza policial para frenar la delincuencia en Palmira, según el cabildante, se deben reforzar otras herramientas como el mejoramiento del contexto urbano, a través de la recuperación del espacio público y la renovación urbana (El País, 2011), en el mes de

junio del mismo año se celebraría en Palmira un Concejo de Seguridad, con el Ministro de Defensa Rodrigo Rivera y el General de la Policía Nacional Oscar Naranjo, allí se ordenaría una fuerte intervención para el Municipio, extendiendo a Palmira la intervención que se realizaba en Cali. Ésta contenía la llegada de 350 hombres distribuidos en diferentes especialidades, el despliegue de una fuerza policial de 150 hombres, la operación de una Fuerza de Control Urbano-FUCUR, que se mantendrían por seis meses y un grupo de Policía Judicial, con investigadores para intervenir en delitos como el hurto, el atraco, la microextorsión y microtráfico; allí se anunció que el Municipio se encargaría del apoyo logístico como alojamiento, alimentación, mantenimiento de vehículos y suministro de gasolina y la compra de 12 motocicletas (El País, 2011).

En 2012, se continuó con una fuerte articulación con el Gobierno Nacional para mantener las estrategias orientadas a mejorar la seguridad en el Municipio. En febrero de 2012, se realizó un Concejo de Seguridad en la ciudad, con la asistencia del Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón y el Subdirector de la Policía Nacional, Roberto León Riaño, quienes confirmaron la creación de un nuevo comando de Policía en el sector sur de la ciudad, el anuncio de 100 nuevos agentes de Policía y la captura de 12 personas y alias “Harold” responsables de al menos 45 homicidios en varias ciudades incluidas Palmira (El País, 2012). Al respecto, el Alcalde municipal expresó: “Estamos muy contentos porque nos está escuchando el Gobierno Nacional, la ciudadanía ya siente más confianza, nuestra Policía ha hecho un esfuerzo importante en materia de seguridad”, (Alcaldía de Palmira, 2012). Lo anterior mostró un cambio importante en el apoyo la articulación entre el gobierno local y el gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa. “Palmira nos interesa y aquí vamos a estar haciendo presencia. Vamos a seguir incrementando la fuerza pública

porque queremos respaldar la labor del Alcalde de Palmira y el esfuerzo que han hecho las autoridades locales para combatir la delincuencia” (Alcaldía de Palmira, 2012).

En 2013 se continuaría con la intervención especial de la Policía Nacional con 200 hombres durante un mes, el Ministro de Defensa expuso: “ya se entregaron 30 agentes y en el primer trimestre se va a realizar una intervención de la unidad especial a órdenes directas del General León para generar un efecto de choque”, así las cosas, el General Riaño reconoció que las intervenciones se realizan a solicitud de la administración municipal, “Frente al requerimiento del señor alcalde es que se toma la decisión de hacer ésta intervención con UNIPOL y de igual manera reforzar el proceso de inteligencia y de investigación criminal” (Ministerio de Defensa, 2013).

Articulación regional del gobierno local en temas de seguridad

El municipio de Palmira durante el periodo 2012 – 2015 participó en la construcción de un proyecto de articulación regional con 11 municipios del Departamento, su objetivo fue “Construir una instancia de concertación y planificación para la identificación, priorización y cogestión de proyectos de desarrollo, que permitan integrar y desarrollar armónicamente la subregión en lo ambiental, físico-espacial, económico-productivo, socio-cultural y político-institucional, fortaleciendo el sistema de ciudades que la integran dentro del marco jurídico establecido por la Constitución Política de Colombia y la legislación vigente en materia de ordenamiento y gestión del territorio, trabajando articuladamente en los procesos de planificación, gestión y ejecución de proyectos para el desarrollo integral y la paz, en aras de la construcción social y política de la subregión” (Tascón Echeverry, 2015). Definieron seis prioridades estratégicas relacionadas con

1)-infraestructura y logística, 2)-medio ambiente, 3)-capital humano y educación, 4)-desarrollo productivo y empleo, 5)-buen gobierno y desarrollo institucional y 6)-seguridad.

En 2012 la Alcaldía de Palmira, con la directriz de la Secretaría de Gobierno, la Cámara de Comercio y el Observatorio de Seguridad, participaron de mesas de discusión para la definición de los proyectos regionales en el tema de Seguridad, en ese sentido el OSCCC, junto con CISALVA y la Policía Nacional del Departamento, procesaron los datos que servirían de diagnóstico en la temática de seguridad para la región.

El OSCCC se movilizó como un recurso técnico, con su experiencia y la de CISALVA, se aportó para que se definiera como prioridad estratégica a nivel regional la construcción de un observatorio social para los municipios del G11. Otras prioridades estratégicas fueron la construcción de una central de investigación criminal regional, fortalecimiento de la seguridad a través del monitoreo y seguimiento y la creación de un Concejo Regional de Seguridad (Tascón Echeverry, 2015, pág. 113).

4. CAPÍTULO IV: RESULTADOS ALCANZADOS EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN 2012- 2015

La construcción del Plan Integral generó expectativas de financiación de proyectos en el Municipio, esto motivó aún más a los secretarios a formular proyectos. La mayoría de los 28 proyectos que componían el Plan Integral fueron diseñados a la espera de financiación del Gobierno Nacional, es decir de un total de \$97.967.245.136, \$66.476.672.237 correspondían al 68 % del total del presupuesto solicitado y \$25.845.607.099 correspondía al 26% como aporte local. A finales del mes de diciembre de 2012, fue aprobado el PICSC en el Comité de Orden Público, sin embargo, a mediados de 2013 la Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, informó finalmente que no se lograría disponer de recursos financieros del nivel nacional para la implementación de los proyectos del Plan.

Como alternativa, la Alta Consejería Solicitó que la Secretaría de Gobierno y el Observatorio de Seguridad identificaran dos proyectos esenciales en los que su implementación tuviera un alto impacto, con el objetivo de lograr gestionar los recursos financieros correspondientes. Antes de finalizar 2013, se conoció que no llegarían finalmente estos recursos, lo cual implicó que algunos de los proyectos se ejecutaran parcialmente o en la medida justa para lograr el cumplimiento de metas, que en conjunto compartían con el Plan de Desarrollo Municipal, en otros casos, la ejecución de algunos proyectos fue nula.

Se consideró que se realizaría el seguimiento a las actividades del PICSC por parte de los miembros, sin embargo, por la falta de recursos para la implementación, algunos actores que los

esperaban para el desarrollo de sus programas, se desmotivaron y no avanzaron en la ejecución y ni participaron en la reuniones de seguimiento, como en el caso del INPEC con su programa “delinquir no paga”. El seguimiento al PICSC tuvo una visión básicamente cuantitativa del fenómeno delictivo, en tanto éste, se resumió al seguimiento de los indicadores de número de casos y tasa por cien mil habitantes.

Por otro lado, y como parte del seguimiento, con la Alta Consejería, la Secretaría de Gobierno y el equipo técnico del OSCCC, se elaboró una matriz de análisis para identificar en el proceso de formulación del Plan, las buenas practicas, las oportunidades de mejora y las recomendaciones en tres temas: 1- el proceso de priorización de los delitos, 2- el Proceso de definición de la focalización en barrios priorizados y la 3- articulación de los actores. Los resultados fueron los siguientes:

- **Procesos de priorización de los delitos:**

Desde el Gobierno Nacional a través de la ACPSC y los gerentes regionales, se contó con una marcada voluntad política para dar apoyo técnico y priorizar los delitos sin desconocer las redes locales y los actores que intervienen en temas de seguridad.

A nivel de Gobierno Local, existió una voluntad política de articular con la empresa privada para mantener el programa del OSCCC, esto ha permitido el desarrollo y aplicación de herramientas para el análisis de información como el uso de mapas de georreferenciación, lo que facilitó la identificación de barrios críticos y priorizar los delitos que tenían mayor incidencia. Para

lo anterior, se articuló con las metas de Plan de Desarrollo del Municipio y la iniciativa de intervención del PEIS.

El Municipio cuenta con información estadística de los principales delitos , sin embargo se identificó como falencia, que no se contara con una encuesta de victimización y percepción de Seguridad; Esto no permitió identificar que otros delitos debieron ser priorizados, ni construir una línea base que midiera la percepción de inseguridad y que permitiera comparar antes y después de la implementación del Plan Integral.

- **Proceso de definición de Focalización en barrios priorizados**

Una de las dificultades para decidir sobre qué barrios se realizaría la focalización de las acciones, fue que no se tenía documentada los tipos de intervenciones, acciones y estrategias que se estaban desarrollando en los barrios y que tuvieran una incidencia directa en la seguridad del municipio.

- **Proceso de articulación de actores**

Se favorecieron los buenos canales de comunicación que tuvo el gobierno local con entidades del Gobierno Nacional, lo que permitió acceder a beneficios de los programas ofertados a nivel nacional, algunas entidades a nivel nacional como COLDEPORTES, no se comprometieron con la gestión de recursos para el desarrollo de proyectos orientados a fomentar el buen uso

del tiempo libre a través del deporte, acción que puede tener incidencia indirecta en la prevención de riesgos asociados a jóvenes.

Las discusiones con diferentes actores, permitieron orientar los proyectos con acciones integrales y multisectoriales que vincularon temas de convivencia, educación, intervención comunitaria, salud, desarrollo urbano y fortalecimiento de las autoridades de policía y justicia. Sin embargo, el desarrollo de componentes transversales ejecutados por diferentes actores desfavoreció el seguimiento, en tanto algunos proyectos no tuvieron una Secretaría o institución que liderara la gestión de recursos y su ejecución.

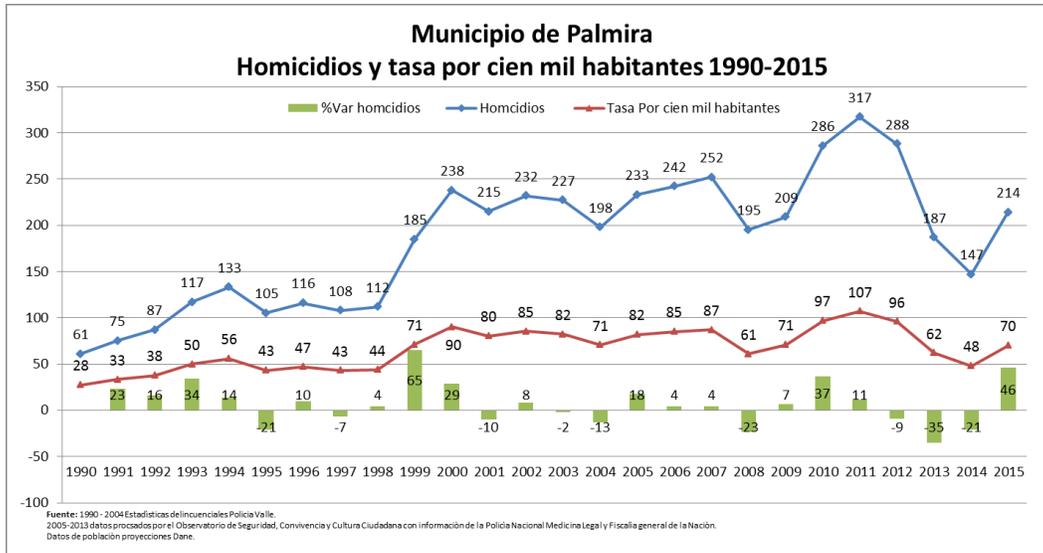
También se designó un funcionario de la Administración Municipal que cumplió la función de enlace entre el Observatorio de Seguridad y la gerencia regional de la Alta Consejería para la Seguridad y la Convivencia.

Los Consejos de Seguridad fueron escenarios de intercambio y de permanente seguimiento de las actuaciones de las autoridades en temas relacionados con la seguridad, y permitieron discutir y planear las acciones y estrategias necesarias, anticipando situaciones en eventos o fechas especiales que pudieran alterar el orden público. De igual forma, en los Comités de Orden Público se presentaron las relaciones de las inversiones en seguridad y se definieron las prioridades del gasto especialmente del Fondo 930 (FONSET).

Análisis de los resultados cuantitativos

Homicidios

Gráfico 3. Municipio de Palmira. Homicidios y tasa por cien mil habitantes. 1990-2015



Al examinar el número de homicidios en la década del 90 en el municipios de Palmira se observa que en los cuatro primeros años la violencia homicida se incrementó paulatinamente, pasando de 62 casos anuales a 133 casos en el año 1994; en los siguientes 4 años se presentó un estancamiento del número de homicidios y en 1999 registró el incremento más dramático de los últimos 23 años, pasando de 112 casos en 1998 a 185 casos en 1999, esto significó un incremento del 65 % de los casos en un sólo año.

Entre 2000 y 2007 los homicidios presentaron un incremento paulatino de 238 casos registrados a 252. Solo en 2 años (2001 y 1998) se presentaron inflexiones significativas en el número total de homicidios. En el año 2008 con 195 casos, los homicidios tuvieron una reducción del 23 %, pero en el año 2009 se incrementan en 7 % respecto al año anterior.

Históricamente, la victimización por homicidio en el municipio de Palmira ha sido alta, especialmente desde 1999 cuando se registraron 185 casos, y una tasa de 71 homicidios por cien mil habitantes, en los años posteriores los casos de homicidios anuales presentaron incrementos con excepción de los años 2013 y 2014 que registraron 187 y 147 casos respectivamente.

En 2011 con 317 casos, ha sido el año que registró el mayor número de homicidios y la tasa por cien mil habitantes más alta de los últimos 23 años. Para el periodo en el que se implementó el Plan Integral 2012- 2015, los homicidios presentaron descensos significativos, comparado con el 2012 que con 288 casos registrados, tuvo una reducción del 9 %.

