

**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN CALI DURANTE  
LAS ALCALDÍAS DE JORGE IVÁN OSPINA Y RODRIGO GUERRERO**

**JUAN FELIPE RIASCOS MONTOYA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2015**

“Implementación de la política de seguridad en Cali durante las alcaldías de Jorge Iván  
Ospina y Rodrigo Guerrero”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de

Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Juan Felipe Riascos Montoya

Dirigido por:

Juan Camilo Vanegas

Semestre II, 2015

## **AGRADECIMIENTOS**

El presente trabajo representa la culminación de una importante etapa de mi vida en la que me formé como profesional y en la que me enriquecí enormemente como persona. Todo esto, ha sido posible gracias al esfuerzo de mis padres que nunca han dudado a la hora apoyarme para que obtenga la mejor formación posible; a ellos agradezco enormemente la posibilidad de haber cursado –en una de las mejores universidades del país– la carrera que hoy termino.

Agradezco a todos y cada uno de los profesores de la Universidad del Rosario que me aportaron herramientas y conocimiento para llevar a cabo esta investigación en un tema que tanto me apasiona. También, quiero expresar mi más sincera gratitud a mi director de trabajo de grado, Juan Camilo Vanegas, por su ayuda para culminar de manera satisfactoria este trabajo y esta etapa.

## RESUMEN

*El presente estudio de caso tiene como objetivo evaluar la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en Cali durante las administraciones de Jorge Iván Ospina (2008 – 2011) y Rodrigo Guerrero (2012 – 2013). Se buscó determinar cuáles han sido los errores que se han cometido durante la fase de ejecución de las políticas públicas ya que, aunque muestran un diseño y una comprensión de la problemática desde una perspectiva multidimensional, no arrojan resultados satisfactorios. Para esto, se hizo un análisis documental y se revisaron los conceptos de política pública, seguridad ciudadana y criminalidad y violencia, además de las políticas de seguridad de cada uno de los alcaldes y las políticas que, en cada uno de esos momentos, se ejecutaban a nivel nacional. Al final de la investigación se podrán encontrar los errores descubiertos y una serie de recomendaciones formuladas de acuerdo a los hallazgos de la investigación.*

**Palabras Clave:** *Política Pública, Seguridad, Seguridad Ciudadana, Homicidios, Criminalidad, Violencia, Colombia, Cali.*

## RÉSUMÉ

*Cette étude a pour objectif d'étudier et d'évaluer la mise en place des politiques publiques de sécurité citoyenne à Cali sous la gouvernance de Jorge Iván Ospina (2008 – 2011) et de Rodrigo Guerrero (2012 – 2013). L'objectif de cette étude est de déterminer quels ont été les erreurs commises pendant la phase d'exécution des politiques publiques qui, bien qu'ayant eu l'air d'avoir un design et une compréhension de la problématique depuis un point de vue multidimensionnel, n'ont pas eu les résultats escomptés. C'est pourquoi, on a fait une analyse documentaire et révisé les concepts de politique publique, de sécurité citoyenne et de criminalité et violence, ainsi que les politiques de sécurité de chacun des maires et les politiques exécutées au niveau national pendant ces périodes. En conclusion on trouvera les erreurs découvertes et une série de recommandations formulées autour des découvertes stipulées dans l'investigation.*

**Mots clés:** *Politique Publique, Sécurité, Sécurité Citoyenne, Homicides, Criminalité, Violence, Colombie, Cali*

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
INTRODUCCIÓN	9
1. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL NACIONAL	
1.1. Política de Seguridad Ciudadana años 2008 – 2010	12
1.2. Política de Seguridad Ciudadana años 2011 – 2013	18
2. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE CALI: IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS	23
2.1. ¿Quién ejecuta la Política de Seguridad en Cali?	28
2.2. Implementación y resultados de la Política de Seguridad Ciudadana Administración Jorge Iván Ospina	29
2.3. Implementación y resultados de la Política de Seguridad Ciudadana Administración Rodrigo Guerrero	36
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
4. BIBLIOGRAFÍA	50
ANEXOS	52
	62

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1	Tasas de homicidios en Colombia y en Cali, años 2002 – 2006	14
Gráfico 2	Tasas de homicidios en Colombia y en Cali, años 2007 – 2010	17
Gráfico 3	Tasas de homicidios en Colombia y en Cali, años 2011 – 2013	27
Tabla 1	Resultados de la Política de Seguridad en Cali en materia de homicidios, años 2008 – 2011.	33
Tabla 2	Barrios TIO	38
Tabla 3	Resultados de la Política de Seguridad en Cali en materia de homicidios, años 2012 – 2013.	41

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1 Respuesta a Derecho de Petición enviado a la Policía Metropolitana de Cali

## **LISTADO DE SIGLAS**

PSD	Política de Seguridad Democrática
PCSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
PNSCC	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
ASC	Alcaldía de Santiago de Cali
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



## INTRODUCCIÓN

La compleja situación de guerra interna que viven las zonas rurales de Colombia, así como la ausencia del Estado en vastas regiones, han generalizado –en muchos lugares del país– la falta de empleo, de oportunidades y de unos estándares mínimos que permitan el ejercicio de los derechos individuales y el desarrollo de la vida en sociedad. Esta situación ha generado un desplazamiento de la población colombiana hacia las ciudades que hoy ya concentran el 76% del total de la población del país. (Banco Mundial 2013)

Lo anterior, ha supuesto nuevos retos y riesgos para la convivencia pacífica dentro de las ciudades y ha ido deteriorando, progresivamente, los niveles de seguridad, entendiéndose ésta última como la ausencia de daños y amenazas, tanto a la integridad física y psicológica, como al patrimonio individual. El Estado colombiano no ha logrado unificar esfuerzos entre los órganos del sector público responsables en esta materia y una comunidad cada vez más numerosa. Las políticas públicas orientadas a mitigar el problema, lejos de solucionarlo, parecen pasar inadvertidas mientras el problema continúa acrecentándose.

La violencia política, y la presencia de grupos armados al margen de la ley, con fuerte organización militar, han hecho que el Estado colombiano mantenga una política de seguridad mucho más enfocada en la seguridad nacional (de Estado) que en la seguridad ciudadana. Es decir, que las políticas públicas de seguridad han estado mucho más enfocadas a combatir enemigos internos que puedan atentar contra la seguridad y existencia del Estado, que a las problemáticas que amenazan a los ciudadanos en su vida cotidiana ya sea en su integridad, sus bienes o su vida misma.

Esto se ha visto reflejado en los principales centros urbanos del país en los que la violencia y el crimen no cesan. El caso más ilustrativo es el de Santiago de Cali donde se vive una situación crítica en esta materia y en donde la criminalidad se ha tomado la ciudad. En Cali, es frecuente ver cifras de más de 13.000 casos de hurto anuales, (Alcaldía Santiago de Cali [ASC] 2011, pág. 55) así como la presencia pandillas juveniles al servicio de los grandes grupos delincuenciales como ‘Los Rastrojos’, ‘Los Urabeños’ e, incluso, las Farc. (El País 2014)

También, se presentan altas tasas de homicidios que, de manera constante, se han mantenido entre los 80 y 90 casos, por cada 100.000 habitantes, (ASC 2013, pág. 13) y que han dejado un saldo de alrededor 1800 homicidios anuales en los últimos años. (Observatorio Social 2011, pág. 1) Esto, le ha permitido posicionarse, en varias ocasiones, como la primera en muertes violentas en el país, (Noticias Uno 2014) pues sus cifras anuales son tan altas que regularmente triplican las que exponen la suma de homicidios en todo Inglaterra y Gales durante un mismo periodo. (The Guardian 2013)

Con este panorama, se emprendió el presente estudio de caso que buscó determinar cuáles han sido las fallas de implementación en las políticas públicas de seguridad en Cali que han impedido el cumplimiento de sus objetivos. Para ello, se evaluaron las políticas pública de seguridad ciudadana que se implementaron durante las administraciones de Jorge Iván Ospina y Rodrigo Guerrero, se estableció un comparativo entre ellas y, producto de esto, se generaron unas recomendaciones.

Con lo anterior se pretendió dar respuesta a la pregunta que guió en todo momento la investigación: ¿Cuáles han sido las fallas de implementación en las políticas públicas de seguridad en Cali que han impedido el cumplimiento de sus objetivos durante las alcaldías de Jorge Iván Ospina y Rodrigo Guerrero? El afán por responder esta pregunta, proviene de la necesidad identificada de llenar vacíos investigativos sobre la problemática de seguridad en Cali. Regularmente se estudia la situación, la cantidad, el motivo y todo lo relacionado con los robos, homicidios, riñas, entre otros, pero nunca se evalúan las políticas como tal, solo las situaciones.

En el proceso, se identificaron los actores y factores que intervienen no solo como desencadenantes de la inseguridad sino, también, los que se hacen presentes como formuladores y ejecutores de las políticas públicas y que, de alguna manera, están fallando. Esto, para identificar qué elementos y en qué momento de la implementación empiezan las fallas de la política pública y, con ellas, el incremento de la criminalidad y la vulneración del derecho a la vida.

La información recabada en ese sentido, sirvió para entender cómo es que se establecen la relaciones entre los actores responsables dentro de la fase de implementación de la política y cómo es que las decisiones son tomadas. Así, se pretendió establecer si la

política en cuestión es formulada y ejecutada en un contexto de una jerarquía con poco margen de maniobra para los niveles más bajos (que sería el nivel que vienen a ocupar los funcionarios municipales) o de una jerarquía con altos niveles de retroalimentación (con influencia de las bases). Sin embargo, se encontró, finalmente, que la política se desarrolla en un contexto de relaciones más complejas en forma de telaraña donde el nivel de influencia es variable e, incluso, competido.

Todo lo anterior, hace que esta investigación se presente importante no solo para la ciencia política, pues podrá contribuir al desarrollo conceptual e interdisciplinar del estudio de las políticas públicas sino, también, para los agentes encargados de la implementación de la política de seguridad. Esto último, ya que la identificación de errores y la aplicación de las recomendaciones pueden convertirse en herramientas para la mitigar la problemática caleña y en instrumentos para la formulación de políticas públicas más exitosas.

## **1. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL NACIONAL**

En este capítulo se presentarán de manera descriptiva las políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementaron en la República de Colombia durante los años de las administraciones de Jorge Iván Ospina (2008 – 2011) y Rodrigo Guerrero (2012 – 2013). Las políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional, además de tener impacto sobre la seguridad a nivel local, constituyen frecuentemente una guía para las acciones de los mandatarios locales a la hora de combatir la violencia y la criminalidad. Por ello, se hace importante conocer la estructura, metas y escenarios que cada una de esas políticas planteaba alcanzar.