2013 fue el año que mayor reducción presentó, con 101 casos menos que en 2012 significó una reducción del 35 %; en 2014 los homicidios se mantuvieron en reducción, 21 % menos que el año 2013 y una reducción acumulada del 54 % desde que en 2011 los homicidios alcanzaran su punto más alto. En 2015, los avances que se habían tenido en los últimos años en la reducción de homicidios tuvieron un retroceso, en el último año los homicidios se incrementaron en un 46 %, esto significó un incremento de 67 homicidios respecto de 2014 pasando de 48 homicidios por cien mil habitantes en 2014, a una tasa de 70 homicidios en 2015.

El PICSC definió como objetivos específicos, reducir el 12 % de los homicidios entre 2012 y 2015, aunque este tipo de delito tuvo un gran retroceso al final del periodo, logró una reducción de 74 casos, es decir una reducción del 26 %, su tasa también se redujo en 27 % al pasar de 96 homicidios por cada cien mil habitantes en 2012 a 70 homicidios por cada cien mil habitantes en 2015.

Esta reducción, de acuerdo con las autoridades se explica por varios factores: de acuerdo con la Policía Nacional, entre 2013 y 2014 fue decisivo el fortalecimiento de la estrategia del Plan Cuadrantes y el aumento de efectivos policiales y la incorporación de nuevas tecnologías como las Cámaras de vigilancia y el sistema 123, la desmantelación de bandas delincuenciales y la intervención de barrios como Las Delicias y ollas dedicadas al microtráfico.

El Coronel Fernando Murillo afirmó que “la reducción se ha dado gracias al aumento del pie de fuerza para reforzar los planes cuadrantes y el apoyo de los alcaldes a las estrategias de seguridad con tecnología, como cámaras de seguridad, entre otras razones. Asimismo, desde el 2013 Tuluá, Cartago, Buenaventura y Palmira, han sido intervenidas por orden del Gobierno Nacional, que delegó al entonces Alto Consejero de Seguridad y Convivencia y a la Policía para establecer unos planes en estas ciudades y bajar los homicidios. Esta intervención se basó en la creación de una política integral de seguridad en cada uno de estos municipios y del desmantelamiento de bandas delincuenciales” (El País, 2015).

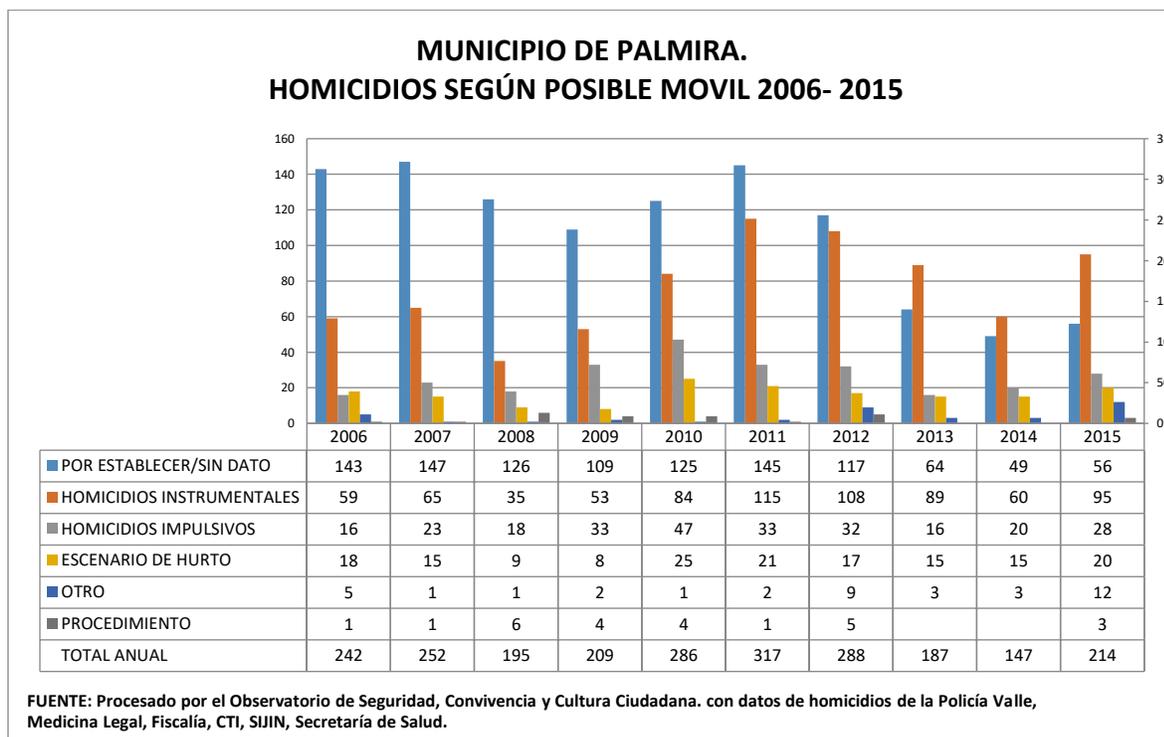
Tabla 6. Resumen de delitos en el municipio de Palmira 2007 - 2015

MUNICIPIO DE PALMIRA																						
RESUMEN DELITOS 2007- 2015 Y META INDICADOR PLAN INTEGRAL A 2015																						
Delito	Resultados 2007		Resultados 2008		Resultados 2009		Resultados 2010		Resultados 2011		Resultados 2012		Resultados 2013		Resultados 2014		Resultados 2015		Comparativo 2012 – 2015		Meta proyectada 2015 Plan Integral	
	Tasa	Valor abs.	% de reducción	% Reducción	Valor abs.																	
Homicidios*	87,37	252	67,14	195	71,45	209	97,09	286	107	317	96,4	288	62,2	187	48,6	147	70,2	214	-26%	12%	279	
Hurto Vehículos*	10,05	29	16,87	49	18,12	53	11,2	33	27,98	83	25,1	75	20,9	63	19,1	58	9,5	29	-61%	12%	73	
Hurto Motocicletas*	60,68	175	81,25	236	78,63	230	129	380	107,55	319	103,4	309	67,1	202	105,3	319	102,7	313	-1%	12%	281	
Hurto Personas*	306,2	883	275,8	801	422,6	1236	444,7	1310	475,69	1411	413,8	1236	373,7	1124	285,7	865	325,1	991	-20%	12%	1242	
Lesiones personales*	306,2	883	250,3	727	298,1	872	275,3	811	224,87	667	195,5	584	234,4	705	265,5	804	286	873	49%	12%	587	
Extorsión*	0	S/D		-	-																	
Microtráfico*	0	S/D		-	-																	
Violencia Intrafamiliar*	264,9	764	299,9	871	574	1679	530,9	1564	485,47	1440	477,7	1427	416,6	1253	387,1	1172	397,3	1211	-15%	12%	1267	
Muertes por Accidentes de tránsito*	27,39	79	24,44	71	23,59	69	23,76	70	21,24	63	21,7	65	19,6	59	27	82	27,2	83	28%	12%	55	
Abuso sexual	39	113	50	145	28,7	84	36	106	38,4	114	47,2	141	42,2	127	53,8	163	65,9	201	43%	12%	100	
Maltrato infantil	24,6	71	17,2	50	45,1	132	79,4	234	63	187	71,6	214	55,2	166	44,2	134	45,9	140	-35%	12%	165	

Fuente: Tabla construida con información del Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana. La información de muertes en accidentes de tránsito del periodo 2007-2009 con información del instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2010 y 2011 consolidado por el Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana.

* Delito Priorizado por el Plan integral de Convivencia y Cultura Ciudadana.

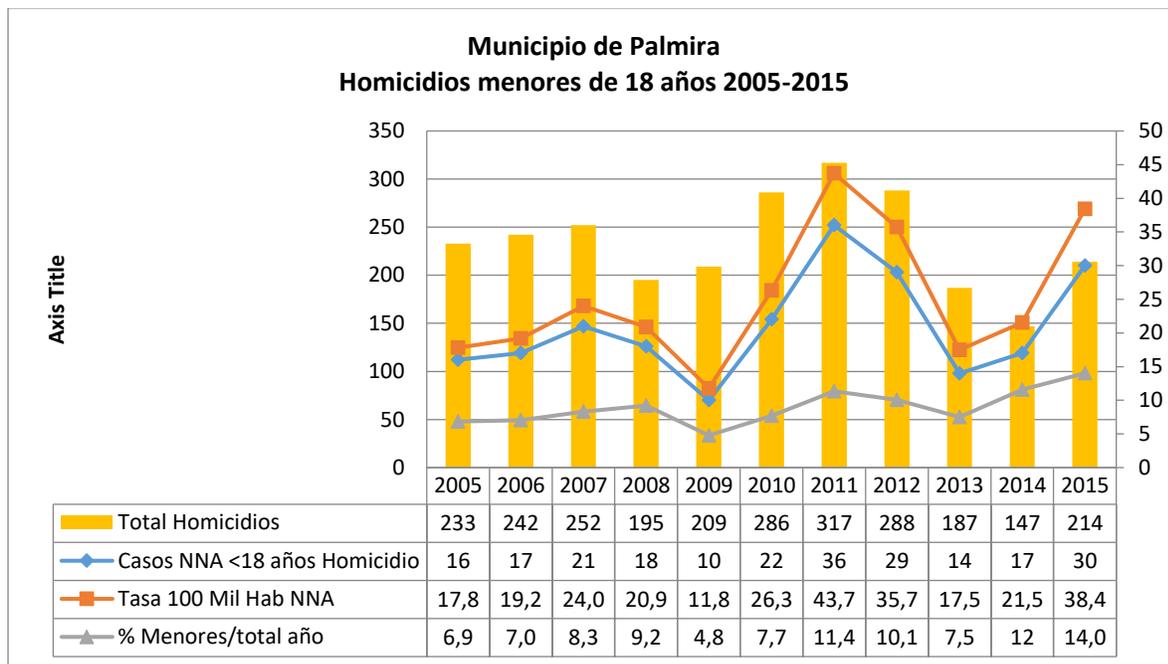
Gráfico 4. Homicidios en Palmira según posible móvil 2006-2015



De acuerdo con los datos del OSCCC, existe un número significativo de casos en los que en los primeros momentos de la investigación no logran asociarse con algún posible móvil. Entre 2012 y 2015 el promedio de homicidios a los que no se les asoció una posible causa, fue del 34 %, sin embargo, los homicidios instrumentales, relacionados con ajustes de cuentas, microtráfico, retaliaciones entre bandas, se redujeron en 12 % pasando de 108 a 95 casos. Respecto a los homicidios impulsivos, es decir, los relacionados con riñas, intolerancia social o sentimentales tuvieron una reducción del 13 % con 32 casos en 2012 y 28 al finalizar el periodo de análisis.

El incremento de los homicidios según posibles móviles, se presentó en los relacionados con los escenarios de hurtos, donde las víctimas perdieron la vida, cuando intentaban hurtar o en el momento en que, como víctimas fueron despojados de sus pertenencias. En 2012 con 17 casos y 2015 con 20, representó un incremento del 18 % al finalizar el periodo.

Gráfico 5. Homicidios en Palmira a menores de 18 años 2005-2015



Respecto a la victimización por homicidio de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, tuvo mayor incidencia en 2011 que con 36 casos, representó el 11,4 % del total de los homicidios ocurridos en ese año y una tasa por cien mil habitantes del 43,7, la más alta en los últimos 10 años. En 2012, en el primer año de implementación del PICSC la victimización de este grupo se redujo 19 %, y su tasa se redujo también 8 puntos.

En el periodo de implementación del Plan, la victimización de menores tuvo su incidencia más baja en 2013, con una tasa por cien mil habitantes de 17,5, sin embargo, al comparar el año base 2012 y el año final de implementación 2015, se observa que la victimización de este grupo poblacional no tuvo modificaciones significativas, al pasar de 29 a 30.

Extorsión

Este es un delito que por el temor a las represalias tiene un alto subregistro. Sin embargo, de acuerdo con los datos del OSCCC, registraron entre 2012 y 2015 siete casos relacionados con extorsión, el año más crítico fue 2012 con cuatro casos registrados, al finalizar el periodo, en 2015 se registró un caso, lo que significó una reducción del 75 %.

En relación con lo anterior, el Coronel Mariano Botero Coy, Comandante de la Policía Valle argumentó que estos grupos delincuenciales que están relacionados con el delito de extorsión, tenían relación con bandas criminales-BACRIM, “En Palmira hay dos personas que son los cabecillas de las bandas delincuenciales y que están generando la violencia, como es alias El Ronco, líder de la banda de la 28 al servicio de los Urabeños, por el cual hay una recompensa de hasta \$25 millones. También está alias El Paisa, del grupo La 25 al servicio de los Rastrojos. Se ha comprobado que en ocasiones han colaborado con la guerrilla” (El País, 2013).

Un informe sobre las dinámicas del conflicto armado, desestimó la relación de estos grupos delincuenciales dedicados a la extorsión con bandas criminales, al vincularlos con la delincuencia común y otras formas de violencia relacionadas con la afectación del patrimonio económico, sobre ello: “En el caso de Palmira, las extorsiones se concentran en la zona urbana del Municipio y son cobradas por delincuencia común u organizada que parecen no estar vinculados a las bandas criminales. Estas bandas, compuestas por niños y jóvenes según testimonios recogidos de comerciantes extorsionados, también serían las responsables de gran parte de los asaltos y robos ocurridos en el Municipio” (USAID, 2014, pág. 2).