### **1.1. Política de Seguridad Ciudadana años 2008 – 2010**

Durante los primeros tres años de administración de Jorge Iván Ospina, el país tenía como política de seguridad ciudadana –y de seguridad nacional– la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) . Ésta política, presentada como la evolución de la Política de Seguridad Democrática, (Ministerio de Defensa 2007, pág. 11) fue aplicada en todo el país durante el periodo 2006 – 2010, el segundo con Álvaro Uribe Vélez como presidente de la República.

Por ser una ‘evolución’, no se puede entender a la PCSD sin estudiar la Política de Seguridad Democrática; ésta última, concebida fundamentalmente para recuperar el control, por medios militares, de los territorios dominados por la insurgencia y cuyo principal recurso fue un aumento del pie de fuerza que alcanzó el 32%. (Ministerio de Defensa 2007, pág. 15) El resultado a nivel nacional fue contundente: entre 2002 y 2006 los homicidios se redujeron en un 40%, las víctimas en homicidios colectivos en un 72%, los secuestros extorsivos en un 83%, los secuestros en retenes ilegales en un 99% y los atentados terroristas en un 61%. (Ministerio de Defensa 2007, pág. 10)

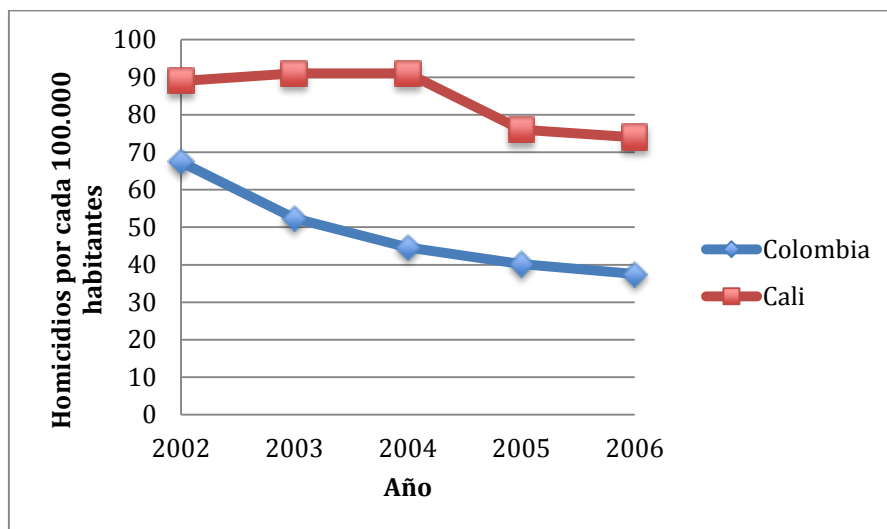
Además, se logró la desmovilización de gran parte de las Autodefensas Unidas de Colombia y se establecieron estaciones de policía en las cabeceras urbanas de la totalidad de los municipios de Colombia consiguiendo un control territorial sin precedentes en la historia del país. (Ministerio de Defensa 2007, pág. 15) Sin embargo, en la ciudad de Cali,

que es la que motiva esta investigación, la tasa de homicidios –el mayor indicador del estado de seguridad de una ciudad– siempre se ubicó muy por encima de la tasa nacional durante este periodo, llegando a doblarla.

En el año 2002 la tasa de homicidios a nivel nacional fue de 67,43 por cada 100.000 habitantes, (Medicina Legal 2012, pág. 70) en Cali fue de 89. (Observatorio Social 2011, pág. 3) En el 2003, la tasa nacional descendió a 52,38 homicidios por cada 100.000 habitantes (Medicina Legal 2012, pág. 70) y la de Cali aumentó hasta los 91. (Observatorio Social 2011) Para el año siguiente, 2004, la tasa a nivel nacional continuó su descenso hasta los 44,58 casos por cada 100.000 habitantes, (Medicina Legal 2012, pág. 70) mientras que la de Cali se mantuvo en los mismos 91. (Observatorio Social 2011, pág. 3)

En 2005 y 2006 la tasa a nivel nacional continuó su tendencia y presentó cifras de 40,18 y 37,49 casos por cada 100.000 habitantes, respectivamente; (Medicina Legal 2012, pág. 70) Cali tuvo un descenso considerable pero igual se mantuvo casi en el doble: 76 y 74 casos por cada 100.000 habitantes en cada uno de esos años. (Observatorio Social 2011, pág. 3) Estas cifras demostraron que la ciudad requería un tratamiento especial, más allá de la seguridad democrática, y de los intentos que se estaban haciendo a nivel local. Que se necesitaba una política mucho más amplia en cuanto a lo urbano, pues la PSD se había centrado más en la recuperación de control territorial de la zonas alejadas.

**Gráfico 1. Tasas de homicidios en Colombia y en Cali, años 2002 – 2006.**



Fuente: gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Medicina Legal 2012, pág. 70) y (Observatorio Social 2011, pág. 3)

Llegado el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se decidió incluir la política de seguridad ciudadana –como se había hecho en el periodo anterior– dentro de la política de seguridad nacional (la PCSD); una gran política de seguridad para cubrir todos los frentes. Sin embargo –como antes– los temas de seguridad ciudadana quedaron relegados a unas pocas páginas en donde se enunciaban aspectos generales y se desarrollaba muy poco lo que sería el proceder en materia de seguridad urbana.

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática –vigente durante la administración de Jorge Iván Ospina–, encuentra su razón de ser en el hecho de que la delincuencia organizada ya había empezado a adaptarse a las circunstancias que propuso la PSD y, por ende, iba encontrando maneras de eludirla. Las Farc, por ejemplo, abandonaron la guerra frontal para adoptar las emboscadas esporádicas a modo de guerra de guerrillas y el narcotráfico cambió las grandes extensiones de tierra cultivadas por pequeños pero múltiples cultivos de coca. (Ministerio de Defensa 2007, pág. 10)

Además, surgieron nuevos fenómenos como las bandas criminales surgidas en las antiguas zonas de influencia paramilitar; (Ministerio de Defensa 2007, pág. 10) muchas de ellas poniéndose al servicio del narcotráfico y expandiendo su alcance a los principales centros urbanos. Por ello la PCSD plantea que, habiéndose recuperado la mayor parte del

control territorial con la PSD, era necesario una nueva política para consolidar dicho control e impedir el avance de estas nuevas estrategias y amenazas de los ilegales. (Ministerio de Defensa 2007, pág. 11)

La PCSD determinaría, entonces, cómo y en qué intensidad debían haber operaciones militares o presencia de la policía de acuerdo al grado de amenaza que representaran los grupos armados en cada zona o región (Ministerio de Defensa 2007, pág. 11). Así, las fuerzas armadas actuarían estratégicamente hasta que se diera el retorno del Estado en todas sus expresiones, hasta devolver la institucionalidad al territorio ya controlado militarmente; habría coordinación entre la acción social y la acción militar del Estado. (Ministerio de Defensa 2007, pág. 12)

En cuanto a seguridad urbana, la PCSD plantea una estrategia fundamentada en cinco aspectos principales: (1) el incremento del pie de fuerza, (2) el fortalecimiento de la movilidad, (3) la creación de nuevas unidades judiciales, (4) la adaptación al sistema penal acusatorio y (5) inteligencia y comunicaciones. (Ministerio de Defensa 2007, págs. 46-47) El primero, concebía “la creación de nuevas unidades y el fortalecimiento de otras existentes” para aumentar la cobertura del servicio policial y fortalecer su presencia en las ciudades principales (Ministerio de Defensa 2007, pág. 46).

El segundo, el fortalecimiento de la movilidad, se refería a la compra de vehículos de transporte y antimotines que permitieran “dar una respuesta más rápida a los requerimientos de seguridad de la ciudadanía y (. . .) tener una mayor cobertura de servicio policial” (Ministerio de Defensa 2007, pág. 46). El tercer aspecto, además de la creación de nuevas unidades judiciales, planteaba el equipamiento de las ya existentes para “fortalecer las capacidades de policía judicial” (Ministerio de Defensa 2007, pág. 47).

La adaptación al sistema penal acusatorio, por su parte, planteó la realización de “las reformas organizacionales y procedimentales que sean necesarias en la Policía Nacional con el fin de armonizar sus funciones y capacidades con la dinámica del sistema penal acusatorio” (Ministerio de Defensa 2007, pág. 47). Finalmente, en inteligencia y comunicaciones, se proyectó un fortalecimiento de la Policía Nacional en las capacidades técnicas y humanas relacionadas con esta materia; también, la dotación de las unidades

existentes con nuevos equipos de comunicaciones para mejorar la coordinación entre unidades. (Ministerio de Defensa 2007, pág. 47)

Habiéndose aplicado la Política de Consolidación de Seguridad Democrática, el panorama no cambió mucho en Cali, salvo en 2008; un año atípico en el que los homicidios tuvieron las cifras más bajas de la últimos 15 años. (Observatorio Social 2011, pág. 3) Mismo año en el que Colombia tuvo también la tasa más baja en igual periodo de tiempo. (Medicina Legal 2012, pág. 70) En el año 2007, primero de aplicación de esta política, la tasa de homicidios a nivel nacional fue de 37,15 por cada 100.000 habitantes; (Medicina Legal 2012, pág. 70) en Cali fue de 70. (Observatorio Social 2011, pág. 3)

En el 2008, año en el que se presentó la situación ya descrita, la tasa de homicidios en Colombia descendió hasta los 34,31 casos por cada 100.000 habitantes, (Medicina Legal 2012, pág. 70) y Cali registró la histórica cifra de 1464 homicidios para una tasa de 66 homicidios por cada 100.000 habitantes. (Observatorio Social 2011, págs. 2-3) Aunque alta –la tasa de homicidios mundial promedio es de 6,2 por cada 100.000 habitantes– (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] 2013, pág. 2), es la cifra más baja que se ha registrado en la ciudad desde 1993 que se documentan los homicidios de esta manera.