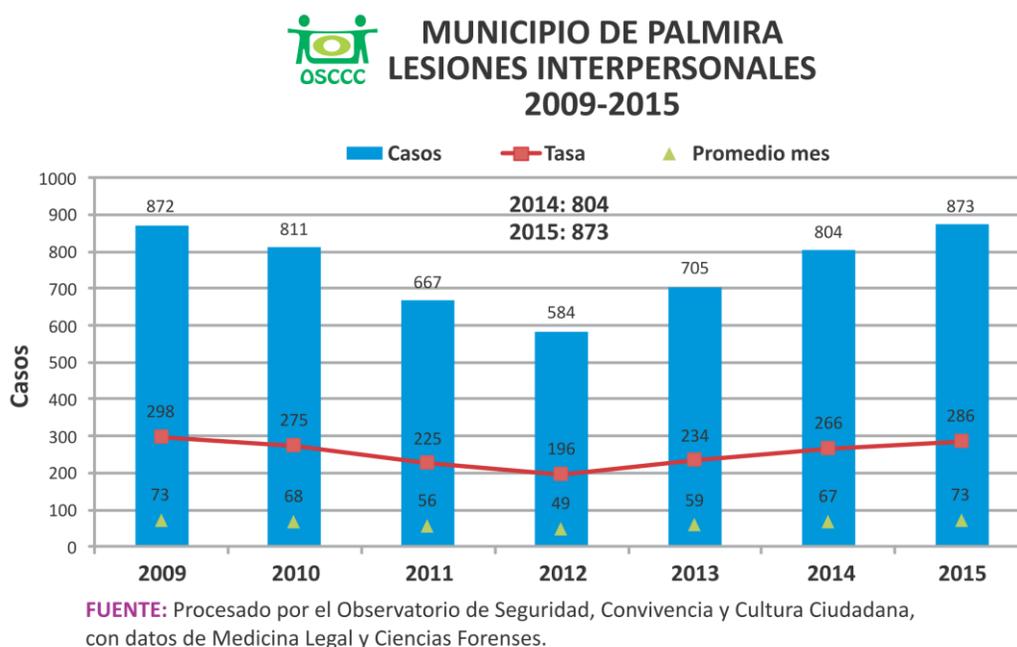
Las acciones contra la extorsión se concentraron en el sector de Las Delicias, en 2012 se habían intervenido 35 manzanas de ese sector con presencia del GAULA y grupos de inteligencia e investigación criminal, la creación de frentes de seguridad y redes de apoyo, (El País, 2012) , entre los resultados, se desarticuló la banda de la “Favela del Loreto” con la captura de un mayor de edad y nueve jóvenes entre 14 y 17 años que cobraban a comerciantes y residentes, bajos montos para garantizar su seguridad. La prensa retrató: “Nueve niños que fueron reclutados y organizados como una banda, que se hacía llamar la 'Favela del Loreto', tuvieron intimidados durante varios meses al comercio de Palmira (Valle del Cauca). Todos los días iban de tienda en tienda y de puesto en puesto en la plaza de mercado de Palmira (Valle), cobrando extorsiones a cambio de supuestamente garantizar seguridad (...) Los niños llegaban a las tiendas y amenazaban a los comerciantes con pistolas, o con palos rompían las vitrinas a quienes se negaban a pagar” (El País, 2012).

En 2013 también se realizaría la captura de alias “El Ronco”, quien era el líder de la banda delincriminal de La 28, a su estructura se le atribuyeron las extorsiones del sector de Las Delicias, y también junto con la banda de La 25 controlaba el microtráfico del sector, entre otros delitos atribuidos fue el homicidio selectivo, el desplazamiento interurbano y el hurto en modalidad de fleteo, posteriormente recobraría su libertad y sería una vez más capturado en 2015 junto con 13 miembros más de su estructura, en un trabajo articulado entre la Policía y un grupo de investigadores especializados del CTI “Las autoridades destacan la captura de alias El Ronco, presunto cabecilla de esta estructura delincriminal, que hacía uso de menores de edad para la distribución de sustancias alucinógenas”. “Según informó la institución, fueron capturados en un operativo 14 miembros de esta organización conocidos con los alias de 'Mateo', 'Flaca', 'Jhon',

'Camila', 'Milton', 'Oso', 'Amarillo', 'Diana Prins', 'Guabino', 'Chinga Lee', Ruso, 'Dayer' y 'Julián'" (El País, 2015).

Lesiones interpersonales

Gráfico 6. Municipio de Palmira. Lesiones interpersonales 2009-2015



Durante el periodo de implementación del PICSC, las lesiones interpersonales solo tuvieron descenso en 2012, en ese año se registraron 584 casos y una tasa de 196 lesiones por cien mil habitantes, al finalizar el periodo las lesiones interpersonales terminaron con 873 casos y una tasa de 286 lesiones por cien mil habitantes, es decir un incremento del 49%.

Respecto a las circunstancias por las que se presentan estos casos, se observó que durante el periodo, las riñas fue la principal causa de lesión interpersonal, sin embargo, entre 2012 y 2015 la

participación pasó del 26 % al 76 % sobre el total. Por otro lado, las lesiones producto de intentos de atraco o hurtos se incrementaron en 125 %, al pasar de 24 a 54 casos de 2012 al 2015.

Las lesiones producidas en intervenciones legales, es decir producto de la acción de la Policía en el ejercicio de sus funciones, se incrementaron en 25 %, al pasar de 72 a 90 casos de 2012 al 2015.

A partir de una revisión respecto al tipo de arma, es posible afirmar que generalmente, quién intenta cometer este tipo de hurto, no tiene la intencionalidad de causar la muerte a su víctima, en tanto los golpes con objetos contundentes predominó en el 49 % y el 51 % de los casos ocurridos en 2012 y 2015 respectivamente. En contraste, las armas de fuego que tienen una alta letalidad, sólo se usaron en el 3 % y el 6 % de los casos ocurridos en 2012 y 2015 (Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana, 2014) y (Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana, 2016).

Análisis de resultados cuantitativos en barrios priorizados

Tabla 7. Barrios priorizados por Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana municipio de Palmira 2012-2013

BARRIOS PRIORIZADOS POR PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2013																
	Maltrato infantil					Violencia intrafamiliar					Violencia sexual					
	2012	2013	2014	2015	Dif 2012-2015	2012	2013	2014	2015	Dif 2012-2015	2012	2013	2014	2015	Dif 2012-2015	
ZAMORANO	10	8	3	7	-3	87	62	40	31	-56	4	2	7	12	8	
EMILIA	6	6	8	3	-3	42	38	41	1	-41	2	2	1	3	1	
COLOMBIA	2	2	1	0	-2	29	15	11	19	-10	3	3	1	3	0	
SAN PEDRO	13	10	7	6	-7	71	62	36	28	-43	9	7	4	7	-2	
CENTRAL	5	1	2	1	-4	6	8	11	5	-1	2	3	0	1	-1	
LA TRINIDAD	1	1	0	0	-1	12	12	1	1	-11	2	0	0	1	-1	
LAS DELICIAS	4	1	3	2	-2	13	16	11	7	-6	1	3	1	0	-1	
URB. EL SEMBRADOR	5	8	5	5	0	129	46	34	26	-103	2	2	4	3	1	

TOTAL	46	37	29	24	-9	389	259	185	118	-130	25	22	18	30	5
Porcentaje de Variación 2012 - 2015	-48%					-70%					20%				

Referente a las cifras de los barrios priorizados en la implementación del PICSC, se evidenció que sobre el maltrato infantil se obtuvo una significativa disminución del 48% de los casos, pasando de un total de 46 casos en el 2012 a 24 casos en el 2015. El barrio con mayor impacto en la disminución de este flagelo correspondió al barrio San Pedro (-7 casos) en tanto la Urb. El Sembrador se mantuvo con la misma cantidad de denuncias.

La violencia intrafamiliar por su parte es el flagelo con menor incidencia en el 2015 presentando una importante disminución del 70% de los casos frente a los reportados en el 2012. A diferencia de los datos de Maltrato Infantil, fue la Urbanización El Sembrador la que mayor disminución de incidencias presentó entre ambos años (-103 casos), seguido de Zamorano con -56, y San Pedro y Emilia con -43 y -41 casos respectivamente.

Finalmente, en lo que corresponde a la Violencia Sexual, es el único flagelo que presenta un aumento del 20% de incidencias entre el 2012 y 2015. No obstante, es importante mencionar que este resultado se debe al incremento de casos reportados en el barrio Zamorano, pasando de 4 a 12 casos durante este periodo, mientras que gran parte de los otros barrios priorizados obtuvieron un decrecimiento.

Tabla 8. Barrios priorizados por Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana municipio de Palmira 2012-2013

BARRIOS PRIORIZADOS POR PLAN INTEGRAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPIO DE PALMIRA 2012-2013																				
	Homicidios					Lesiones					Hurtos a Personas					Hurtos a Motocicletas				
	2013	2012	2014	2015	Dif 201 2 - 201 5	2013	2012	2014	2015	Dif 201 2 - 201 5	2013	2012	2014	2015	Dif 20 12 - 20 15	2013	2012	2014	2015	Dif 2012 - 2015
ZAMORANO	8	18	10	13	5	22	18	30	23	1	22	23	12	18	-4	10	10	13	11	1
EMILIA	8	6	6	5	-3	21	25	18	20	-1	20	18	15	13	-7	9	7	5	6	-3
COLOMBIA	2	11	1	3	1	26	17	18	12	-14	25	32	18	24	-1	4	3	3	1	-3
SAN PEDRO	10	14	17	12	2	18	15	23	35	17	19	21	13	19	0	10	13	15	10	0
CENTRAL	2	7	2	5	3	17	22	32	42	25	102	98	87	95	-7	12	11	9	11	-1
LA TRINIDAD	5	8	2	5	0	25	18	25	28	3	25	36	42	36	11	6	8	6	4	-2
LAS DELICIAS	8	13	4	7	-1	12	17	23	18	6	15	18	11	17	2	4	4	2	1	-3
URB. EL SEMBRADOR	7	4	0	2	-5	15	15	9	12	-3	19	17	17	21	2	7	8	8	11	4
TOTAL	50	81	42	52	2	156	147	178	190	34	247	263	215	243	-4	62	64	61	55	-7
Porcentaje de Variación 2012 - 2015	4%					22%					-2%					-11%				

Continuando con los barrios priorizados por el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la incidencia de los homicidios tuvo una significativa disminución del 36%, es decir de 81 casos presentados en el 2012 solo hubo una incidencia de 52 casos en el 2015, siendo el Barrio Colombia el de mayor disminución con -8 casos.

Sobre las lesiones personales presentó un incremento de 43 incidencias en el 2015 frente al 2012, es decir un 29% más de los casos reportados. Los barrios San Pedro, Central y Trinidad obtuvieron un incremento significativo entre 10 y 20 casos cada uno, mientras que otros barrios priorizados evidencian incrementos menores.

Los hurtos a Personas obtuvieron una disminución del 8%, es decir 20 casos menos en el 2015, siendo el barrio Colombia el de la reducción más significativa.

Finalmente, los hurtos a motocicletas obtuvieron una reducción del 11% que corresponde a 7 casos en el 2015 frente al 2012. A pesar de que gran parte de los delitos evidenciaron disminución en las incidencias, fue la Urbanización el Sembrador el único que presenta un aumento de cuatro casos en el periodo.

Coronel Mariano Botero Coy “En Palmira hay dos personas que son los cabecillas de las bandas delincuenciales y que están generando la violencia, como es alias ‘El Ronco’, líder de la banda de ‘La 28’ al servicio de los ‘Urabeños’, por el cual hay una recompensa de hasta \$25 millones. También está alias ‘El Paisa’, del grupo ‘La 25’ al servicio de ‘Los Rastrojos’. Se ha comprobado que en ocasiones han colaborado con la guerrilla” (El País, 2013).

En el caso de Palmira, las extorsiones se concentran en la zona urbana del municipio y son cobradas por delincuencia común u organizada, que parecen no estar vinculados a las bandas criminales, según se plantea la prensa. Estas bandas, compuestas por niños y jóvenes según testimonios recogidos de comerciantes extorsionados, también serían las responsables de gran parte de los asaltos y robos ocurridos en el municipio. (USAID, 2014, pág. 2).

En lo que se refiere a los secuestros, se registró un descenso importante desde principios de la década, pero crecieron entre 2012 y 2013, pasando de 5 a 19 en ese último año” (USAID, 2014).

Tabla 9. Estadística operatividad evaluación acumulado 01 de enero al 31 de diciembre municipio de Palmira

	2012	2013	2014	2015	Variación Absoluta	% de Variación 2012 -2015
	2012 -2015					
Capturas de todos los delitos	1611	1792	2060	1909	298	18%
Capturas por homicidio	85	95	99	92	7	8%
Capturas BACRIM	13	13	2	0	13	
Captura subversivos	0	5	4	1	1	
Captura bandas delincuenciales	178	122	122	124	-54	-30%
Capturas Porte ilegal	246	217				
Capturas Micro traficantes	17	35				
Captura expendedores	396	504	711	750	454	115%
Recuperación Automotores	62	70	52	32	-30	-48%
Recuperación Motocicletas	192	225	259	195	3	2%
Recuperación Mercancías	240	210	233	184	-56	-23%
Incautación Mercancías	4348	5538	5487	5664	1316	30%
Armas ilegales incautadas	239	175	162	169	-70	-29%
Armas con permiso incautadas	50	65	73	62	12	24%
Armas Blancas	25705	30288	31410	15429	-10276	-40%
Cocaína incautada gramos	30,301	561,16	15,7384	33,228	2927	10%
Base de coca incautada gramos	21,585	10,022	15,613	7,3245	51600	239%
Bazuco incautado gramo	29,465	22,917	31,274	21,393	-8072	-27%
Marihuana incautada gramos	4470,375	25120,27	9515,64	5774,6	13042	29%
Allanamientos	78	112	114	146	68	87%
Contravenciones	3244	4218	4892	5095	1851	57%
Cierre de establecimientos públicos	41	68	75	36	-5	-12%

Fuente: Secretaría de Gobierno con datos de la Policía Nacional

Acciones implementadas

Expediciones normativas y decretos municipales para la seguridad y la convivencia

Decreto de emergencia social

En el primer año de gobierno, posterior al decreto de nombramientos en propiedad del gabinete municipal, la primera decisión para intervenir en materia de seguridad en el Municipio, fue la expedición el Decreto 002 del 01 de enero de 2012 “Por medio del cual se declara la existencia de una emergencia social en las comunas 1 y 2 del municipio de Palmira y se adoptan medidas para conjurar esta situación”. En éste, se puso de manifiesto la necesidad de intervenir dos sectores de la ciudad, indicando que “(...) aunque la situación de violencia e inseguridad afecta a todo el Municipio, las comunas 1 y 2 (...) presentan mayor gravedad (...)”, “(...) representadas en altísimas tasas de homicidios, lesiones personales, maltrato infantil y violencia intrafamiliar, muy superiores a los promedios nacionales”.