En el año 2009, Colombia sufrió un aumento notable en la tasa de homicidios. Se registró una tasa de 39,39 casos por cada 100.000 habitantes que superó ampliamente el registro de los 3 años anteriores. (Medicina Legal 2012, pág. 70) Esta tasa, fue impulsada muy probablemente por la explosión de homicidios que hubo en ciudades principales como Bogotá, Medellín y la misma Cali. En Bogotá, donde el fenómeno fue menos fuerte, los homicidios aumentaron de 20.48 por cada 100.000 habitantes a 22.71, (Medicina Legal 2010, pág. 44) en un contexto de guerra por las ‘ollas’ de la ciudad. (Corporación Nuevo Arcoíris 2012)

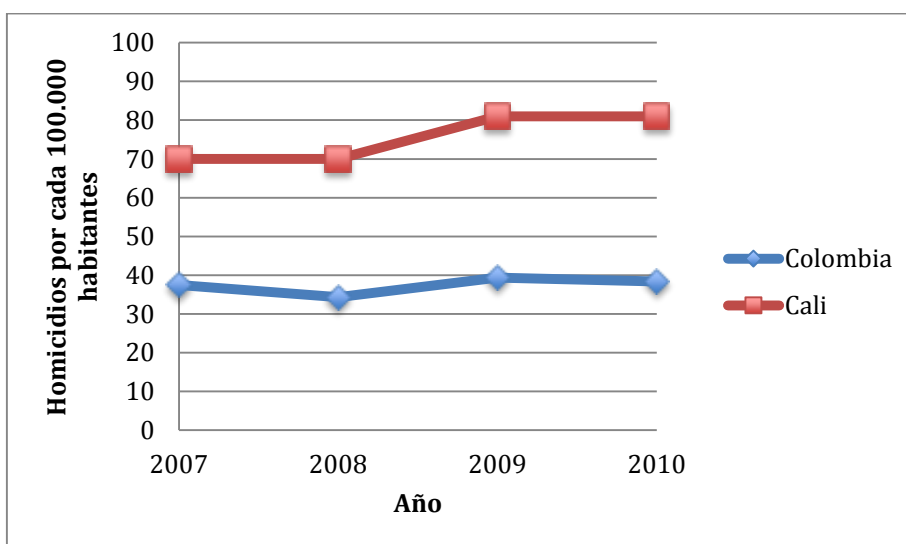
En Medellín, el caso más grave, la tasa de homicidios pasó de los 45.6 casos por cada 100.000 habitantes del año 2008, a 94.4 en 2009. (Medellín Cómo Vamos [MCV] 2014, pág. 79) Esto, motivado por la sangrienta guerra entre alias ‘Sebastián’ y alias ‘Valenciano’; dos cabecillas de La Oficina de Envigado cuyas facciones se vieron enfrentadas por el control del narcotráfico y que involucraron en su confrontación a



numerosas bandas aliadas conocidas por su actividad delictiva en las áreas del microtráfico, el sicariato y la extorsión. (Caracol Radio 2011)

En Cali, donde se daba una disputa interna entre varios miembros de Los Rastrojos, (Corporación Nuevo Arcoíris 2012) la tasa de homicidios se disparó hasta 81 casos por cada 100.000 habitantes, dejando 1797 personas muertas de manera violenta. (Observatorio Social 2011, págs. 2-3) Finalmente, en el 2010, Colombia registró una baja de poco más de un punto: registró 38,36 homicidios por cada 100.000 habitantes. (Medicina Legal 2012, pág. 70) Cali, sin embargo, se mantuvo estático en su cifra anterior de 81 homicidios por cada 100.000 habitantes. (Observatorio Social 2011, pág. 3)

**Gráfico 2. Tasas de homicidios en Colombia y en Cali, años 2007 – 2010.**



Fuente: gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Medicina Legal 2012, pág. 70) y (Observatorio Social 2011, pág. 3)

Lo expuesto anteriormente deja ver que la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, con un enfoque casi en su totalidad punitivo, no fue muy efectiva en su parte de seguridad urbana. Si bien el enfoque militar y policivo fue efectivo y logró la disminución del accionar de algunos grupos armados al margen de la ley en zonas rurales, la política falló a la hora de combatir las nuevas formas de delincuencia que se fueron asentando en las ciudades y que pudieron ser fruto de fallas en las políticas de prevención y reinserción de desmovilizados.

## **1.2. Política de Seguridad Ciudadana 2011 – 2013**

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la República, en el último cuatrimestre de 2010, se decidió que lo mejor era diseñar e implementar una política que atendiera exclusivamente los problemas de seguridad urbana; una política aparte de la de seguridad nacional, contrario a lo que se venía haciendo. Fue así como nació la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC): “una política implacable contra el delito y sus causas, una propuesta integral y multisectorial orientada a enfrentar el fenómeno desde múltiples frentes, que incluye acciones que van desde la prevención hasta la penalización” (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2011, pág. 1).

La PNSCC entiende que en el área de la seguridad en las ciudades hay tres tipos de problemas. Primero, los que están relacionados directamente con la seguridad ciudadana: el homicidio y el hurto. (DNP 2011, pág. 2) Segundo, los que están relacionados con la convivencia, como las lesiones comunes y las muertes en accidentes de tránsito. (DNP 2011, pág. 2) Tercero, los que la política denomina “Otros de Alto Impacto”; comprenden la microextorsión y el microtráfico. (DNP 2011, pág. 2) Como posibles perpetradores de estos delitos se identifican la delincuencia común, la delincuencia organizada, las expresiones urbanas de los grupos al margen de la ley y las BACRIM y, finalmente, a ciudadanos corrientes en actos de violencia espontánea. (DNP 2011, pág. 2)

De esta manera, la PNSCC comprende cada uno de los aspectos de su nombre – seguridad y convivencia– de manera diferente. La seguridad ciudadana, la define como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes” (DNP 2011, pág. 1). La convivencia, por otro lado, como “la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social” (DNP 2011, págs. 1 – 2).

Para cumplir con su propósito, la PNSCC establece una intervención integral a través de siete ejes; cinco estratégicos y dos transversales. Los estratégicos son: (1) la prevención social y situacional, (2) la presencia y control policial, (3) justicia, víctimas y resocialización, (4) cultura de legalidad y convivencia y (5) ciudadanía activa y responsable. (DNP 2011, págs. 14 – 28) Los dos transversales son (1) sistema de

información, estudio y evaluación y (2) las reformas de ley. (DNP 2011, 19ágs.. 14 – 28)

Los tres primeros ejes permitirán romper el ciclo delictivo. El cuarto y el quinto serán los encargados de habilitar el entorno social y, los dos últimos, fortalecerán la institucionalidad. (DNP 2011, pág. 8) Partiendo de allí, esta política demuestra ventajas, con respecto a la anterior, en cuanto a su construcción. Es una política mucho más elaborada, que ahonda más en el problema específico de la seguridad ciudadana, y lo aborda desde un enfoque multidimensional; la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, además de abordar de manera muy breve los asuntos urbanos, centraba su atención en la intervención policial.

El primer eje, la prevención social y situacional, se enfoca en estrategias de neutralización y reducción del riesgo de ocurrencia del delito. Lo social se refiere a la intervención del individuo y, lo situacional, a la de los hechos punibles y los elementos del entorno que pueden estimular la comisión de delitos. (DNP 2011, págs. 14 – 16) Dichas intervenciones no se darán tanto desde el factor policial o de amenaza de fuerza y pena, sino, desde la implementación de estrategias que reduzcan “las probabilidades de inicio y continuación de carreras delictivas” (DNP 2011, pág. 14).

Para la intervención social, la PNSCC establece una línea de acción que comprende números componentes que la política lista de manera general. Sin embargo, después de estudiarla, es posible agrupar estos componentes en cuatro grandes grupos de línea de acción. El primero, enfocado a la intervención de los jóvenes; el segundo, a la de los padres de familia; el tercero, a la población general y, el último, a las restricciones y sanciones que deben guiar algunas de las acciones de los mandatarios locales para intervenir las situaciones más críticas.

La intervención a los jóvenes, comprenderá la promoción de iniciativas con miras a evitar la desescolarización de niños y jóvenes vulnerables, promover la identificación y desarrollo de talentos, habilidades y competencias artísticas, estimular el hábito de la lectura y el uso de las bibliotecas y mejorar el uso del tiempo libre con jornadas escolares extendidas o complementarias. (DNP 2011, pág. 15) También, la capacitación de jóvenes en alto riesgo en artes y oficios que promuevan la generación de ingresos, y su inserción socio-económica y laboral, y la promoción de acciones complementarias para evitar el

reclutamiento y utilización de menores por parte del crimen organizado. (DNP 2011, págs. 14 – 16)

La intervención a los padres en situación de vulnerabilidad, por su parte, consistirá en la capacitación en prácticas de buena crianza y en un acompañamiento y orientación para la prevención de la violencia intrafamiliar y el abuso sexual. (DNP 2011, pág. 14) Además, se les capacitará en competencias básicas sobre resolución de conflictos intrafamiliares e interpersonales para prevenir actos de violencia producto de la intolerancia. (DNP 2011, pág. 14)

Complementario a las intervenciones a jóvenes y padres, se implementarán, a nivel de población general, la formación en derechos sexuales y reproductivos y la formación en competencias sobre sexualidad, embarazo precoz y paternidad responsable. (DNP 2011, pág. 14) También, se capacitará a padres, docentes, estudiantes y directivos de establecimientos educativos, en zonas vulnerables, en materia de resolución de diferencias interpersonales con miras a mejorar la autoestima y a que prevalezca el interés común por el aprendizaje. (DNP 2011, pág. 15)

De la misma manera, se concientizará a la población joven y adulta sobre los riesgos sociales y los daños a la salud asociados al consumo de drogas y alcohol. (DNP 2011, pág. 15) Esto será complementado con iniciativas orientadas al uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en instituciones culturales, educativas y comunitarias, para mejorar no solo el sector cultural y educativo sino, también, para promover un mejor uso del tiempo libre. (DNP 2011, pág. 15) Finalmente, se promoverá la inserción –en los planes de desarrollo territorial locales– de programas de inclusión y rehabilitación social de los habitantes de la calle, junto a procesos de renovación urbana que disminuyan la percepción de inseguridad. (DNP 2011, pág. 15)

En cuanto a el accionar de los gobernantes regionales, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana considera que –además de actuar acorde a lo anteriormente enunciado– se debe facultar e instar a los gobernadores de cada departamento para que lideren acuerdos en materia de restricción al expendio e ingesta de alcohol. También, para que intervengan en los casos en los que los alcaldes de municipios que conurben no se puedan poner de acuerdo con respecto a estas actividades o al

funcionamiento y uso de espacios establecimientos públicos. (DNP 2011, págs. 15 – 16)

En cuanto a la prevención situacional, la política se extiende menos, pero específica un conjunto de acciones que incluyen la recuperación e iluminación de vías y accesos peatonales y vehiculares para reducir la comisión de delitos, la recuperación y construcción de espacios para la recreación, el deporte y la cultura, y el uso de circuito cerrado de televisión, en lugares estratégicos, con fines de prevención, disuasión, control y judicialización. (DNP 2011, pág.16) Todos estos elementos que completan el primer eje, marcan ya una diferencia con respecto a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática; muestran una intención de abordar la problemática desde instancias previas, incluso, a su mismo surgimiento.