Se identifica que las causas son estructurales y requieren intervenciones en diferentes frentes, entre ellos: seguridad, salud, educación, inversión social, apoyo al desarrollo económico, generación de empleo y cultura, e insta a trabajar de manera articulada en diferentes niveles para la gestión del territorio, con las autoridades a nivel departamental y nacional. A nivel local, convoca al Consejo Municipal de Política Social, a toda la Sociedad Civil y a entes locales para llevar a cabo una intervención integral que permita su atención en el corto plazo. El Decreto resulta la primera orientación para el diseño de intervenciones y anclajes a políticas públicas nacionales para intervenir poblaciones vulnerables. A nivel local, durante el año 2012 se ejecutó el Plan Especial de Inclusión social-PEIS en barrios de estas dos comunas y en año 2013 hasta el 2015 la Administración decidió ampliar su focalización hacia otras comunas urbanas y rurales del Municipio.

Restricción de circulación de niños, niñas y adolescentes en horarios nocturnos

Otras intervenciones que han sido avaladas mediante decretos, están orientadas a impactar sectores específicos de la población que han sido identificadas de alta vulnerabilidad. En el Caso del Decreto 037 del 22 de febrero de 2012, “Por medio del cual se dictan normas para la protección y bienestar de los niños, niñas y adolescentes, se fortalece la familia, como institución básica de la sociedad y se previenen alteraciones del Orden Público en la jurisdicción del Municipios de Palmira”, tuvo como objetivo limitar a los menores de 18 años la permanencia en sitios públicos tales como: vías, parques, centros comerciales y establecimientos comerciales donde se expende licor desde las 10:00 p.m. hasta las 5:00 a.m. del día siguiente de la zona urbana y rural del Municipio.

El decreto orienta las acciones de coordinación interinstitucional de las autoridades en cabeza de la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Integración Social, con el concurso de la Comisaría de Familia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, Policía de Infancia y Adolescencia, y Centro de Atención Integral a la Familia.

En su ejecutoria, se estableció un comité de control y seguimiento con la partición de la Defensoría del Pueblo, La Comisaría de Familia, Personería Municipal, Policía Nacional de Infancia y Adolescencia, las Secretarías de Integración Social, Gobierno y Educación.

De manera anticipada al Decreto 037 del 22 de febrero de 2012, en el Concejo Metropolitano de Seguridad, celebrado en el mes de enero del mismo año, se acordó el toque de queda unificado en los municipios de Palmira, Candelaria, Cali, Yumbo y Víjes, por tanto, este Decreto responde a acuerdos realizados en escenarios de integración regional. El Decreto fue discutido con diferentes organizaciones públicas y privadas y fue una respuesta a la victimización de menores de 18 años y la participación de menores de edad, en la comisión de delitos de todo tipo en el Municipio.

Entre 2012 y 2015 bajo la vigencia del Decreto, la Policía Nacional continuó realizando controles en establecimientos de comercio nocturno, verificando la circulación de menores de edad después de las 10:00 p.m. En los Concejos de Seguridad se continuó entregando información por parte de la Policía sobre infracciones o hechos delictivos cometidos por menores de edad y las sanciones aplicadas a los establecimientos que incurrieron en venta de bebidas embriagantes a menores de 18 años y sanciones a los padres de acuerdo con el Decreto 037 de 2012.

Sobre el tránsito de motocicletas

La restricción de tránsito de motocicletas entre las 1:00 p.m. y las 4:30 a.m., que ha sido acompañada de la restricción a pasajeros hombre mayor de 12 años en todo el día, busca como estrategia que al reducir el horario de circulación, se disminuya el número de accidentes y muertes en accidentes de tránsito en el Municipio. Por otra parte, la restricción del pasajero hombre, obedece a una estrategia que busca reducir la posibilidad de la comisión de homicidios mediante modalidad de sicariato. Este ha sido uno de los Decretos de mayor permanencia durante en los

últimos dos periodos de gobierno y ha sido renovado casi cada dos meses en las dos últimas administraciones, también fue evaluada su efectividad pero no de manera permanente.

En el año 2012 se materializó mediante los decretos 024, 025, 216, 217 y 280. En el año 2013 esta restricción se mantuvo mediante los decretos 067, 302, 038, 039, 105, de 2013.

Entre el 2013 y 2015 se publicaron decretos de circulación de motocicletas en fechas especiales, como el Día de la Madre, pero también en días en que se han realizado eventos deportivos a nivel nacional y que suscitan caravanas de motociclistas, pues pueden generar situaciones que afecten la seguridad.

Sobre el horario de funcionamiento de establecimientos de comercio y comercio nocturno

Tradicionalmente la restricción en los horarios de apertura y cierre de establecimientos se ha focalizado en los que desarrollan actividades comerciales de venta y consumo de bebidas alcohólicas, esto bajo la asociación de que la violencia se incrementa en festividades por el consumo del alcohol. Desde el año 2010 mediante los decretos normativos 412 y 413 del mismo año, se establecieron los horarios de apertura y cierre de los “establecimientos nocturnos”, manteniéndose como un horario permanente, en los años posteriores por solicitud de los propietarios de establecimientos de comercio nocturno agremiados en ASONOC.

Se motivaron decretos para ampliar el horario en algunas festividades, opositores a la ampliación del horario siempre fueron la Fiscalía y la Policía, quienes siempre adujeron que una ampliación del horario extendía la jornada de los efectivos policiales y los de actos urgentes, generando riesgos en el servicio por agotamiento del personal policial y dificultando las diligencias de los actos urgentes. El Decreto 188 del 16 de septiembre de 2013 decreta “para la celebración del día del amor y la amistad en la jurisdicción del municipio de Palmira, el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio nocturnos”.

En el año 2013 a otro tipo de establecimientos comerciales les fue restringido los horarios de apertura y de cierre para la comercialización de “elementos propios en la compra-venta de residuos sólidos recuperables y chatarrerías tales como papel, vidrio, cartón, hierro, viejo, aluminio, cobre, bronce y similares”. El proceso de discusión y decisión de adopción del Decreto 157 de 2013, tuvo lugar en varias reuniones del Comité técnico del Observatorio donde con la participación de empresas de servicios públicos de la ciudad y con información sobre reparaciones a infraestructura afectadas por los hurtos, se tomó la decisión de decretar un horario de apertura y cierre de este tipo de establecimientos como medida preventiva ante el robo de infraestructura que se presentaba con mayor frecuencia en el horario nocturno y de madrugada, en concordancia con el decreto sus motivaciones establecen que “se han detectado irregularidades en la comercialización de diferentes elemento propios de la compra-venta de residuos sólidos recuperables y chatarrerías tales como [...] hierro viejo, aluminio, cobre y bronce y similares, generando el incremento de hurtos de elementos como tapas de acueducto, nomenclaturas, cables eléctricos, cables telefónicos, y en general elementos de infraestructura de servicios públicos en la ciudad, confirmado mediante informes de seguridad que dan cuenta que muchos de materiales terminan en horas nocturnas y de

madrugada en los establecimientos señalados, lo que obliga que en el municipio se adopten medidas especiales para combatir este tipo de irregularidades, estableciendo un horario especial de funcionamiento”

Restricciones en fechas especiales y eventos ocasionales

Las medidas restrictivas orientadas a preservar el orden público por eventos ocasionales como partidos de fútbol son decisiones materializadas mediante decreto, que no tiene antecedentes en administraciones recientes. El Decreto 205 de 2013 expresa: “Que el día 11 de octubre de 2013 se llevará a cabo en el país el partido por las eliminatorias al mundial entre Colombia y Chile, situación que preocupa a las autoridades municipales, teniendo en cuenta que en otras oportunidades y en ocasión al desarrollo de estos mismos eventos, se han presentado disturbio y alteraciones al orden público trastornado la seguridad, la convivencia y el orden público de la ciudad” [...] “...la administración municipal convocó para el día 07 de octubre del presente año, una reunión en el comando de la Policía de Palmira, con la asistencia de todas las autoridades civiles, policivas y militares, en la cual se determinó tomar una medida restrictiva, temporal y excepcional respecto al tránsito de motocicletas...”, de igual manera el Decreto 297 del 10 de diciembre de 2013. De esta manera estos decretos también consideraron elementos de sanción establecidas por el Ministerio de Transporte en el Código Nacional de Tránsito y determinó a las autoridades de Policía, Policía Militar y agentes de tránsito como responsables del cumplimiento del Decreto.

Particularmente en 2014 y 2015, se dieron una serie de actos administrativos orientados a garantizar el orden público mediante decretos que prohíben el consumo de bebidas embriagantes, el tránsito de motocicletas, uso de espuma y harina, con motivo de los partidos de fútbol de la selección Colombia y otros partidos de fútbol. En los decretos transitorios se establecieron las actuaciones a sancionar, así como las responsabilidades de las diferentes autoridades en el ejercicio de cumplimiento del Decreto, además de las sanciones pecuniarias.

La decisión de la autoridad local de realizar intervenciones reglamentando transitoriamente las actuaciones de los ciudadanos, fue respuesta a los desórdenes y hurtos que se presentaban cuando al finalizar los partidos se realizaban caravanas de motociclistas. Aunque la capacidad de las autoridades de Policía no era suficiente para ejercer control de las caravanas, lograron un efecto disuasorio que redujo el tránsito de motociclistas y el consumo de bebidas embriagantes.

Restricción de porte de armas de fuego

Después de que en el año 2011 las armas de fuego tuvieran una participación del 91 % sobre el total de los mecanismos para cometer el hecho, se inició un nuevo debate entre autoridades sobre la restricción de armas de fuego en la ciudad, como una estrategia de prevención de homicidios y los delitos.

En 2012 en el Consejo de Seguridad del mes de noviembre, se informó que se realizó la solicitud al comando de la Tercera Brigada del Ejército, a fin de que expidiera mediante acto

administrativo, la restricción del porte de armas de fuego en el mes de diciembre. En respuesta a la solicitud, se firma la Resolución 046 de diciembre de 2012, se prohibió el porte de armas de fuego sólo en las comunas urbanas del Municipio, en el periodo comprendido entre el 16 de diciembre de 2012 hasta el 16 de enero de 2013; no se garantizó mayor permanencia pues el comandante de la Tercera Brigada señaló que esta estrategia sólo se utilizaba para planes especiales.

Al respecto Esther Parra señala: “Los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas puedan afectar la sociedad en su conjunto (...) a los políticos les interesa la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Con fe en el proceso político, los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores” (Behn en Aguilar, L. 2000).

La propuesta de restricción de porte de armas de fuego en la ciudad evocó durante el periodo un problema de decisión política donde ejercen fuerza grupos de presión especialmente de los sectores empresariales y comerciales, quienes consideran que este tipo de medidas sólo desfavorece a los “buenos”, y desarma a quienes han adquirido las armas legalmente, mientras que las armas ilegales siguen siendo utilizadas por los delincuentes a falta de control por parte de las autoridades. Por otro lado, las fuerzas militares ven reducida la demanda de armas de fuego cuando existentes restricciones para su porte, afectando la industria militar de armas y municiones.

Focalización de la intervención policial

Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes

Desde el mes de julio de 2010, se dio inicio a la implementación del servicio de vigilancia comunitaria por cuadrantes a nivel nacional, esta estrategia significó un cambio en el modelo del servicio de vigilancia, pasando del esquema de acción reactivo al esquema preventivo del fenómeno delictual, mediante la planeación estratégica y la jerarquización del mando. El modelo fue implementado de manera sistemática en las ciudades iniciando en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta y Bucaramanga, Pereira y Cartagena. La implementación en Palmira inició en el año 2011 y se fortaleció paulatinamente en los años posteriores.

El objetivo del Plan Cuadrantes es la optimización del servicio de policía, mediante el fortalecimiento del talento humano, la delimitación territorial, la asignación de responsabilidades y la distribución efectiva de los recursos para el mantenimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana.

En el nuevo modelo, la jerarquización y los niveles de responsabilidad juegan un papel importante para la consecución de las metas, la planificación del servicio está en cabeza del Comandante de la Estación de Policía de Palmira, este a su vez, ordena y evalúa al líder del cuadrante que en el organigrama es quién cumple las funciones del Comandante del centro de atención inmediata-CAI o Subestación, coordina al equipo del cuadrante que está conformado por los uniformados que desarrollan las actividades preventivas, disuasivas y reactivas en los tres turnos de vigilancia.

Gráfico 7. Estrategia institucional para la seguridad ciudadana – Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes

PIRÁMIDE DE RESPONSABILIDADES



Fuente: Policía Nacional de Colombia. Estrategia institucional para la seguridad Ciudadana: plan Nacional de Vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC).

A principios del año 2012, por orden de la Dirección General de la Policía, se realizó el cambio de la totalidad de la planta de Policía en el Municipio, como una solución a la desarticulación institucional y la pérdida de confianza de los ciudadanos y las demás autoridades en la Institución Policial, aunque la decisión pudo generar atrasos en las investigaciones judiciales por la pérdida de informantes, redes y el conocimiento de la actividad delictiva, el cambio favoreció la implementación del Plan Cuadrantes y la estrategia de cercanía a la comunidad. Al respecto, un efectivo de la Policía de alto rango afirmó: “...Pues cuando nosotros llegamos si había trabajo desarticulado, cada quien hacia lo que podía sin compartir información, [...] cuando llegamos había desconfianza hacia la institución y habían unos posibles nexos sin ser comprobados, entonces lo más sano era hacer la renovación total del personal, por esa situación estaba fragmentada la población, no había confianza, porque cómo le iba a brindar información a la Policía o al CTI, entonces tocaba trabajar por separado. (Entrevista 103: 00:45)”.

La información sobre unidades policiales en los municipios varía constantemente a nivel nacional por diferentes factores, entre ellos: incapacidades generadas por accidentes en el servicio o por fuera de este, traslados para cubrir eventos en ciudades de jurisdicción del departamento a la que pertenece la estación de Policía de Palmira, apoyos ante situaciones de orden público en el Departamento, vacaciones del personal, entre otros.

De acuerdo con la información de la policía en el municipio de Palmira, en el año 2012 habían 356 unidades Policiales, en el año siguiente, con 348 unidades significó una reducción del 2% de los uniformados, en 2014 la ciudad recibió el más alto incremento con 385 efectivos policiales y 2015 con 409 representó un incremento del 65 % respecto al año anterior. Entre 2012 y 2015 el número de Policías se incrementó en 15%.

Gráfico 8. Unidades policiales en la Estación de Policía de Palmira 2012-2014

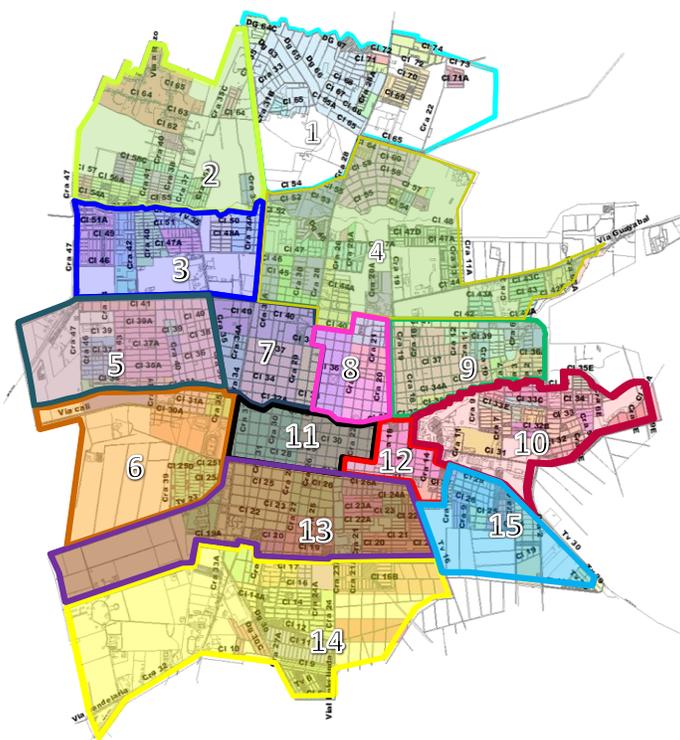
Unidades Policiales Estación de Policía Palmira 2012- 2015				
Año	Unidades Policiales	Variación respecto al Año anterior	Porcentual	Variación 2012 – 2015
2012	356	-		
2013	348	-2%		+15%
2014	385	+11%		
2015	409	+6%		

Fuente: Secretaría de Gobierno. Alcaldía de Palmira con datos de Policía Nacional

La estrategia de implementación del plan cuadrantes exige el mejoramiento de las capacidades logísticas del cuerpo de Policía y de otras instituciones de apoyo como por ejemplo la Fiscalía.

En 2011 se establecieron 15 cuadrantes y la delimitación territorial pareció ser más una sectorización que obedece a la segmentación de la ciudad de acuerdo con los límites de las comunas y optimización del servicio policial.

Mapa 1. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en el año 2011

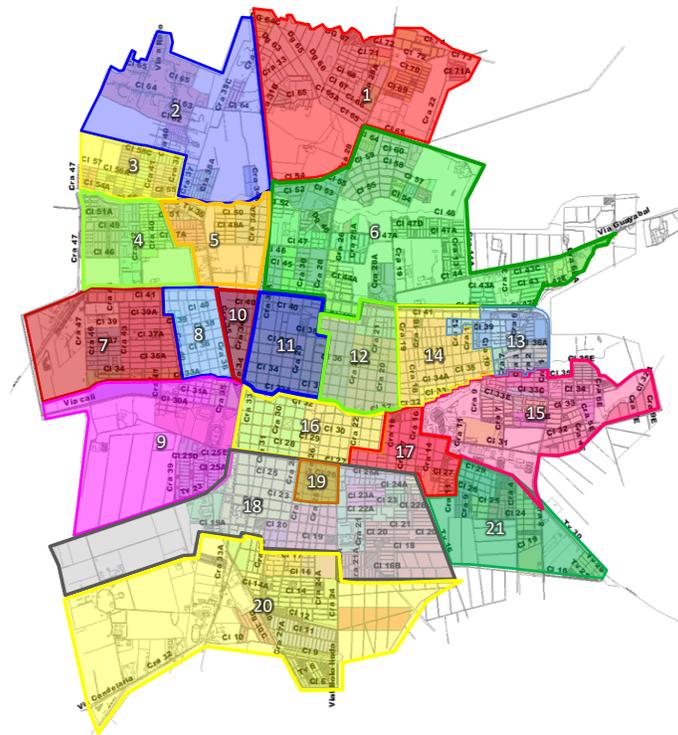


Fuente: Policía Nacional Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el Municipio de Palmira, área urbana. Año 2011.

En 2012 se incrementó el número de cuadrantes lo que permitió focalizar el servicio de vigilancia de la Policía en algunos sectores. Las nuevas delimitaciones incluyeron barrios de la comuna 1, donde operaba el Decreto de Emergencia Social, ésta decisión se fundamentó en parte, por la necesidad de atender los conflictos que vinculaban a grupos de jóvenes en escenarios de violencia.

En 2012 el número de cuadrantes se incrementó en 40 % al pasar de 15 en 2011 a 21 un año después, en ese mismo año, se realizaron las reuniones con instituciones de gobierno, Policía y justicia, orientadas a definir la priorización de los delitos que más afectan y la focalización de los barrios a intervenir mediante la construcción del Plan integral de Convivencia y Seguridad ciudadana Municipal.

Mapa 2. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2012

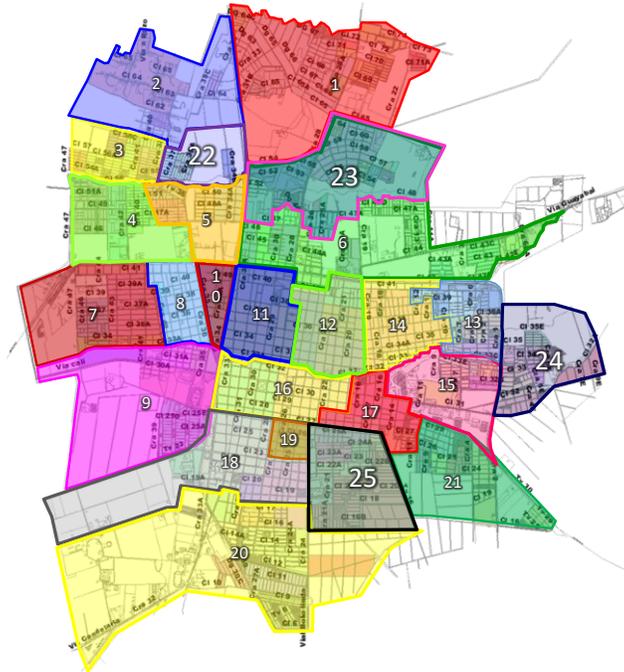


Fuente: Policía Nacional Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el Municipio de Palmira, área urbana. Año 2012.

En el año 2013 la ampliación del número de cuadrantes fue del 19 %. Pasando de 21 cuadrantes en 2012 a 25 en el último año, se delimitó uno de los barrios priorizados por el PICSC y en el norte de la ciudad se definió un cuadrante para los barrios con los estratos sociales más altos del

municipio, en el noreste de la ciudad se delimitó un cuadrante que acoge uno de los barrios que tiene grupos de jóvenes en conflicto.

Mapa 3. Municipio de Palmira. Distribución Geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2013



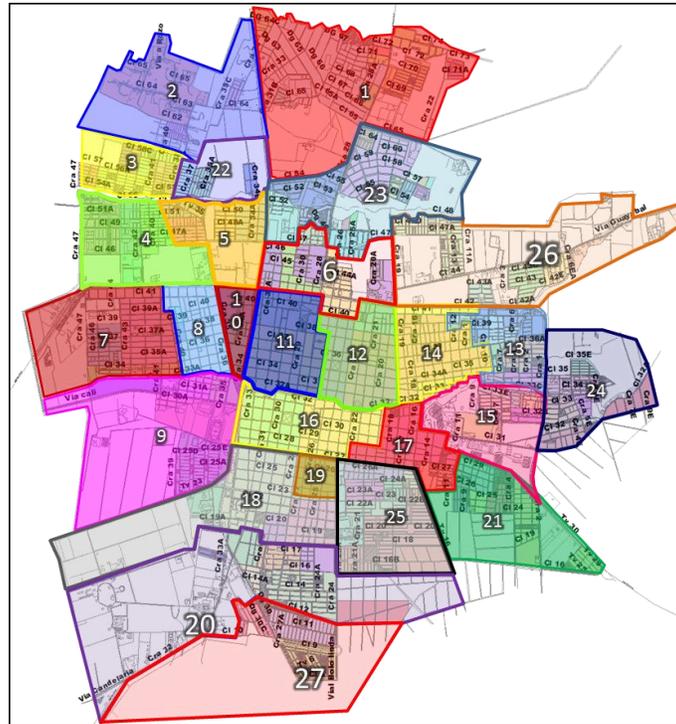
Fuente: Policía Nacional Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el Municipio de Palmira, área urbana. Año 2013.

Dentro de la estrategia de vigilancia en el Municipio, se realizaron patrullajes conjuntos entre el Ejército Nacional y la Policía, los cuales fueron llevados a cabo con mayor frecuencia desde el año 2012 y no obedecieron a un proceso de militarización de la gestión de la seguridad en el Municipio, sino a un reforzamiento de la presencia institucional en sectores críticos.

Este reforzamiento de los patrullajes ha sido posible con la entrega de motocicletas y vehículos para el batallón de Ingenieros Agustín Codazzi, pero también una estrategia de vigilancia en sectores urbanos, donde la representación social de la función de la Policía ha sido desfavorable, manifestándose en asonadas, o agresiones hacia los uniformados dificultando las tareas del

mantenimiento del orden público. Esta modalidad de patrullaje conjunto no ha estado exenta a críticas, argumentándose que la disciplina militar puede generar situaciones que degeneren en el uso excesivo de la fuerza. Experiencias internacionales como en el caso de Nicaragua señalaron que los patrullajes conjuntos con participación del Ejército y la Policía Nacional civil, lejos de reducir los niveles de delincuencia, incurrieron en la violación de los derechos humanos. En 2014 fueron adicionados dos cuadrantes más.

Mapa 4. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2014

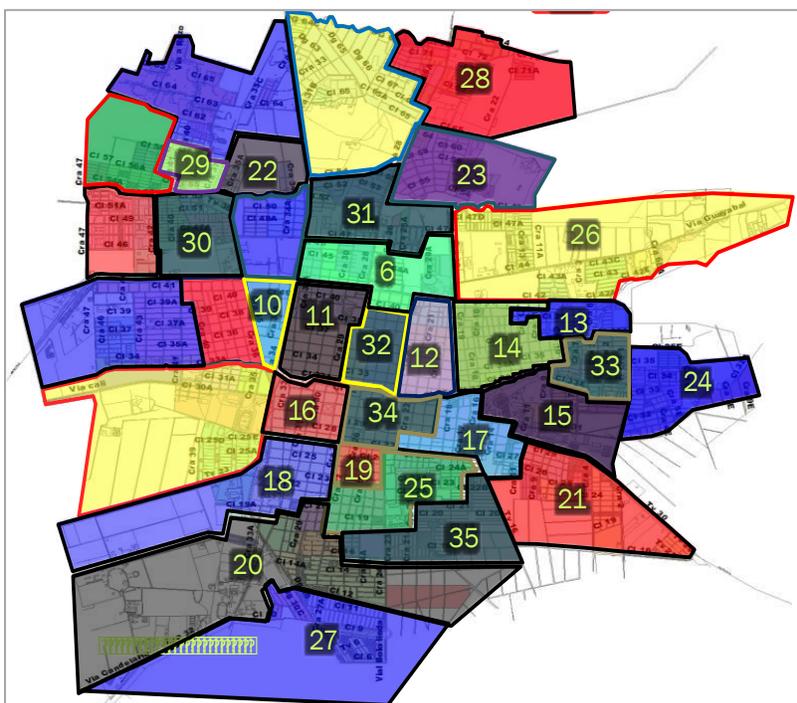


Fuente: Policía Nacional Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el Municipio de Palmira, área urbana. Año 2011.

En el último año se obtuvo la mayor segmentación del territorio, lo que permitió focalizar aún más los servicios de vigilancia logrando un total de 35 cuadrantes, esta división sólo fue posible mediante la incorporación de más efectivos de la Policía, lo que pudo favorecer el incremento de las capturas, que pudieron haberse dado por flagrancia.

Un investigador del CTI señalaría que: “El éxito de la policía ha sido el Plan Cuadrantes [...] la otra vez... ah pues el homicidio de la semana pasada, eso fue al frente de mi casa, el man que cae y llamo al 123 y la moto ahí, no se demoró nada, no se demoró más de 2 minutos... antes se demoraba... 20 minutos...” (G.J. 2013-03-05/32:28)

Mapa 5. Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el área urbana en 2015



Fuente: Policía Nacional Municipio de Palmira. Distribución geográfica del Plan Cuadrantes para el Municipio de Palmira, área urbana. Año 2015.

El modelo de vigilancia comunitaria por cuadrantes se fortaleció con la compra de tecnología, renovación y ampliación total del Parque Automotor de la Policía de Palmira, para el año 2012 la administración local entregó 52 motocicletas de mediana cilindrada (250 cc) y 2 radio patrullas, posteriormente, en 2013 amplió su parque automotor con 12 motocicletas más y en 2014 tuvo su

fortalecimiento más fuerte con 63 motocicletas de 250 cc y 22 radiopatrullas (Alcaldía de Palmira, 2014).