El segundo eje, presencia y control policial, comprende el fortalecimiento de la Policía Nacional en su capacidad de disuasión y control del delito. La PNSCC entiende que es necesario, con miras a contrarrestar el accionar de la delincuencia organizada, acercar la policía a la comunidad a la vez que se mejora su capacidad de despliegue estratégico y focalizado. (DNP 2011, pág.18) Esta labor, específica la política, necesitará del trabajo conjunto del Gobierno Nacional con los entes territoriales, sobre todo en la caracterización del delito y de las necesidades de cada municipio o región. (DNP 2011, pág.18)

Dentro de las líneas de acción de este eje, está la implementación y el fortalecimiento del plan de vigilancia por cuadrantes, la focalización de patrullajes y operativos en zonas de alta criminalidad, el mejoramiento de los sistemas de comunicación de la Policía, la creación de una base de datos única de los portadores de armas legales y el fortalecimiento de la credibilidad de la institución policiva en las ciudades donde más se requiere de su actuación. (DNP 2011, págs. 18 – 19)

También se plantea, dentro de este mismo eje, el fortalecimiento de los instrumentos y mecanismos de inteligencia, el incremento del pie de fuerza y la coordinación con la Fiscalía General para combatir a los grupos de delincuencia organizada. (DNP 2011, pág. 19) Con este mismo ente acusador, se plantea la creación de grupos especializados en extorsión y microextorsión. Finalmente, se proponen programas de desarme y la realización de un estudio sobre la cantidad de armas y municiones circulantes en la ciudades, independientemente de si son legales o ilegales. (DNP 2011,

págs. 19 – 20) Este segundo eje, podría decirse que comparte la mayoría de sus elementos con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

El tercer eje, justicia, víctimas y resocialización, se refiere a la justicia como la “garantía del respeto al ordenamiento legal y de los derechos individuales y colectivos en el marco de un Estado social de derecho” (DNP 2011, pág. 20). Así, se habla de la necesidad de fortalecer las instituciones relativas a la justicia y a la aplicación de la ley penal tanto en adultos como en menores de edad. Para esto, entiende que es necesario mejorar la capacidad investigativa de la Policía y la Fiscalía, así como la coordinación de éstas con el Consejo Superior de la Judicatura con miras a lograr un mayor número de condenas. (DNP 2011, pág. 21)

En material penal, la PNSCC plantea que se debe tener en cuenta la reincidencia como un factor determinante en el momento de imponer las penas, de otorgar beneficios y de establecer agravantes. (DNP 2011, pág. 21) En este mismo sentido, plantea una reforma al código penal para acabar con los abusos y las fugas en los centros de reclusión del país, además de impedir que los presos continúen delinuyendo desde las cárceles. (DNP 2011, pág. 21) Esto último, promoviendo la reubicación de los delincuentes lejos de su zona de actividad e influencia. (DNP 2011, pág. 22)

Dentro de este mismo eje, se propone, también, fortalecer el acceso de los ciudadanos a la justicia. Para esto, la PNSCC insta a promover “mecanismos de denuncia y orientación a víctimas del delito para facilitar su acceso oportuno a las autoridades y a la justicia y la respuesta de éstas, evitando que sean revictimizadas” (DNP 2011, pág. 23). También, se habla de la promoción de herramientas ya existentes como los consultorios jurídicos universitarios y del mejoramiento en la atención jurídica y psicosocial a las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar. (DNP 2011, pág. 23)

En el cuarto eje de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana fue bautizado como el eje de la cultura de legalidad y convivencia, que es lo que precisamente busca incentivar. Este eje busca la apropiación, por parte de los ciudadanos, de “normas de conducta elementales aceptadas en la sociedad en el marco del Estado social de derecho, las instituciones y los principios democráticos” (DNP 2011, pág. 23); busca, básicamente, la autorregulación.

Allí será en donde el gobierno utilizará una combinación de garrote y zanahoria. Por un lado, promoverá el incremento de la eficacia a la hora de imponer sanciones legales y administrativas a los comportamientos que atenten contra los principios anteriormente nombrados. Esto, acompañado de la intensificación del control sobre los actos que puedan afectar la tranquilidad tales como el mal uso del espacio público o el ruido excesivo en zonas residenciales. (DNP 2011, pág. 24) Por el otro, implementará “incentivos para reconocer a escala municipal a los ciudadanos o grupos que en los barrios y veredas sean ejemplo de buen comportamiento cívico, de solidaridad y de cumplimiento de la ley” (DNP 2011, pág. 25).

Esta segunda parte, la de la zanahoria, irá acompañada de pedagogía para exaltar “el apego a la ley y su concordancia con la moral como un valor social fundamental, rechazando legal y socialmente las opciones del atajo y el dinero fácil” (DNP 2011, pág. 24). También, para desarrollar actividades relacionadas con la prevención vial, la autorregulación en el consumo de licor y la solución pacífica de conflictos y diferencias que se presentan en el desarrollo de la vida en comunidad. (DNP 2011, pág. 24)

El quinto eje estratégico, último de este tipo, es el de ciudadanía activa y responsable. La PNSCC considera que, más allá de la responsabilidad del Estado en todas sus expresiones, la reducción de la criminalidad y la violencia solo será posible si la ciudadanía se vincula activamente cooperando con las autoridades. (DNP 2011, pág. 25) Esto, pues la PNSCC considera que es la ciudadanía el “principal actor y destinatario” (DNP 2011, pág. 25) de la política.

Para el desarrollo de este eje, se buscará vincular a la ciudadanía en la prevención de delito a través de la promoción de mecanismos de precaución. (DNP 2011, pág. 25) Igualmente, se buscará que la comunidad se involucre en mayor medida en la denuncia del delito. Para esto, dice la política, se podrán buscar alianzas con los medios de comunicación. (DNP 2011, pág. 26) Finalmente, pensando en la convivencia, se buscará fortalecer espacios de mediación y encuentro que permitan generar consensos y dirimir conflictos. (DNP 2011, pág. 26)

Es de destacar que el estímulo a la denuncia del delito es uno de los puntos más importantes que plantea esta política. No solo porque puede facilitar el trabajo de las

autoridades por adquirir conocimiento de hechos delictivos sino, también, porque puede ayudar a acabar, o al menos mejorar, el registro del crimen en Colombia. En este país, existe un subregistro motivado en gran parte por lo engorroso de los trámites y por una falta de cultura de la denuncia; en ocasiones también por temor a las represalias. (Policía Nacional 2006, pág. 19)

Después de estos cinco ejes estratégicos ya explicados, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia establece la necesidad de crear dos más, transversales, que apoyen el desarrollo de los cinco estratégico: “1) los sistemas de información y el estudio de las políticas públicas, y 2) los desarrollos normativos.” (DNP 2011, pág. 26). El primero de estos ejes, plantea que los estudios de las políticas públicas, y la adecuada implementación de los sistema de información, permiten no solo la adecuada implementación de la política pública sino, también, el seguimiento y el mejoramiento constante de la misma. (DNP 2011, pág. 27) Además, también puede ayudar a optimizar los procesos judiciales y los de sanción y control policial. (DNP 2011, pág. 27)

Para el desarrollo de este eje, la PNSCC plantea estimular el estudio de las políticas de seguridad y convivencia en los centros de educación superior o en centros especializados nuevos o ya existentes. (DNP 2011, pág. 29) Esto, con miras a identificar la mejores prácticas en materia de criminalidad e identificar la efectividad de las intervenciones que se estén llevando a cabo. (DNP 2011, págs. 28 – 29) También, se busca involucrar en este mismo sentido a las entidades del Estado para que lleven a cabo estudios en esta materia a nivel nacional, regional y local. (DNP 2011, pág. 29)

Además, en su parte de sistemas de información, este eje plantea la creación del Sistema Nacional de Información del Delito (SNID), “una base unificada de datos del delito” (DNP 2011, pág. 28). Es SNID contaría con una encuesta de victimización y autorreporte, un registro único de delincuentes y sus respectivos antecedentes y un registro de infracciones a la ley penal. Adicionalmente se nutriría de un “Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el marco de un sistema regional que permita el análisis comparativo regional y global” (DNP 2011, pág. 28).



El séptimo eje, segundo de los transversales, consiste en “impulsar una plataforma jurídica compuesta por dos iniciativas, orientadas a contar con un marco normativo más robusto para combatir el crimen y estimular la convivencia ciudadana” (DNP 2011, pág. 29). La primera iniciativa que postula la PNSCC es la creación del estatuto de seguridad ciudadana que, al día de hoy, ya es ley; se materializó con la aprobación –a mediados de 2011– de la ley 1453. La segunda, consiste en impulsar un código de convivencia ciudadana, pensado para ampliar el código de policía, mejorar la convivencia y lograr distinciones entre normas para contextos urbanos y las normas para el sector rural. (DNP 2011, pág. 29)

En desarrollo de este último eje, el Gobierno de Juan Manuel Santos promovió y logró que el Congreso aprobara la ley 1453 de 2011, más conocida como la Ley de Seguridad Ciudadana. En lo que concierne a la materia de estudio de este trabajo de investigación, se pueden destacar algunas de las reformas hechas al código y al procedimiento penal que, en materia de combate el crimen y a los homicidios, podrían clasificarse en dos grupos: reformas punitivas y reformas estratégicas.

En el grupo de las punitivas se destacan como positivas la creación del delito de tráfico de menores de edad que tendrá una pena de entre 30 a 60 años de cárcel. (Ley 1453 2011, art. 6) En ese mismo sentido, se penalizará el uso de menores de edad para la comisión de delitos; (Ley 1453 2011, art. 7) esto, para que no sean usados con motivo de las bajas penas para los menores de edad. Aunque las penas para los menores no se aumentaron, usar a uno de ellos puede acarrearle de 10 a 20 años de cárcel al adulto que lo haga. (Ley 1453 2011, art. 7)

Otro elemento positivo dentro del grupo punitivo, es la inclusión de las armas ‘hechizas’ o caseras dentro del delito de porte ilegal de armas. (Ley 1453 2011, art. 365) En las reformas estratégicas, por otro lado, se destacan la posibilidad de hacer allanamientos las 24 horas del día (antes era prohibido en las noches), (Ley 1453 2011, art. 255) la ampliación de las órdenes de vigilancia a un año, (Ley 1453 2011, art. 54) y la ampliación de las órdenes de interceptación de llamadas a seis meses. (Ley 1453 2011, art. 52)

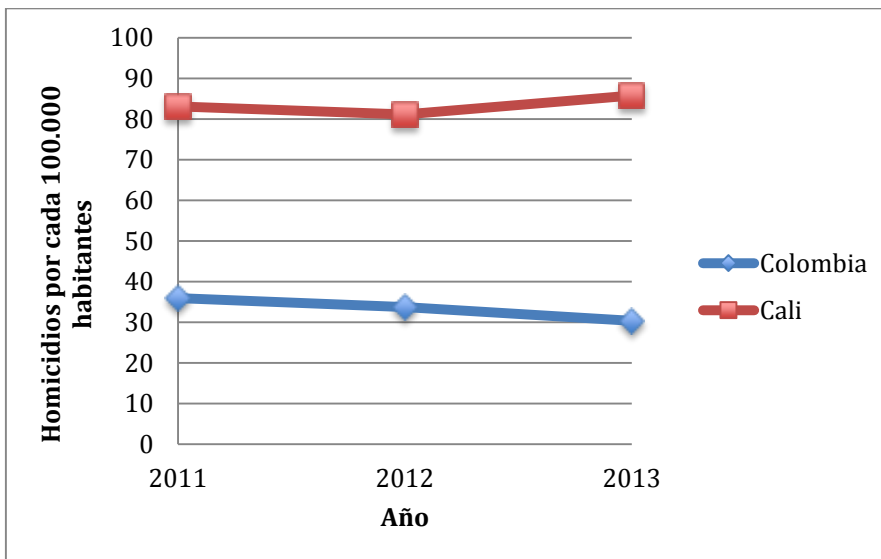
La reforma a esta ley, sobre todo en los puntos expuestos, es positiva en la medida que –siguiendo a Roemer (2013)– se aumentan los costos de cometer cierto tipo de crímenes que a menudo inciden sobre las tasa de homicidios. La parte punitiva aumenta los costos y la parte estratégica ayudará a combatir a quienes insistan en mantenerse al margen de la ley. Es importante que se promuevan reformas a la justicia para mejorar su eficiencia ya que los costos sólo aumentarán si dichas penas lograr hacerse efectivas.