El fortalecimiento de las capacidades logísticas de la Policía a través de PICSC ha sido criticado en algunos estudios a nivel nacional: “Cuando los municipios tienen recursos para la seguridad los orientan preferiblemente para la compra, reparación o mantenimiento de las motos o carros de la policía local, o en ocasiones para reconstruir o remodelar las estaciones de policía” (Acero, H., Núñez, A., Parra, S. & Castillo, M., 2012).

Intervenciones de grupos especiales

Desde principios de 2012 el municipio fue intervenido con grupos especiales de la Policía tales como las Fuerza de Control Urbano (FUCUR) y el Escuadrón Móvil de Carabineros (EMCAR), las intervenciones por parte del gobierno nacional y de la Policía se desarrollaron con más fuerza durante el primer trimestre de 2013 con la reciente Unidad Nacional de Intervención Policial y de Antiterrorismo UNIPOL.

UNIPOL, creado a finales de 2012 y estuvo encargado de realizar planes de choque en las ciudades con mayor incidencia delictiva, entre ellos Palmira. Este grupo con cerca de 200 unidades se desplazó a la ciudad con vehículos, armamento y equipos de comunicación, además contaba con entrenamiento para intervenir en ciudades con alta incidencia en delitos de homicidios, hurto, riñas, violencia sexual, microtráfico y extorsión.

En la ciudad llevaron a cabo patrullajes en vías públicas con operativos contra el microtráfico y extorsión, realizando capturas de presuntos integrantes de grupos delincuenciales como ‘Los 300’ y ‘Las Américas’, también se desarrollaron inspecciones preventivas en instituciones educativas efectuando registros a estudiantes, acompañadas de charlas informativas sobre prevención de la violencia.

“De igual manera, según las autoridades, se mantiene la intervención en la ciudad con la presencia de grupos especiales como son la Fuerza de Control Urbano, Fucur; el Escuadrón Móvil de Carabineros, Eincar, y un componente de Policía Judicial e Investigación. El Mayor Víctor Reina, Comandante del Primer Distrito de Policía, indicó por su parte que “el control del accionar delictivo se está haciendo por medio de los cuadrantes y con ello estamos dando buenos resultados”. (El País, 2012)

“(…) hemos incrementado pie de fuerza en la policía, incrementamos su movilidad, alrededor de 5.000 automotores entre motos y vehículos, se han adquirido en los últimos tres años, se adquirieron cerca de 3.000 cámaras de seguridad, creamos 9 Policías Metropolitanas; habían 7 creamos 9, más que duplicando, la existencia de Policías metropolitanas que nos permita focalizar más la respuesta más asociadas a la problemática local. Creamos Unidades Especiales de Policía, hay una unidad llamada UNIPOL que la creamos hace tres años más exactamente para que pudiéramos hacer más intervenciones puntuales, para que el Estado, el gobierno central pudiera llegar con capacidad de intervención y de refuerzo, donde estuviera dándose una situación de crimen inesperado, de acuerdo a las estadísticas a las cifras y demás, en fin, se fortaleció esta capacidad (…)” (Ministro de Justicia de Colombia, Juan Carlos Pinzón en RED 2014).

En 2014, se continuó con el fortalecimiento del pie de fuerza del Municipio, para labores de vigilancia. En abril fueron articulados 50 patrulleros de la Policía. Aunque durante el periodo se fortaleció con nuevas unidades de Policía en el municipio, establecer el número exacto de Policías activos durante el periodo no fue posible pues los nuevos efectivos reemplazaban a las unidades que habían sido “dados de baja del servicio”.

Investigación judicial. La Interacción entre las autoridades de Policía Judicial, SIJIN - CTI.

En el 2013 hubo cambios en el esquema de investigación de los homicidios, en su nueva estructura, se designó un fiscal especializado encargado de hacer las indagaciones de los homicidios dolosos y culposos, a mediados de ese mismo año con el ingreso de un nuevo fiscal se separaron nuevamente las funciones, dejando una fiscal especializada para la investigación de homicidios dolosos –Fiscal Seccional 147- y otro fiscal especializado para la investigación de delitos culposos –Fiscal Seccional 170-.

Antes de la separación de las funciones, la oficina de reparto de la Fiscalía asignaba la investigación de homicidios a diferentes fiscales, que dirigían a su vez otras investigaciones de delitos diversos. Este fiscal se encargaba desde avanzar en el proceso de investigación y recolectar evidencia suficiente para realizar las imputaciones y presentarlo en juicio.

Para mejorar la eficiencia se realizó una división de las funciones, así las cosas, la Fiscalía 147 ejecutaba la etapa de la identificación del autor (una etapa crítica del proceso), y posteriormente se traslada a otro fiscal que se encarga de llevar el caso ante el juez. Estas alternativas del esquema han sido aplicadas en ciudades como en Bucaramanga con el objetivo de racionalizar la distribución de las funciones. La Rota, M. & Bernal, C. (2014).

Estos cambios permitieron descongestionar ese despacho que se encargaba de hacer las indagaciones y la identificación del autor, este cambio implicó realizar acuerdos entre instituciones, incorporando un equipo de investigadores de SIJIN y CTI con dedicación exclusiva para estos casos; Antes del 2013 sólo había un investigador en el CTI para apoyar las investigaciones de homicidios.

“Aquí lo que ha dado el resultados es la especialización [...] ocurre un homicidio sale de actos urgentes va a radicado, y más o menos en 3 o 4 días les está llegando la orden al policía judicial, pero muchas veces se daba el homicidio, pasaba a radicado, en radicado se demoraba 15 días, después de los 15 días pasaba al 147, muchas veces llegaba a la carpeta y como había tanto caso, como estaba congestionado...llegaba a la policía judicial 1 o 2 meses después... ahora la orden está subiendo en 3 días” (Entrevista 2013-03-05/20:30).

Uno de los temas más críticos en el proceso de investigación judicial, es la desarticulación entre los diferentes actores intervinientes en diferentes etapas del proceso, entre el primer respondiente y los investigadores, y los fiscales y los investigadores, pero varios cambios recientes han favorecido la gerencia de las tareas investigativas para el caso de los homicidios:

1- El desarrollo de la estrategia de del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes -PNVCC- en el Municipio, el Comandante de la Estación de Policía de Palmira, incluyó dentro del proceso de evaluación de los cuadrantes una variable que buscaba medir las interacciones y aportes del grupo del cuadrante a las investigaciones y al establecimiento de los autores de los homicidios que ocurrían en el sector de cada cuadrante. Mediante una valoración por puntos, observaciones cualitativas en las hojas de registro y la aplicación de incentivos positivos y negativos a la gestión de líder del cuadrante, favoreció la comunicación del líder del cuadrante con los investigadores de homicidios de la SIJIN y CTI.

Un investigador judicial señalaría al respecto que: “Cuando yo inicio las investigaciones, lo primero donde voy es a la policía del cuadrante (...) muchas veces uno no conoce el hecho porque uno hace el levantamiento en el hospital, qué más que la policía del cuadrante, que es el primero que llega al lugar (...) yo creo que es de formación, puedo estar equivocado, pero ceo que es de formación, pero la mayoría de los policías de cuadrantes, usted los aborda y son amables” (Entrevista 2013-03-05/14:27).

2- La incorporación de un Sistema Integrado de Gestión de la Fiscalía-SIG que realiza seguimiento a los programas metodológicos de los investigadores definiendo las tareas y los plazos en que deben desarrollarlas. Aunque el sistema no es nuevo, en el año 2013 y 2014 se le está dando mayor aplicación, en cumplimiento del sistema de Gestión de la Calidad; la aplicación del sistema ha favorecido la investigación de los delitos, en tanto define plazos y genera alertas para el investigador sobre vencimiento de términos, pero puede también (como lo señala un investigador)

desfavorecer el proceso investigativo, dado que en algunas investigaciones con buen desarrollo, lo más conveniente resultaría ser la ampliación de los plazos para mejorar la actividad probatoria, que permitan asegurar los objetivos de la ejecución del programa metodológico. (Entrevista 2013-03-05/16:39)

3-Con la asignación de un fiscal especializado en homicidios y la designación de un grupo de investigadores, se ha favorecido la transferencia de información entre investigador y fiscales, la falta de comunicación entre estos dos actores del proceso, en años anteriores era una situación que se presentaba con frecuencia lo que generaba congestiones y atrasos en las investigaciones, un investigador señala “El fiscal de homicidio hoy no se deja congestionar, el individualiza al indiciado, pasa a conocimiento... antes con todas las investigaciones –el fiscal- pasaba más tiempo en el palacio que en la Fiscalía, entonces fue mejor crear la Fiscalía de Conocimiento...” –cuando no hay una persona sindicada- [...] “sigue en indagación muchas veces se han agotado todas las actividades de Policía Judicial, entonces desde allí se archiva [...] por imposibilidad de encontrar el agresor” (Entrevista 2013-03-05/01:00)

4- Se realizan reuniones de coordinación entre Policía y Fiscalía, para identificar fallas en los procesos y que puedan afectar la investigación judicial, para ello se realizaron de manera recurrente capacitaciones a la Policía para mejorar sus competencias en las actuaciones como primer respondiente y la elaboración de informes para la legalización de captura.

“Mensualmente se hace una reunión con Fiscalía donde se dice vea... Tenemos este problema con Policía, los informes de primer respondiente están quedando mal por esto... no entendemos la

letra, este término no se utiliza, entonces se corrige. [...] allí se toman medidas, va un fiscal a dictarle charlas a los policías y les dice, vea muchachos esto es lo que necesito que diga un informe, si usted utiliza estas palabras es más fácil, si usted ve esto, coloque esto [...] se hicieron más o menos una por mes (capacitaciones)”. (Entrevista 103: 04:28).

Cambios en la estrategia de seguridad

Los cambios en la Policía iniciaron a mediados de 2014, primero con el cambio del Comandante de la Estación de Policía Palmira, que pasó del rango de Capitán a Teniente y casi simultáneamente se presentó el cambio del Comandante del Primer Distrito de Policía, que se mantuvo en grado de Teniente Coronel. Los cambios de comandancia traen consigo modificaciones a los esquemas de trabajo y la estrategia.

A principios de 2012 una de las recomendaciones que realizaron los miembros del Comité Técnico del Observatorio, fue mantener a los comandantes de la Policía, por un amplio periodo, la experiencia señalaba que la permanencia en el cargo de comandante de la Estación Palmira duraba en promedio 4 meses, lo que dificultaba mantener una articulación permanente entre las instituciones y desarrollar una estrategia conjunta de largo plazo.

En el primer año la Administración Municipal elevó la petición a la dirección de la Policía Nacional para garantizar la permanencia de los comandantes, por un periodo no inferior a dos años, y permanecieron por cerca de dos años y medio desde el inicio del cuatrienio Administración Municipal 2012 – 2015.

Posteriormente, a principios de 2015, cuando inició actividades la Estación Sur de Policía, se presentaron cambios constantes en los cargos de los comandantes como relevos, cambios de funciones y responsabilidades y encargos que se extendieron durante todo ese año, produciendo inestabilidades, lo que generó un grado de dificultad de coordinación interinstitucional. Lo anterior puede en cierta forma explicar uno de los factores que incidió en el incremento de los homicidios a finales de 2014 y que permaneció en aumento en 2015.

A principios de 2015 se puso en funcionamiento la Estación Sur del Comando de la Policía en el Municipio, un modelo de división de operatividad por sectores que tuvo buenos resultados en Buenaventura. Desde mayo de 2015, el Municipio inició con dos comandantes en el grado de tenientes de zonas (Zona sur y Zona Norte), también tuvo cambios en el comandante operativo DEVAL y continuó el Comando Estación bajo las órdenes de otro Teniente, quien desempeña funciones administrativas, operativas y con la responsabilidad de dar direccionamiento a los comandantes de zonas, en adelante se presentarían cambios constantes en la estructura, que se extendieron durante todo ese año, produciendo inestabilidades, y un grado mayor de dificultad para lograr coordinar acciones con otras instituciones.

Convivencia Ciudadana

La administración local adelantó distintas acciones para promocionar la convivencia ciudadana, para ello y acorde a los lineamientos de la Política Nacional buscó la articulación de actores a nivel local para el desarrollo de los proyectos. Dos estrategias incluidas en el Plan Integral de Seguridad

y Convivencia fueron el Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana y el proyecto Ciudad con Escuela.

Manual de Convivencia Ciudadana

El proyecto del Manual de Convivencia inició desde el año 2010, y surgió por la necesidad de implementar una estrategia transversal para intervenir positivamente en la gestión de la convivencia y la cultura ciudadana en el Municipio.

Este proyecto fue liderado por la Alcaldía Municipal en cabeza la Secretaria de Gobierno, articulado con la Cámara de Comercio y la Fundación Progresamos, esta última fungió como ejecutora en el marco del Observatorio de Seguridad.

En esta primera fase de construcción, se articuló el trabajo académico con la escuela de Psicología de la Universidad del Valle, lo que permitió realizar una fuerte apuesta metodológica para su construcción.

El proyecto buscó implementar pedagógicamente los pactos ciudadanos a partir del trabajo conjunto de las instituciones y la comunidad, utilizando la consolidación de redes constructoras de convivencia que permitieron operativizar acciones en tres temas principales: 1. Relaciones familiares focalizados en la atención y detección de casos de abuso sexual y maltrato intrafamiliar. 2. Espacio público y movilidad, por medio de herramientas pedagógicas y trabajo de campo con el gremio de transportadores y colegios y 3. Relaciones de vecindad y seguridad.

Figura 6. Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana – 6 ejes de la convivencia



Fuente: Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana. 2014

La estrategia del Manual de Convivencia Entre 2012 y 2014 se centró en:

Pactos ciudadanos en temas de familia:

Se realizaron Actividades de Fomento de la Denuncia ciudadana de maltrato infantil, violencia intrafamiliar y abuso sexual mediante la movilización de pactos ciudadanos, socialización de rutas de denuncia y juego de roles en encuentros comunitarios. Las capacitaciones se dirigieron a grupos de profesionales del Plan PEIS y Red Unidos con el objetivo de capacitarlos como replicadores.

Con la Policía Nacional, este componente del Manual se focalizó en promover el conocimiento los pactos ciudadanos y la entrega de las cartillas en encuentros comunitarios que realizaba la

Policía. Entre los actores que se lograron articular se encuentra la Corporación Caminos, Fundagin, Red Unidos, Policía Nacional y Juntas de Acción Comunal.

Pactos ciudadanos en movilidad:

El desarrollo del componente se centró en la elaboración de una guía para la implementación del programa de patrulleros escolares, que se constituyó como un modelo pedagógico orientado a promover el cuidado por la vida.

También se realizó el Programa de formación de Conductores denominado Promotores de convivencia, Articuló a distintos actores, en el nivel regional, el Fondo de Prevención Vial con su estrategia “Inteligencia Vial” y a nivel local la Secretaría de Movilidad y Secretaría de Educación y siete empresas de servicio público del Municipio.

Pactos con los vecinos

Este componente se orientó a fortalecer la identidad colectiva. Mediante un concurso de fotografía dirigido a la ciudadanía en general se buscó que los ciudadanos realizaran una lectura al Manual de Convivencia y tomaran fotografías de situaciones que exaltaran situaciones de buena convivencia y el civismo, aunque esta iniciativa tuvo pocos participantes se logró hacer una difusión amplia en la comunidad por medio de redes sociales y en instituciones educativas (Fundación Progresamos, 2013).

Otra de las estrategias que se orientó a movilizar la organización comunitaria fue “Mi parque es otro cuento”. Su objetivo fue “Fortalecer las relaciones entre los vecinos y movilizar la

capacidad de gestión comunitaria, utilizando como estrategia la recuperación del parque.”
 (Fundación Progresamos, 2013).

Mediante la participación de juntas de acción comunal los participantes debían identificar problemáticas en parques de la ciudad y proponer una acción que diera respuesta de manera integral evidenciando organización y gestión de la comunidad. En la convocatoria participaron cinco juntas de acción comunal y se seleccionó una junta de acción ganadora a la cual se le instalaron juegos en el parque. Esta actividad logró articular en una actividad comunitaria a autoridades de Policía, Ejército, secretarías de la administración municipal, la empresa privada y de servicios.

Figura 7. Implementación Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana municipio de Palmira



Fuente: Informe de seguridad y Convivencia Ciudadana Palmira. Alcaldía de Palmira 2014.

En 2015 el proyecto del Manual de Convivencia que se lideraba en articulación público-privada tuvo una reducción del presupuesto por lo que sólo se continuó con el componente de Familia a través de la socialización de rutas de atención impactando a un número reducido de la comunidad. Una debilidad de este proyecto fue que no tuvo mediciones de línea base y no tuvo mediciones de impacto en la comunidad, sólo indicadores de ejecución que contenía mediciones del número de talleres y número de personas participantes.

CAPÍTULO V: Conclusiones.

La atención de la problemática de seguridad ciudadana en el Municipio fue un eje fundamental en la agenda del gobierno, se evidenció con la rápida expedición del Decreto de Emergencia Social en el gobierno y la articulación a la Política Nacional de Seguridad a través de la formulación del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, entre otras acciones.

El estudio además demostró, que Colombia tiene unos fuertes instrumentos constitucionales y legales que orientan la actuación del Estado y las responsabilidades de alcaldes y Gobernadores, esta seguridad jurídica ha permitido que logren articulaciones de actores públicos y privados, para hacer frente a los temas de seguridad ciudadana en algunos aspectos que antes eran de exclusiva competencia de las autoridades militares, Policía o del Gobierno Nacional y en el caso de Palmira, esto ha favorecido el desarrollo de articulaciones con la empresa privada a través de fundaciones, para generar gobernabilidad.

Para el periodo de análisis, el gobierno municipal logró tener coherencia con las políticas del gobierno nacional, a través de la conexión con el Ministerio del interior, Ministerio de Justicia, Policía Nacional y Fiscalía y por medio de Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia, este último, se hizo más palpable tras la designación de la figura del gerente regional. A nivel local, el Secretario de Gobierno y el Alcalde Municipal, jugaron un rol fundamental entre la Administración y el OSCCC.

De este último se podría decir que no fue un actor determinante en el proceso de implementación de la Política de seguridad en el municipio a través del Plan integral, pero sí relevante, el OSCCC posee recursos, especialmente de tipo político, organizacionales y culturales que le han permitido mantener en el tiempo unas relaciones relativamente estables con los actores públicos y privados, trascendiendo a los periodos de gobierno. Así, las redes que compusieron el proyecto del PICSC estuvieron caracterizadas por un elemento de credibilidad y eficiencia.

La construcción del PICSC tuvo momentos coyunturales que generaron preocupación al enfrentar los intereses y la visión técnica y política de los actores, un ejemplo de ello fue la definición de las metas de reducción de los delitos para el cuatrienio, que fue del 12 % y no en un porcentaje razonable del 20 % o el 25 % como se tenía pensado, la Secretaría de Gobierno, como defensor del primer porcentaje, expuso que la decisión era para guardar correspondencia con la meta resultado que se tenía en el Plan de Desarrollo, sin embargo, en el sentido lato, la decisión fue política, previendo no generar costos políticos con efectos electorales al finalizar el cuatrienio de esa administración.

Como se ha expuesto a lo largo del estudio, la complejidad del contexto social y de seguridad del Municipio exigió que se implementaran estrategias integrales que abarcaran acciones de prevención, control policial y sanción penal. En este sentido, el PICSC se desarrolló desde perspectiva integral que permitiera la coordinación multisectorial, implementando acciones para mejorar las cifras y percepciones de los ciudadanos en estos temas, así, no fue sólo una responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, sino que involucró acciones transversales de otras Secretarías y actores privados.

En relación con lo anterior, los actores ponen en funcionamiento diferentes recursos que les otorgan fortalezas diferenciadas que le permiten generar unas capacidades orientadas a reducir la criminalidad, en este sentido, -por citar algunos- la Alcaldía municipal y su Secretaría de Gobierno tienen recursos legales que le permitieron expedir actos administrativos (decretos, normativas) para intervenir en momentos coyunturales y garantizar la seguridad ciudadana, en el caso de la Policía Nacional, este tiene un amplio recurso humano con conocimientos especializados orientado a ejercer el control ciudadano en los sectores más críticos a fin de reducir la criminalidad, y la Fiscalía-CTI tiene unos recursos humanos y legales para su ejercicio de Policía judicial que complementa el trabajo de la Policía, especialmente de la SIJIN.

Las motivaciones de los actores para participar en los escenarios institucionales son diversas, entre ellos el reconocimiento, dar cumplimiento a mandatos legales y misionales, la pertenencia a una red, influir en decisiones públicas, acceso y transferencia de información y por supuesto, de tipo económico, entre otras. Al participar de este espacio, los actores lo consideraron un espacio de gana-gana, en donde ellos ponían a disposición sus recursos y se beneficiaban de ello al obtener otros recursos. Después del análisis de actores, se demostró que su interés, más allá de obtener información y cumplir con mandatos, era obtener una financiación para los proyectos que contendría el PICSC, esto generó unas fuertes expectativas y aumentó el deseo de participar en el diseño de las estrategias. Al no haber adquirido los recursos, los actores se desestimularon y afectaron la cooperación en la red, pues dejaron de participar en la etapa de seguimiento del Plan.

Lo anterior puso en evidencia que es el recurso económico el que más peso tiene en la red, en tanto, los actores mediante la articulación buscan satisfacer ese recurso -escaso en diferentes proporciones- en cada uno de los actores que conforman la red y es elemento esencial para el cumplimiento de objetivos individuales o internos de los actores.

De igual forma, tal como lo menciona el enfoque, existe una interdependencia entre los actores, se da precisamente por la diferenciación funcional de las instituciones, y en este sentido, aunque algunos actores tratan temas relacionados, sus intereses y objetivos institucionales se encuentran diferenciados y esto hace que se facilite pero que además, se haga necesaria la interacción y el intercambio de todo tipo de recursos. Sin embargo, es precisamente esta diferencia funcional de las instituciones y el cumplimiento de objetivos internos, lo que hace que bajo ciertas circunstancias la articulación en red pierda la interacción, pues, aunque el objetivo común en todos los actores es mejorar la seguridad ciudadana, existen dinámicas institucionales internas orientada a objetivos que hace que se quebranten eventualmente las interacciones.

Es importante resaltar, que dichas relaciones entre los participantes ya estaban creadas debido a la interacción que tuvieron en años anteriores en otros espacios como el Comité técnico del Observatorio de Seguridad, los Consejos de Seguridad, los Comités de Orden Público y el Comité Semanal de Consolidación de Homicidios. En este sentido, el análisis de recursos de los actores principales evidenció que la Fundación Progresamos fue vista como una instancia transparente, objetiva y técnica, esto permitió que se posicionara en la red como un actor articulador entre instituciones privadas y públicas y esto permitió el intercambio de información y la facilidad de interacción y relaciones duraderas.

Es importante señalar que la PNSCC fue construida por medio de cooperación técnica por parte de Banco Interamericano de Desarrollo-BID, adoptando los lineamientos en temas de prevención del delito, con el acompañamiento por parte de la Alta Consejería el municipio adoptó los lineamientos del BID en la definición de sus estrategias, a través de los ejes y líneas de acción de la política nacional, pero ajustadas a las particularidades criminalidad del municipio y las visiones institucionales que los actores tienen sobre las problemáticas y hechos generadores de violencia.

Cabe resaltar que la disponibilidad de información sobre violencia y criminalidad del municipio de Palmira, es buena debido a las relaciones de confianza que se han establecido entre las instituciones y esto hizo más eficiente el proceso para lograr acuerdos entre los actores sobre los delitos que se debían priorizar.

Ahora bien, con respecto a la implementación y seguimiento del PICSC, según Roth, las políticas públicas son cíclicas y contienen cuatro fases del ciclo, en el Municipio, como primera fase se encuentra el diseño, segundo, la implementación, tercero, el seguimiento y por último, la evaluación. El autor menciona que tanto la fase de seguimiento como la de evaluación deben contemplar indicadores que permitan la medición real de la eficacia y eficiencia de la política.

En relación a esto, el análisis de la fase de implementación y seguimiento del PICSC evidenció que éste careció de indicadores para realizar ambos procesos. El Plan contó con un análisis de los datos cualitativo de los delitos, de los indicadores de números de casos y de la tasa

por cien mil habitantes, sin embargo, no se definieron indicadores de seguimiento de las estrategias propias del documento, lo que impidió que se realizaran ajustes para la consecución del mismo.

En cuanto a las estrategias del eje de control policial (coercitivo), fue una de las más fortalecidas durante este periodo, esto se evidenció en el incremento del 15% de efectivos policiales y del número de cuadrantes que pasó de 21 a 35 cuadrantes además del fortalecimiento del parque automotor.

En el marco de la Constitución Política de 1991, se le dio autonomía administrativa y fiscal a las gobernaciones y alcaldías, otorgando responsabilidades y facultades, teniendo como principio fundamental la descentralización. Esto ha permitido que los gobiernos puedan tomar decisiones con respecto a las situaciones de mayor relevancia para sus comunidades y territorios dando respuesta a las demandas de sus ciudadanos. En este sentido, dicha descentralización permitió que los asuntos de seguridad, tomando como referencia una política nacional, se gestionaran internamente, buscando soluciones desde lo local con actores que se consideraban cruciales en el Municipio, como las universidades y el OSCCC.

Además de esto, la descentralización permite la tercerización de los servicios cuando el Estado, en este caso, la Administración Municipal, no puede responder o ejecutar de la manera más efectiva y celera a una actividad, delegando a un tercero para que la desarrolle. Así, en este periodo, se le otorgó la responsabilidad de la construcción, implementación y seguimiento al OSCCC para que estuviera coordinando el proceso, pues ya se habían tenido experiencias exitosas con otras actividades. Adicional a esto, la Constitución de 1991 abrió una puerta para que las

administraciones pudieran intervenir en temas de seguridad y convivencia y pudieran realizar, bajo unas normas claras, asociaciones con el sector privado.

BIBLIOGRAFÍA

Acero, H. (2005). La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. Ciudad y seguridad en América Latina. Academia.edu. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/7704953/acero.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1502165320&Signature=smq3tyryU%2FKWqnYkWYm4e1NLR0U%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLa_seguridad_ciudadana_una_responsabilid.pdf

Actos delincuenciales no dejan en paz a los habitantes de Palmira. (19 de Julio de 2012). El País.com.co Recuperado de <http://www.elpais.com.co/judicial/actos-delincuenciales-no-dejan-en-paz-a-los-habitantes-de-palmira.html>

Aguilar, L. (2010). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. ISBN 978-607-95144-2-6. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Ciudad de México.

Alarcón O, V. (Enero-marzo de 2005). Redes de Políticas Públicas" de Chaqués Bonafont, Laura. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y, XLVII(193), 219-223.

Alcaldía de Palmira. (1 de enero de 2012). Emergencia Social en Comunas 1 y 2 de Palmira. [Decreto No. 002 del 1 de enero de 2012]

Alcaldía de Palmira. (22 de febrero de 2012). Por medio del cual se dictan normas para la protección y el bienestar de los niñas, niñas y adolescentes, se fortalece la familia como institución básica de la sociedad y se previenen alteraciones del orden público en la jurisdicción del municipio de Palmira. [Decreto No. 037 del 22 de febrero de 2012]

Alcaldía de Palmira. (8 de octubre de 2013). Por medio del cual se dictan normas para la conservación del orden público en ocasión del partido de Colombia- Chile el próximo 11 de octubre de 2013 en el municipio de Palmira. [Decreto No. 205 del 8 de octubre de 2013]

Alcaldía de Palmira. (10 de diciembre de 2013). Por medio del cual se dictan normas para la conservación del orden público en ocasión de los partidos entre Nacional y el Deportivo Cali el próximo 11 y 15 de diciembre de 2013 en el municipio de Palmira. [Decreto No. 297 del 10 de diciembre de 2013]

Alcaldía de Palmira. (20 de Diciembre de 2012). Acta Comité de orden público N° 6. 20 de diciembre de 2012. Palmira, Colombia.