La articulación de estos siete ejes de la PNSC, se presenta como novedosa dentro de lo que es una política pública de seguridad ciudadana a nivel nacional. El enfoque multidimensional y la amplia extensión de los esfuerzos hacia la prevención y corrección de diferentes situaciones que directa o indirectamente terminan promoviendo la criminalidad y la inseguridad, se muestran adecuados. La política pública, además de presentar los elementos citados en su diseño, también establece –en sus últimos ejes– el monitoreo y la generación de sistemas de información que le permiten nutrirse del ambiente determinado al cual pertenece; elemento fundamental en el funcionamiento de una política pública de acuerdo a Velásquez (2009, pág. 156).

Sin embargo, se debe diferenciar siempre el diseño de la implementación. El desarrollo del conjunto de los siete ejes explicados –dice la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana– tiene como propósito la reducción del crimen en general (haciendo énfasis en hurtos), la reducción del número de homicidios, el mejoramiento de la convivencia ciudadana, la reducción del miedo de las personas al crimen y lograr judicializar a más criminales violentos. (DNP 2011, pág. 7) Esto, con la aspiración –enunciaba la política– de tener mejoras “sustanciales” hacia el año 2014 en materia de seguridad ciudadana.

En el caso de Cali, dichas mejoras no se han dado en cuanto la tasa de homicidios se ha mantenido en los niveles más altos; 83.05 por cada 100.000 habitantes en 2011, (Medicina Legal 2012, pág. 95) 81.10 en 2012, (Medicina Legal 2013, pág. 150) y 85.74 en 2013. (Medicina Legal 2014, pág. 110) Cifras que contrastan con las consolidadas a nivel nacional en las que se registraron algunas de las tasa de homicidios más bajas de la última década: 35.95 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011, 33.76 en 2012 y un histórico de 30.33 casos en 2013. (Medicina Legal 2014, pág. 81)

**Gráfico 3. Tasas de homicidios en Colombia y en Cali, años 2011 – 2013.**



Fuente: gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Medicina Legal 2012, pág. 70) y (Observatorio Social 2011, pág. 3)

Lo anterior, se dio a pesar de que la misma PNSCC ya había advertido que, antes de 2011, Cali mantuvo sus tasas de homicidio “conservando una participación preponderante en la tasa nacional de homicidios y revelando así la falta de avances en materia de reducción de este delito” (DNP 2011, pág. 40). Con la identificación del problema y, de esa manera, de Cali como un caso crítico y prioritario, se habrían esperado una atención y unos resultados diferenciales, más acordes con el descenso registrado en la tasa de homicidios a nivel nacional.

## **2. POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE CALI: IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS**

En este capítulo se presentarán las políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementaron en la ciudad de Santiago de Cali durante las administraciones de Jorge Iván Ospina y Rodrigo Guerrero con el objetivo de conocerlas a profundidad no sólo en su estructura y partes sino, también, en las metas y escenarios que cada política planteaba alcanzar.

### **2.1. ¿Quién ejecuta la Política de Seguridad en Cali?**

La Alcaldía de Cali ha dotado de varias funciones a su Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad que es la encargada, en gran medida, de la implementación de las estrategias para combatir el crimen en la ciudad de Cali. Para cumplir con dicha tarea, esta secretaría ha creado dos dependencias: la Subsecretaría de Convivencia y la Subsecretaría de Policía y Justicia.

La primera, es la encargada de “realizar acciones de promoción para la interacción armónica y positiva de la comunidad”; también, de prevenir “los factores y causas que afecten la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos” (ASC 2009). La segunda, de “coordinar y ejecutar las políticas de la Administración Municipal en todo lo relacionado con las medidas policivas” (ASC 2009). También, de adelantar las labores administrativas pertinentes para el funcionamiento y la coordinación de la “labor de las Inspecciones de Policía Urbana, comisarías de familia y corregidores, para asegurar el cabal cumplimiento de sus funciones” (ASC 2009).

Al ser una dependencia de la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad cumple con su labor según las directrices del alcalde titular y de la política de seguridad que éste haya diseñado. Por ello, se pueden evidenciar diferencias entre los métodos y estrategias que la Secretaría ha implementado en diferentes momentos y durante las diferentes administraciones. Esto, permite establecer claramente las diferencias entre las estrategias de una alcaldía y otra, así como sus respectivos resultados.

Cabe anotar que la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad no se dedica

exclusivamente a los problemas de seguridad y convivencia sino que, también, es la encargada de la atención a emergencias y desastres, de la generación de programas y compañías de prevención en esta materia, del control del uso del espacio público, de la protección al consumidor, de las invasiones, de la minería y de la inspección a establecimientos públicos. (ASC 2010)

## **2.2. Implementación y resultados de la Política de Seguridad Ciudadana Administración Jorge Iván Ospina**

Cuando Jorge Iván Ospina fue el titular de la Alcaldía (2008 – 2011) se estaba aplicando, a nivel nacional, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Esta iniciativa del Gobierno de Uribe lo acompañó durante los primeros 3 años de su mandato; el cuarto, estuvo bajo la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Juan Manuel Santos.

Como plan de seguridad, Ospina propuso, en el Plan de Desarrollo 2008 – 2012, el programa Cali es Vida. Una programa que identifica como causa de la situación de inseguridad en Cali, la confluencia de las violencias “política, social, familiar, sexual” y del “problema generado por abuso del poder y el uso ilegítimo de la fuerza en las relaciones entre individuos, grupos sociales e instituciones” (ASC 2008, pág. 86). Cali es Vida fue la guía que se usó para la seguridad pues nunca se estructuró una política de seguridad aparte como se venía haciendo en años anteriores.

Para combatir estos flagelos, Cali es Vida planteó la realización de cinco macroproyectos: (1) Cali Segura y Amable, (2) Redes para los Derechos Humanos, (3) Cali Actuando Frente a las Drogas, (4) Familias en Paz y (5) Conviviendo Sin Pandillas. Cali Segura y Amable, planteó que se debían fomentar el cumplimiento de los deberes, el adecuado ejercicio de los derechos y los cambios necesarios en el comportamiento y las actitudes de las personas. (ASC 2008, pág. 86)

También, se planteó en este mismo macroproyecto, “el desarrollo de acciones de solidaridad e inclusión que fortalezcan el tratamiento pacífico de los conflictos y mejoren la oportunidad y el acceso a los diferentes procedimientos de justicia, así como a los programas de resocialización y reintegración de la población infractora” (ASC 2008, pág.

86). Todo esto, con miras a promover una nueva cultura ciudadana que permita reducir el uso de la violencia, apoyar la resocialización, dirimir conflictos de manera pacífica y “posicionar el propósito de la paz en el imaginario ciudadano” (ASC 2008, pág. 86).

Para esto, se plantea en Cali Segura y Amable, se ampliarán los espacios para la justicia existentes y se construirán unos nuevos. También, se construirán nuevos CAI y estaciones de Policía y se brindará apoyo a los organismos encargados de la seguridad y la justicia. Esto, con miras a tener una mayor presencia institucional –tanto de seguridad como de justicia– en el territorio de la ciudad y lograr un adecuado control y monitoreo de las actividades delictivas. (ASC 2008, pág. 86)

El macroproyecto Redes para los Derechos Humanos, segundo de la política, planteó “implementar un modelo de gestión institucional y ciudadana que garantice la plena vigencia de los Derechos Humanos en el Municipio” (ASC 2008, pág. 88). Esto, con el objetivo de sensibilizar a los ciudadanos con respecto a la reintegración y formarlos en Derechos Humanos; en su exigibilidad y en el respeto a los mismos. (ASC 2008, pág. 88) Para esto, el macroproyecto plantea programas pedagógicos que irían acompañados de un programa de evaluación y monitoreo a la situación de los Derechos Humanos en Cali. (ASC 2008, pág. 88)

El tercer componente de la política de seguridad, Cali Actuando Frente a las Drogas, estaba orientado a la atención al consumo de drogas en la ciudad mediante “un modelo comunitario de inclusión social” (ASC 2008, pág. 89) que permitiera tratar esta compleja problemática que no solo afecta al consumidor sino, también, a su familia, sus allegados y a la comunidad en la que habita. (ASC 2008, pág. 89) A través de este macroproyecto, se pretendía, primero, prevenir que las personas se iniciaran en el consumo de drogas; segundo, ofrecer una respuesta ante los casos de consumo existentes y, tercero, desarrollar acciones orientadas hacia la identificación de prácticas y lugares de expendio de drogas. (ASC 2008, pág. 90)

Para esto, se propuso hacer un monitoreo desde este tipo de actividades en las instituciones educativas, así como la puesta en marcha de actividades educativas, deportivas y culturales orientadas a la prevención del consumo. (ASC 2008, pág. 89) Además, se planteó la realización de acuerdos interinstitucionales para la prevención,

atención y rehabilitación y, desde la ciudadanía, la creación de redes comunitarias para la prevención y atención al consumo de sustancia psicoactivas; también, para la reintegración social de los consumidores. (ASC 2008, pág. 89)

Familias en Paz, como cuarto macroproyecto, centra su preocupación en la prevención de la violencia intrafamiliar y el abuso sexual, así como en la atención a las víctimas de estos flagelos. En ese sentido, plantea la “construcción de una cultura del buen trato y de convivencia familiar, ampliando en el contexto familiar el ejercicio y respeto a los derechos humanos, las relaciones incluyentes y la equidad de género e intergeneracional” (ASC 2008, pág. 90).