Alcaldía de Palmira. (13 de Febrero de 2012). Boletín N° 35/ 2012. Recuperado el 23 de Septiembre de 2016, de El Ministro de Defensa ratifica apoyo al alcalde Ritter López para garantizar la seguridad de Palmira: <https://www.palmira.gov.co/boletines-2012/boletines-febrero-de-2012/145-boletin-n-35-2012>

Alcaldía de Palmira (2012). En siete comunas urbanas de Palmira se suspende el permiso para el porte de armas de fuego por el ejército nacional. Boletín de prensa No. 243.

Alcaldía de Palmira. (30 de Enero de 2013). Acta Comité de orden público N° 001 del 30 de enero de 2017. . Palmira, Colombia.

Alcaldía de Palmira. (14 de Agosto de 2014). Informe de seguridad y convivencia ciudadana Palmira 2014. Palmira, Colombia.

Albi, E. (2000). Público y privado: un acuerdo necesario. ISBN: 9788434411951. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Arriagada, I. & Godoy, L. (1999) Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. Cepal Serie Políticas Sociales. ISBN: 92-1-321503-7

Arriagada, I., & Godoy, L. (2000) Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. Revista de la Cepal. Número 70. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12203/070107131_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Así operaba la banda de 'El Ronco', el temido extorsionista de Palmira. (2015, 30 de abril). El País.com.co. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/asi-operaba-la-banda-de-el-ronco-el-temido-extorsionista-de-palmira.html>

Banda usaba a nueve niños para extorsiones en Palmira. (12 de Noviembre de 2012). El Tiempo.com.co. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12384664>

Camacho, A (1991). “El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades”. Análisis Político, no. 12. IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Camacho, A. & Guzmán, A. (1990). La violencia urbana en Colombia: síntesis de un estudio exploratorio en una ciudad colombiana. CIDSE, Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica. Boletín Socioeconómico No. 20. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/5491/1/La%20violencia%20urbana%20en%20Colombia%20Sintesis.pdf>

Cámara de Comercio de Palmira (2013). Anuario Estadístico de Palmira 2012. Palmira. Recuperado de: <http://www.fundacionprogresamos.org.co/estudios-investigaciones/anuarios-estadisticos>

Conducidos 19 menores por infringir el toque de queda en Palmira. (2012, 14 de mayo) El País.com.co. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/conducidos-19-menores-por-infringir-toque-toque-queda-en-palmira>

Conflictividad y gobernanza en Colombia. (2013). Fundación Paz y Reconciliación. Seguridad urbana y crimen organizado. Recuperado de: <http://www.pares.com.co/seguridad-urbana/conflictividad-y-gobernanza-en-colombia/>

Consejo Municipal de Seguridad de Palmira, reunión. Reunión No. 2 del 27 de febrero de 2012. Acta No. 2 del Consejo Municipal de Seguridad de Palmira. Palmira. 2012.

Consejo Municipal de Seguridad de Palmira, reunión. Reunión No. 7 del 20 de noviembre de 2012. Acta No. 7 del Consejo Municipal de Seguridad de Palmira. Palmira. 2012.

Consejo Municipal de Seguridad de Palmira, reunión. Reunión No. 4 del 2 de marzo de 2015. Acta No. 4 del Consejo Municipal de Seguridad de Palmira. Palmira. 2012.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). 2da Ed. Legis.

Departamento Nacional de Planeación (2011). Programa de apoyo a la convivencia y la seguridad ciudadana. Colombia. Recuperado el 1 de Junio de 2017, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/CONTEXTO%20HISTORICO.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. (I. S.A, Ed.) Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos 2010-2014.

Desmantelan la banda de 'jíbaros' más grande de Palmira. (2011, 18 de agosto) El País.com.co. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/desmantelan-la-banda-de-jibaros-mas-grande-de-palmira.html>

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammena, Gómez Navarro, J. A., Botero Ortiz, S. H., Tovar Sierra, J. P., & Luque Cavallazzi, G. (2013). Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana: Versión de bolsillo. Bogotá, Colombia. doi:9588438748, 9789588438740

En el Valle del Cauca también se redujeron los homicidios en el 2014. (2015, 7 de enero) EL País.com.co. Recuperado de: www.elpais.com.co/judicial/en-el-valle-del-cauca-tambien-se-redujeron-los-homicidios-en-el-2014.html

Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. Gestión y Política Pública. Vol VII Número 2. Segundo semestre. Recuperado de: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/EM_Vol.7_No.II_2sem.pdf

FARC secuestraron y asesinaron a militar y civil en el Valle. (2013, 9 de septiembre). El Espectador.com. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/farc-secuestraron-y-asesinaron-militar-y-civil-el-valle-articulo-445337>

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E. No. 46. Universidad de Valencia.

Fiscalía General de la Nación (2013). Memorias de talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación criminal.

Forensis 2012: Datos para la vida. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.

Franco, V. (2000). Sobre los Estudios en Conflicto Urbano en Medellín. Algunas Consideraciones Generales. Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz-Antioquia, Medellín.

Frühling, H. (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Como medirla y como mejorarla. Washiongtong, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo-BID. doi:IDB-DP-245

Frühling, H. & Mohor, A. (2009). Militarización de la Policía. Documento de trabajo CESC.

Fundación Ideas para la Paz. (2012). Evaluación del Impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Informe No. 18. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/73>

Fundación Progresamos. (2010). Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana del Municipio de Palmira. Recuperado de http://www.fundacionprogresamos.org.co/images/docs/observatorio_seguridad/MANUAL%20DE%20CONVIVENCIA%20PALMIRA.pdf

Fundación Progresamos. (2010). Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana. Municipio de Palmira. Palmira.

Fundación Progresamos. (2012). Anuario estadístico de Palmira 2012. Palmira. Recuperado de: <http://www.fundacionprogresamos.org.co/estudios-investigaciones/anuarios-estadisticos>

Fundación Progresamos. (2013). Concurso: De la Calle a la Camara del Manual de Convivencia. Recuperado de: Manual de Convivencia: <http://www.fundacionprogresamos.org.co/boton-manual/222-calle-camara>

Fundación Progresamos. (2013). Concurso: Mi parque es otro cuento del Manual de Convivencia. Recuperado de: Manual de Convivencia: <http://www.fundacionprogresamos.org.co/boton-manual/182-el-manual-de-convivencia-y-mi-pacto-con-mis-vecinos>

Fundación Progresamos. (2013). Informe de Composición Empresarial 2013. Recuperado de:
http://fundacionprogresamos.org.co/images/Concurso_Emprendimiento/COMPOSICION-EMPRESARIAL.pdf

Fundación Progresamos. (2014). Manual de Convivencia y Cultura Ciudadana de Palmira (Segunda ed.). Palmira, Colombia.

Guadarrama Sánchez, G. (enero-junio de 2003). Gerencia pública y política social en Latinoamérica. *Economía, Sociedad y Territorio*, IV(13), 127-162. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101306>

Guzmán, A. (1990). Sociología y Violencia. Documento de Trabajo No. 7. CIDSE, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica. Universidad del Valle. Cali, Colombia.

Ibarra, S. (2001) Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica. *Papel Político N° 13 octubre de 2001 (79-99)*.

IDB. (2009). Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana. Washington D.C.

Incrementan los cuadrantes de seguridad en Palmira. (2012, 26 de marzo). *El País.com.co*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/incrementan-cuadrantes-seguridad-en-palmira>.

Klijin, E. H. (1998). *Policy Networks: An Overview*. London: SAGE.

La intervención ha servido, pero hay que seguir: comandante Policía Valle. (2013, 5 de mayo). El País.com.co. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/la-intervencion-ha-servido-pero-hay-que-seguir-comandante-policia-valle.html>

La Rota, M. & Bernal, C. (2014). *Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Dentro de *Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad*. Bogotá, D.C., Colombia.

Las calles de Palmira cuentan con 50 nuevos policías. (2014, 10 de abril). Policía Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://portal.policia.gov.co/es-co/Noticias/Lists/Noticias2014/Mostrar.aspx?ID=4913>

Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). *Policy networks in British government*. 312.

Martínez Medina, D. (2010). *Redes de política pública y construcción de agenda de género en el legislativo mexicano (1997-2009)*. D.F, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- FLACSO México.

Más de 350 policías llegaron a Palmira para combatir el delito. (2011, 09 de junio) El País.com.co.
Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/mas-de-350-policias-llegaron-a-palmira-para-combatir-el-delito.html>

Militar y civil secuestrados en Palmira fueron asesinados por FARC: Mindefensa. (2013, 10 de septiembre). El País.com.co. Recuperado de:
<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/militar-y-civil-secuestrados-fueron-asesinados-por-farc-mindefensa>

Ministerio de Defensa. (13 de Enero de 2013). Ofensiva policial contra la delincuencia en Palmira, anunció Mindefensa. Recuperado de:
<http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/4054b708-8249-3010-e88c-a2086c907ccf.xml>

Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana. (2012). Balance Enero - diciembre 2011. Informe consolidado estadístico, Palmira.

Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana. (06 de Junio de 2012). Matriz Causas y estrategias según ejes de Política (Documento interno). Palmira, Colombia.

Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana; Cámara de Comercio de Palmira & Fundación Progresamos (2011). Balance Palmira enero a diciembre de 2011.

Observatorio Socioeconómico de Palmira. Informe Anual 2013. Palmira, Valle del Cauca, Colombia.

Pabón, N. & Ortega, F. (s.f.) Seguridad Ciudadana y Cooperación Internacional. En Carrión y Dammert (Ed) Economía Política de la Seguridad Ciudadana (pp. 237-240). Quito. Flacso Ecuador.

Pacaut, D. (1987), "Orden y Violencia: Colombia 1930-1953", México, Siglo veintiuno Editores T.II.

Parra R. Esther. El Estado en Acción: La aplicación del Modelo de análisis de Políticas Públicas. En Reflexión Política Año 5 N° 9 de junio de 2003.

Palmira (2011). Agenda de Competitividad para Palmira.

Palmira, Consejo Municipal de Palmira. (25 de Junio de 2012). Acuerdo 010 del 25 de junio de 2012 "Por medio del Cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira, Valle del Cauca, Vigencia 2012 - 2015: Palmira Avanza con su gente". Palmira.

Palmira está agobiada por los hurtos, atracos y fleteos. (2011, 01 de abril). El País.com.co. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/palmira-esta-agobiada-por-los-hurtos-atracos-y-fleteos.html>

Palmira (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015 “Palmira Avanza con su Gente”.

Pinzón, Juan Carlos (marzo, 2015). Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. En Reporte de Economía y Desarrollo, RED 2014. Cuestiones estratégicas de América Latina.

Policía fue asesinado cuando atendía una riña en Palmira. (2012, 23 de marzo). El País.com.co. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/policia-fue-asesinado-cuando-atendia-rina-en-palmira>

Policía Nacional de Colombia (2010). Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

Policía Nacional de Colombia. (2011). Programa Departamentos y Municipios Seguros. Preguntas frecuentes de la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana. Bogotá D.C., Colombia.

Restrepo, J., Moscoso, M., & Aguirre, K. (2011). ¿Qué hay detrás de las diferencia de los datos de homicidios en 2009? Recuperado de CERAC: <http://blog.cerac.org.co/que-hay-detras-de-las-diferencia-de-los-datos-de-homicidios-en-2009#more-141>

Roth Deubel, A. N. (2017). Políticas Públicas (Duodécima ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

Scarpetta. A. (2003), “Palmira, Esta es su Historia”, Alcaldía Municipal

Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. En Sage (Ed.), Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control (págs. 345-370). Beverly Hills: Hanf and F,W Scharpf.

Simmel, G. (1977) “La Lucha en Sociología 1: Estudios Sobre las Formas de Socialización”, Biblioteca revista de Occidente, Madrid.

Tascón Echeverry, L. F. (2015). G11 el Camino para la competitividad regional. Cali: Corporación para la participación, integración y desarrollo.

Thompson, J. D. (1967). Organizations in Action. New York: Mcgraw-Hill.

Toque de queda unificado para menores en municipios del área metropolitana y Palmira. (2012, 31 de enero). Gobernación del Valle del Cauca. Recuperado de: http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/toque_de_queda_unificado_para_menores_en_municipios_del_area_metropolitana_y_palmira_pub

USAID. (2014). Dinámicas del conflicto armado en el sur del valle y norte del cauca y su impacto humanitario (transforma). Obtenido de Ideaspaz: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53b5910826062.pdf>

Vea las medidas de seguridad en el país por partido de Colombia-Uruguay. (2014, 27 de junio). Caracol.com.co.

Velásquez, F. Descentralización y modernización del Estado Colombiano. Balance de una experiencia. Revista nómadas. Universidad Central. Recuperado de: http://www.ucentral.edu.co/movil/images/stories/iesco/revista_nomadas/3/nomadas_3_2_descentralizacion_y_modernizacion.pdf

Vázquez Ceballos, C. (Enero - Junio de 2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, III(1), 147-178.

Waarden, F. V. (1992). Dimensions and types of policy networks. European Journal of Political Research(21), 29-52.

Wayne, P. (2007). Políticas públicas. (A. Acevedo, Trad.) D.F, México: FLACSO.

Zornoza Bonilla, J. A. (2010). Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. En A. N. Roth Deubel, Enfoques Para El Análisis De Políticas Públicas

(págs. 167-182). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional De Colombia Facultad De Derecho Ciencias Políticas Y Sociales.

12 sicarios de 'Los Rastrojos' fueron capturados en el Valle. (2012, 12 de febrero). El País.com.co.

Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/12-sicarios-de-los-rastrojos-fueron-capturados-en-el-valle.html>