Como eje de acción, este componente de la política de seguridad planteó la implementación de estrategias pedagógicas orientadas al mejoramiento de las relaciones familiares a través del respeto y el reconocimiento de las diferencias de opinión, de género y de generación. (ASC 2008, pág. 90) También, la integración de la comunidad a procesos que faciliten la identificación de las problemáticas en las diferentes zonas de la ciudad. (ASC 2008, pág. 91) Junto a esto, la atención a las víctimas de cualquier tipo de violencia intrafamiliar y/o sexual a través de las comisarías de familia y casas de justicia que también serán acondicionadas para esto. (ASC 2008, pág. 90)

El último componente, conviviendo sin pandillas, estaba orientado hacia los jóvenes y pretendía “generar una cultura de convivencia con la juventud que propicie la resolución y el trámite no violento de los conflictos, fomentando la solidaridad, la garantía integral de sus derechos y la consolidación de relaciones sociales pacíficas en medio del respeto por la diferencia.” (ASC 2008, pág. 91). Esto, mediante la identificación de los focos de conflicto entre los jóvenes, la integración a la sociedad de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad y la promoción de una cultura de paz y convivencia. (ASC 2008, pág. 91)

Para su desarrollo, este macroproyecto considera fundamental el fortalecimiento y la ampliación de los lugares para la atención de menores de edad infractores, así como el apoyo a los procesos de reintegración y reconciliación. (ASC 2008, págs. 91 - 92) Además, en el ámbito escolar, la aplicación de estrategias pedagógicas e informativas para la prevención del conflicto juvenil, así como la creación de espacios de mediación escolar para la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos. (ASC 2008, pág. 92)

Finalmente, se plantea la generación de oportunidades productivas y culturales para que los jóvenes se alejen de la violencia. (ASC 2008, pág. 91)

Los cinco macroproyectos o componentes de la política reflejan una tendencia muy clara hacia la prevención social. Si bien lo policial sí estuvo incluido en el diseño de la política y –en lo estricto– la política fue multidimensional, no se vio que tuviera un peso individual equivalente a los demás componentes y así mismo se manifestó en la fase de ejecución. Contrario a lo que se aplicaba a nivel nacional –la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática– la política Cali es Vida priorizó los programas sociales y las iniciativas pedagógicas, pues casi siempre ubicó el origen de la violencia y de los problemas de convivencia en la situación socioeconómica de los habitantes de la ciudad.

Desde dicho enfoque, las estrategias implementadas fueron definitivamente insuficientes a la hora de enfrentar la compleja problemática de violencia en Cali. Por lo menos así lo demuestran las cifras que dejaron los años de su implementación. En el año 2008, por ejemplo, se registraron 1463 homicidios, (Observatorio Social 2011, pág. 2) en el 2009, la cifra aumentó considerablemente y alcanzó los 1797 casos, (Observatorio Social 2011, pág. 2) y, en el 2010, el total de muertes violentas llegó a las 1826. (Observatorio Social 2011, pág. 3) Su último año, acompañado de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, no fue diferente: las muertes fueron 1885. (Medicina Legal 2012, pág. 70)

Los resultados en detalle, en materia de homicidios, así como la tasa por cada 100.000 habitantes se puede encontrar en la Tabla 1. En dicha tabla también se podrán observar los datos de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia para establecer un comparativo.



**Tabla 1. Resultados de la Política de Seguridad en Cali en materia de homicidios, años 2008 – 2011.**

Año	Total Homicidios - Cali	Homicidios por cada 100.000 habitantes - Cali	Homicidios por cada 100.000 habitantes - Colombia
2008	1463	66	34,31
2009	1797	81	39,39
2010	1826	81	38,36
2011	1885	83,05	35,95

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Medicina Legal 2012, pág. 70), (Observatorio Social 2011, pág. 2) y (Observatorio Social 2011, pág. 3)

Si bien se ve un primer año en el que los homicidios son significativamente más bajos, ese año hubo una disminución significativa de los homicidios en todo el país, como se explicó en el capítulo correspondiente a las política nacionales. Además, en Cali – durante la Alcaldía anterior– se venía presentando una tendencia a la baja en los homicidios. Los años 2005, 2006 y 2007 presentaron tasas de homicidio de 76, 74 y 70 muertes violentas por cada 100.000 habitantes, respectivamente, que mostraban resultados frente a los 91 homicidios por cada 100.000 habitantes que se venían presentando en 2003 y 2004. (Observatorio Social 2011, pág. 3)

Así, se ve que la implementación de la nueva política de seguridad con enfoque social que trajo el Alcalde Ospina no pudo mantener dicha tendencia, ni mucho menos hacer frente a los nuevos fenómenos de violencia que se fueron asentando en la ciudad. Esto podría explicarse en la medida que la política siempre se preocupó por la situación de exclusión de algunos habitantes de la ciudad y por la pedagogía y no centró su atención, de

manera adecuada, en la delincuencia organizada, muchas veces manejada desde la periferia, y que encuentra su origen en grupos armados al margen de la ley o en bandas delincuenciales de las que hacen parte antiguos paramilitares.

Estas bandas que mueven grandes cantidades de dinero y que han ido reclutando pandillas juveniles y extendiendo su alcance al interior de la ciudad, están involucradas con los negocios del narcotráfico, la extorsión, el microtráfico, el sicariato y el secuestro. Así, la inclusión social no es una de sus prioridades y, si bien los programas sociales pueden evitar la adhesión voluntaria de algunos potenciales miembros, el poder estas bandas para ejercer la violencia puede propiciar el reclutamiento forzoso que, necesariamente, debe ser combatido con la fuerza. Esto, pues la violencia deja de ser una expresión espontánea por causas sociales para convertirse en un método calculado para lograr fines económicos y criminales.

Otra falla que se identificó fue la falta de una política de seguridad como tal, separada del plan de desarrollo, que ahondara en los métodos de ejecución de cada uno de esos macroproyectos. La explicación general y la enunciación de unos pocos objetivos y metas –como quedó consignado en el plan–, más allá de darle margen de maniobra a la Alcaldía, dieron espacio a la improvisación y a la falta de claridad a la hora de emprender una ruta hacia la reducción de la delincuencia.

Muestra de ello fue la creación, sobre la marcha, de planes de intervención temporales que atendieron coyunturas pero no el fenómeno y, otros más, que nunca funcionaron o que nunca terminaron si quiera de arrancar. Ejemplo de los primeros, fueron los programas de desarme en el año 2009, (ASC 2009b) y la creación de una brigada contra el homicidio, (El País 2009, pág. A-1) –ninguno contenido en el plan de desarrollo– que nunca mostraron resultados y que terminaron con un aumento en los homicidios del 23%.

En el caso de los programas que no funcionaron por falta de continuidad, o que ni siquiera arrancaron, se encuentran Cali Sin Pandillas, Planes Seguros para las Comunas y el Centro de Intervención para la Seguridad Ciudadana. Cali Sin Pandillas, enmarcado en los objetivos del macroproyecto “Conviviendo Sin Pandillas”, solo se realizó durante uno de los cuatro años de la administración, en el 2010. Además del tiempo que tardó su implementación, éste programa en el que llegaron a participar más de mil jóvenes de las

comunas 7,16, 18, 20 y 21, terminó siendo suspendido por la falta de 180 millones de pesos. (El País 2011) Un programa con tanta importancia para una alcaldía debería asegurar los recursos desde la planeación misma; lo ocurrido demuestra improvisación y falta de voluntad por parte de los responsables de la ejecución en su momento.

El caso de los Planes Seguros para las Comunas es también llamativo. Los planes, diseñados por el Instituto Cisalva de la Universidad del Valle, de la mano de la comunidad, consistían en ocho planes de intervención para las ocho comunas más afectadas por el fenómeno de la inseguridad, las 2, 6, 13, 14, 15, 18, 20, y 21. (El País 2011) A pesar de que la Alcaldía pagó casi 300 millones de pesos por el proyecto, y de que hizo un lanzamiento con todas las autoridades, el proyecto nunca se ejecutó. Nuevamente se argumentó la falta de presupuesto. (El País 2011)

Lo anterior, una vez más, dejó en entredicho la planeación cuando se pagó un estudio para un programa que finalmente no se pudo ejecutar. Estos dos casos – los Planes y Cali Sin Pandillas– llaman aun más la atención cuando, simplificando las situaciones, se observa que hay un programa que deja de ejecutarse por falta de 180 millones y otro que se convierte en el simple lujo de botar 300 millones por un diseño que nunca su utilizó.

Pero, como si fuera poco este panorama de dos programas que se cancelan por falta de presupuesto y del desperdicio de los 300 millones de pesos, la Alcaldía decidió firmar, en esa misma época, un contrato con la Fundación Pacific International por valor de 235 millones de pesos para llevar a cabo acciones de prevención en la comuna 19. (El País 2001) Es decir, no se tenían 180 millones para Cali Sin Pandillas, que se ejecutaba en cuatro comunas, ni dinero para ejecutar los Planes Seguros para las Comunas, que se ejecutarían en otras ocho, pero sí se tenían 235 millones para programas de prevención en una sola comuna de la ciudad.

Finalmente, el Centro de Intervención para la Seguridad Ciudadana, que fue anunciado por el mismo Presidente de la República en Octubre de 2010, nunca entró a operar. La idea de este Centro –que en Medellín logró una reducción del 62% en los homicidios en la comuna 13– era generar un espacio donde se pudieran unir el gobierno municipal, el CTI, el Ejército, el DAS, la Personaría, la Defensoría del Pueblo, entre otros, para trabajar en el Distrito de Aguablanca que venía enfrentado una ola de violencia. (El

País 2011)

El Alcalde Ospina se comprometió en su momento a adecuar la estación de policía Los Mangos para este propósito. Así, la policía de encargo de desocupar el segundo piso de dicha estación y de pintar las que serían las nuevas instalaciones del Centro de Intervención. (El País 2011) El resto de la adecuación quedaría en manos de la Alcaldía de la que nunca volvieron a saber: “se desentendieron”, fue la única explicación que encontró el Coronel John Rodríguez, comandante de Los Mangos (El País 2011).

Ospina salió al paso y dijo que estaban esperando los aportes económicos de la Nación, mientras su Secretaria de Gobierno argumentó retrasos y dijo que en parte se debían a que habían decidido mejor hacerlo en otro lugar. Al final, el proyecto nunca despegó y el segundo piso de la estación de Los Mangos terminó convertido en una bodega. (El País 2011)

Esto demuestra que aunque la falta de presupuesto sea una limitación a la hora de ejecutar políticas de seguridad en Cali, la mala gestión de los recursos existentes empeora aun más la situación. Posición que se ve reforzada, además de por todo lo anterior, por los resultados obtenidos en seguridad después de que esta Alcaldía aumentara el presupuesto de la policía de los 28.922 a los 52.924 millones de pesos. Hecho que llama la atención cuando en su política no crea grandes planes para este cuerpo ni hace énfasis en el uso de la fuerza. Una muestra de que con el doble del presupuesto –cuando no hay planeación ni monitoreo– las cosas también se pueden hacer peor.

Todas estas situaciones que se sumaron a las ya mencionadas falencias en la política de seguridad se prestaron para que Cali obtuviera los resultados que se vieron reflejados en la Tabla 1 y que son alarmantes. Al final, fueron cuatro años en lo que la política de seguridad no fue más que un enunciado en el que se enmarcaron programas temporales o fallidos y en el que podría decirse que la ciudad estaba supeditada más a las instrucciones que se dieran la Policía desde el orden nacional que a un programa claro en el orden local.

### **2.3. Implementación y resultados de la Política de Seguridad Ciudadana Administración Rodrigo Guerrero**

Con la llegada de Rodrigo Guerrero a la Alcaldía en 2012 se planteó un cambio de

estrategia. El nuevo alcalde, trajo una nueva política pública de seguridad para reemplazar la de su predecesor que no había dejado resultados satisfactorios. Esta nueva política planteó un modelo integral de intervención basado en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Gobierno de Juan Manuel Santos.

La Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como se llamó en Cali, retomó los cinco ejes estratégicos de la PNSCC del gobierno nacional y el primero de los transversales. Esto, con la intención de romper la tendencia al alza en los homicidios que dejó la alcaldía de Ospina y para marcar la diferencia en un histórico que registra 1827 homicidios por año, en promedio, durante los últimos 17 años. (ASC 2012, pág. 25) La meta que se planteó fue pasar de los 81 a los 60 homicidios por cada 100.000 habitantes, en cuatro años. (ASC 2012, pág. 26)

De esta manera, la política de seguridad de Cali quedó conformada por los ejes (1) prevención social y situacional, (2) control y presencia policial, (3) justicia, víctimas y resocialización, (4) cultura de legalidad, (5) ciudadanía activa y responsable y (6) sistemas de información, estudio y evaluación. (ASC 2012, págs. 6 - 8) Ahora, si bien la política dice que “se ha acogido como política del municipio en materia de seguridad y convivencia los aspectos fundamentales de la Política Nacional” (ASC 2012, pág. 4), también se han priorizado algunas acciones y sectores para la implementación con el fin de adaptarla a las necesidades de Cali.

Como la motivación y análisis de cada uno de los ejes ya se hizo en el capítulo correspondiente a la política nacional, en este capítulo solo se analizarán las acciones que llevará a cabo el Alcalde en consonancia con cada uno de los ejes y los elementos novedosos que se hayan podido introducir. También, el ámbito de aplicación y las zonas y delitos en lo que se haga énfasis.

La primera diferencia que marca la política es el fin y el ámbito de aplicación que adapta a la ciudad:

La seguridad y convivencia ciudadana tienen como fin el de proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Cali, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, a través de la reducción y la sanción del delito y del crimen violento, y la promoción de una cultura de respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento en sociedad (ASC 2012, págs. 4 - 5).

Como se dijo cuando se analizó la PNSCC, se abordarán los problemas sociales

desde un enfoque multidimensional que, en el diseño, se muestra adecuado. Esto, ya que además de lo pedagógico y lo punitivo, la PNSCC –y por ende la política de Cali– se pregunta por el contexto colombiano, por las causas de la violencia, y logra incluir acertadamente los nuevos fenómenos de violencia como las Bacrim, las pandillas y las organizaciones urbanas al servicio del narcotráfico, el microtráfico y la extorsión.

En su caracterización de la violencia, la política de convivencia ciudadana hace un paralelo entre la situación de Colombia y la de Cali. En este ejercicio se encuentra que ambas concentran la violencia en zonas específicas. Con respecto a Colombia, se encontró que, en 2010, el 80% de todos los homicidios ocurridos a nivel nacional se dieron en el 13% de los municipios del país; también, que cuatro ciudades aportan el 30% de la tasa de homicidio nacional. (ASC 2012, pág. 5)

Lo mismo –sostiene la política– sucede en Cali. En esta ciudad, el 54% de los homicidios ocurridos en 2010 se dieron en 7 de las 22 comunas, lo que quiere decir que cerca del 31,8% de las comunas explican más de la mitad de los homicidios ocurridos en toda la ciudad. (ASC 2012, pág. 5) Teniendo en cuenta esto, la Alcaldía de Guerrero decidió priorizar la atención a los barrios con el mayor número de homicidios, sobre todo en la implementación de los programas sociales destinados a la prevención.

De esta manera, se eligieron 12 barrios pertenecientes a las comunas 13, 14 15, 16 y 21 para implementar, de manera prioritaria, la atención social. Los 12 barrios, denominados TIO (Territorios de Inclusión de Oportunidades) por la política de seguridad, son:

**Tabla 2. Barrios con atención social prioritarias por su alto número de homicidios**

Ítem	COM	BARRIOS TIO
1	15	MOJICA
2	16	ANTONIO NARIÑO
3	14	MANUELA BELTRAN
4	15	EL RETIRO
5	16	MARIANO RAMOS
6	13	COMUNEROS II
7	14	ALFONSO BONILLA ARAGON
8	13	EL VERGEL
9	13	LOS LAGOS
10	21	POTRERO GRANDE
11	15	LOS COMUNEROS I ETAPA
12	15	JOSE MANUEL MARROQUIN I ETAPA

Fuente: (ASC 2012, pág. 16).

La elección de los barrios TIO y la priorización de territorios al interior de Cali fue posible gracias a que, a diferencia de la Alcaldía pasada, se hizo una política pública mucho más elaborada en la que se hizo una caracterización de la violencia y en la que se identificaron los factores determinantes para la comisión de delitos en la ciudad. Entre estos últimos, se encuentran la deserción escolar, el deficiente acceso a la justicia e impunidad, el desplazamiento, el desempleo, el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia juvenil, la falta de cultura ciudadana, la proliferación de asentamientos subnormales, el porte de armas y la falta de presencia institucional. (ASC 2012, págs. 17 - 24)

Hecha la priorización, y habiendo sido identificados los factores determinantes, se pasó a establecer las líneas de acción que se desarrollarían dentro de cada uno de los 6 ejes de la política. En el primer eje –prevención social y situacional–, pensado para el control, la neutralización y la reducción del riesgo de ocurrencia del delito, a través de la intervención de los individuos, de su entorno y de los hechos punibles, (ASC 2012, pág. 6) se implementarán jornadas escolares complementarias y se promoverá el uso de los escenarios deportivos y recreativos de las instituciones educativas durante los fines de semana. (ASC 2012, pág. 8) También, se promoverá el buen uso del tiempo libre a la vez que se prestará capacitación a jóvenes vulnerables en oficios o competencias laborales para “impulsar su inserción socioeconómica” (ASC 2012, pág. 8).

En el segundo eje –presencia y control policial–, que comprende el fortalecimiento

de la Policía Nacional en su capacidad de disuasión y control del delito y de la criminalidad organizada, se incrementará el pie de fuerza, (ASC 2012, págs. 6 - 7) se adecuarán las estaciones de policía, se fortalecerá el Plan Cuadrantes y se promoverá el uso de circuito cerrado de TV. (ASC 2012, pág. 9)

En el tercer eje –justicia, víctimas y resocialización– se considera que “es necesario contribuir a fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas” (ASC 2012, pág. 7). Para esto, se fortalecerán los espacios para la solución pacífica de conflictos, se apoyará la ampliación de capacidades de la fiscalía y CTI y se impulsarán programas de reinserción para infractores que ya hayan cumplido su pena o sanción. (ASC 2012, pág. 9)

En el cuarto eje –cultura de legalidad y convivencia–, se busca incentivar el respeto hacia los demás, la adopción de normas de conducta que permitan la convivencia ciudadana y el apego de los ciudadanos a la legalidad. (ASC 2012, pág. 7) Así, serán protagonistas en este eje, las acciones encaminadas a generar apego a la ley y rechazo al atajo y al dinero fácil, la promoción del respeto por el espacio público y la prevención en materia de seguridad vial. (ASC 2012, pág. 9)

En el quinto eje estratégico –ciudadanía activa y responsable– busca la vinculación de la ciudadanía a la lucha contra el crimen. (ASC 2012, pág. 8) Para esto, se promoverá la noción de corresponsabilidad en torno a los temas de seguridad y impulsará la cultura del autocuidado. (ASC 2012, pág. 8) El sexto eje –sistemas de información, estudio y evaluación– plantea que una adecuada implementación de los sistema de información contribuye al diseño, implementación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de políticas públicas de seguridad efectivas. (ASC 2012, pág. 8)

Como en la PNSCC, los tres primeros ejes serán los que permitan romper el ciclo delictivo. El cuarto y el quinto, los encargados de habilitar el entorno social y, el último, fortalecerá la institucionalidad. Desde este diseño, la política adoptada por Guerrero parece mucho más adecuada que la anterior. No solo presenta un diseño multidimensional adecuado sino que, también, desarrolla cada uno de los ejes de acuerdo a un diagnóstico que parecería mucho más acertado que el de la era Ospina.

Aparte de las actividades listadas anteriormente, la alcaldía de Rodrigo Guerrero



también ha implementado –en coordinación con la Tercera Brigada del Ejército– planes desarme que, dependiendo de la temporada, han cobijado diferentes sectores y mayores o menores proporciones de la ciudad. Se ha implementado, unas veces, en 6 de las 22 comunas y, en otras más, se ha extendido hasta en 16 de las 22. (El País 2013a)

También se ha coordinado, en numerosas ocasiones, la militarización de 4 comunas –las 1, 15, 16, 21– (El País 2013b) y se ha fortalecido el plan cuadrantes de la Policía que ha destinado para esta estrategia más de 1000 uniformados. (El País 2012) Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, la cifra de muertes violentas no detiene su ascenso y empieza a acercarse a los 2000 casos anuales como se ve plenamente reflejado en los datos de cada uno de los años que han corrido bajo esta administración: 1861 casos de muertes violentas en el 2012, (Medicina Legal 2013, pág. 150) y 1989 casos en el 2013. (Medicina Legal 2014, pág. 81)

**Tabla 3. Resultados de la Política de Seguridad en Cali en materia de homicidios, años 2012 – 2013.**

Año	Total Homicidios - Cali	Homicidios por cada 100.000 habitantes - Cali	Homicidios por cada 100.000 habitantes - Colombia
2012	1861	81,1	33,76
2013	1989	85,74	30,33

Fuente: tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Medicina Legal 2012, pág. 70), (Medicina Legal 2013, pág. 150), (Medicina Legal 2014, pág. 81) y (Medicina Legal 2014, pág. 110).

Estos resultados apuntan a que hay serias fallas en la política pública de seguridad pues, aunque considera aspectos preventivos y punitivos, la situación de inseguridad en Cali no para de empeorar. Ni los cambios de alcalde, ni los ajustes a la política de seguridad, parecen afectar de manera alguna el crecimiento de las actividades

delincuenciales que implican el uso de la violencia homicida.

La implementación de la nueva política de seguridad de Rodrigo Guerrero, no logró detener la tendencia ascendente de los homicidios en la ciudad. En su primer año prácticamente mantuvo la alta cifra de muertes violentas con la que se fue su predecesor. En el segundo, registró la peor cifra en tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes de los últimos 9 años. (ASC 2012, pág. 25)

A pesar de que se adoptó localmente la política nacional de seguridad ciudadana, en Cali no tuvo los mismos efectos que en el promedio del país donde los homicidios tuvieron un importante descenso alcanzando la cifra histórica de 30,33 casos por cada 100.000 habitantes, como se pudo observar en la tabla 3.

Lo anterior, encuentra su razón de ser en varios elementos: el bajo presupuesto para la seguridad en Cali, la diferencia de poder entre presidente y alcalde a la hora de tomar decisiones y de ejecutar la política, la confluencia de distintas jerarquías sobre el cuerpo de policía y la falta de estudios e investigación a la hora de promover nuevos programas o tomar decisiones.

El presupuesto para la seguridad en Cali es bajo si se tiene en cuenta que las necesidades a suplir son las de una de las ciudades más pobladas de Colombia y que tiene la tasa de homicidios más alta del país. Por ejemplo, el presupuesto destinado a la Policía en el año 2013 fue –según el Concejal Roy Alejandro Barreras– de \$14.255 millones cuando la necesidad para operar –según el personero Andrés Santamaría– es de \$49.000 millones. (El País 2013c)

Además, si se compara con el presupuesto de otras ciudades, donde las tasas de homicidios son más bajas, el presupuesto de Cali para el rubro de la seguridad es muy bajo. La personería ha afirmado que mientras en Cali se le asignaron \$166.243 millones a la seguridad, en ciudades como Medellín y Bogotá las cifras ascienden a \$227.189 millones y \$287.000 millones, respectivamente. (El País 2013c)

En esta Alcaldía en particular el presupuesto se redujo sustancialmente con respecto al último año de la Alcaldía de Ospina. Si bien en Cali se tenía una inversión per cápita en justicia y seguridad de \$9851 para el año 2011, en los años 2012 y 2013 solo ha alcanzado los \$6403 y los \$6940, respectivamente. (MCV 2014, pág. 92) Cifras que distan mucho de

las de Medellín, por ejemplo, que destinó para esos años \$58.958, \$43.842 y \$62.253 per cápita, respectivamente. (MCV 2014, pág. 92) Es de resaltar, también, que en Cali los gastos en seguridad y justicia tienen una muy baja participación en el total de los gastos de inversión: 1,2% en 2012 y 1,0% en 2013. (MCV 2014, pág. 91) En Bogotá la cifra es de 2,5% y 1,7% para esos mismos años. En Medellín, 3,6% y 4,2%. (MCV 2014, pág. 91)

El segundo aspecto que se identificó fue la diferencia de maniobrabilidad entre el Alcalde y el Presidente. La diferencia de poder, que es obvia, se pone en escena pues ambos pretenden implementar la misma política, pero cada uno ha obtenido resultados diferentes. Mientras a nivel nacional la tendencia ha sido siempre a la baja, en Cali se mantiene alta o continúa en aumento.

A nivel de Colombia, los recursos económicos no solo son mayores sino que, además, están a la mano desde el principio. En Cali, por el contrario, además de ser menores, parte de ellos deben ser girados desde el Gobierno Nacional lo cual tarda muchos meses. Esto, causa que muchas veces la política de seguridad o la policía tengan que marchar a ‘media máquina’, mientras llegan los recursos, o que simplemente se implementen los programas de la manera que se pueda, con lo que haya, y no de la manera que más beneficios traería. Este factor termina por modificar, sobre la marcha, las políticas y las buenas ideas que se puedan tener.

Lo anterior, está ligado al otro factor problemático detectado: la confluencia de distintas jerarquías sobre el cuerpo de policía. Aunque en virtud de la Ley 62 de 1992 (Artículo 12) el alcalde es la primera autoridad de la Policía en el municipio, en la práctica la policía sigue siendo acaparada, en los programas más importantes para la mejora de la seguridad, por el Gobierno Nacional. Las directrices del Ministerio de Defensa y de la Dirección Nacional de la Policía son las que determinan el rumbo en las estrategias fundamentales y dejan a la Alcaldía –que está en campo y en teoría posee mayor conocimiento del problema– relegada a otros asuntos más simples como el control del espacio público.

Esto, que puede ser no solo una voluntad de acaparamiento del Gobierno Nacional, también puede deberse a la falta de voluntad de la Alcaldía por asumir un rol mayor o más importante a la hora de comandar las estrategias policivas. Lo cierto es que, por ahora, la

Policía Metropolitana de Cali solo ejecuta –en coordinación con la Alcaldía– programas y acciones orientadas al control del ruido, de los establecimiento de comercio, del espacio público y de la movilidad; además de apoyo en diligencias judiciales y programas de prevención en materia de uso de drogas. (Policía Metropolitana de Cali [PMC] 2015)

Los estrategias focales y los planes en contra del hurto, las lesiones personales y los delitos sexuales son todos coordinados y ejecutados directamente por la Policía Nacional cuyo jefe es el Director Nacional que responde al Ministro de Defensa y al Presidente de la República. (PMC 2015) La misma situación se presenta con el Plan Cuadrantes y con todo lo que tiene que ver con labores de inteligencia, investigación, protección a la infancia, mejora de seguridad en los parques y hasta la seguridad en el transporte masivo. (PMC 2015)

Finalmente, la falta de investigación y de estudios que sustenten la promoción de nuevos programas e iniciativas, así como las decisiones que se toman, es una dificultad muy presente en Cali. La falta de estos y el afán de propiciar medidas populares, pero no necesariamente efectivas, ha llevado a que muchas veces se promuevan iniciativas que, si bien generan una percepción positiva en el tema de la seguridad, le hacen un flaco favor a la misma.

Ejemplo de ello, son los planes desarme que se han llevado a cabo en la ciudad y que han sido ordenados por la Tercera Brigada el Ejército a petición de la Alcaldía con apoyo de la Personería. La petición de los planes desarme ha estado sustentada en el hecho de que la mayoría de las muertes violentas en la ciudad han sido causadas por armas de fuego y se ha reforzado en la disminución de homicidios en algunas de las comunas en donde se ha implementado.

Sin embargo, nada demuestra la relación causal entre unas cosas y las otras; ni el vínculo entre el porte de armas amparadas por salvoconducto y la tasa de homicidios, ni que la disminución esté ligada a las restricciones temporales y zonales que se han implementado. De hecho, con todo y restricciones al porte, el balance anual de homicidios tiende a empeorar.

Parecería entonces que la administración se enfoca, en este caso, en esfuerzos populares pero poco útiles, pues –aun habiendo logrado los planes desarme– no ha logrado

las disminuciones significativas en la tasa de homicidios que se propuso en su política. La razón de esto puede encontrarse en que, como se ha afirmado desde el gobierno nacional, la gran mayoría de los homicidios que se comenten en el país –entre el 93 y el 97%– involucran armas ilegales, sin salvoconducto. (El País 2012a) Así, las acciones deberían estar enfocadas en el control del tráfico, fabricación y porte de armas hechas o sin salvoconducto y no en el control de las armas que ya están censadas y que tienen un peso ínfimo sobre la tasa de homicidios.

Poner el porte de armas legales como causa protagonista de los homicidios desconoce las características de la violencia en la ciudad y de la misma situación de este tipo de armas en Colombia. Primero, porque con ellas no es que se comete el grueso de los delitos, como se dijo anteriormente. Segundo, porque la mayoría de homicidios en Cali –casi el 80%– están vinculados a las venganzas, los atracos y los ajustes de cuentas entre pandillas y grupos de delincuencia organizada. (El País 2013d) No se trata entonces este fenómeno de violencia espontánea en las calles en la que quienes han solicitado un arma para su legítima defensa terminan matando a otro.

En tercer lugar, los homicidios pasionales y los que ocurren en medio de riñas por problemas de convivencia, que pueden ser más fácil perpetrados por armas legales, solo representan el 1% y 16% respectivamente de total de homicidios y, por ahora, no se ha demostrado una participación significativa de este tipo de armas en estos crímenes. Los móviles y causas de éstos son los que deben ser sujetos de intervención; la efectividad la traerá la intervención de la causa (intolerancia, por ejemplo) y no del medio (el arma). Nada asegura que una persona que mate a su vecino o su cónyuge con un arma legal, por un problema de convivencia, no lo habría hecho igual con un cuchillo u otro objeto contundente.

Finalmente, aunque existen experiencias y tasa de homicidios muy positivas en países donde se ha implementado el control de armas, nada demuestra por ahora una relación causal entre la cantidad de armas circulantes en un país y su situación de seguridad interna. Los entornos favorables a la seguridad se alcanzan porque se logra imponer la ley a través de todos los medios (punitivos y no punitivos), no por la magnitud de la circulación de armas. De hecho –siguiendo a Roemer (2013)–, impedir la circulación de las armas

legales para la legítima defensa puede terminar reduciendo los ‘costos’ de delinquir para el criminal; esto en la medida de que podrá estar seguro de que la víctima no tendrá poder de respuesta y que el riesgo de perder la vida (el costo más alto) está descartado.

En Estados Unidos, por ejemplo, donde se calcula que hay 270 millones de armas en manos de civiles (89 por cada 100 habitantes), (Small Arms Survey 2011, pág. 2) la tasa de homicidios es de 4,7 por cada 100.000 habitantes. (BBC 2014) En Colombia, donde sólo circulan 561.000 armas con salvoconducto, (El Tiempo 2014) y en donde cantidad total de armas, sumando las ilegales, llega a 2.700.000 para un promedio de 6 armas por cada 100 habitantes, (Small Arms Survey 2011, pág. 2) la tasa de homicidios se mantiene por encima de los 30 por cada 100.000 habitantes. (Medicina Legal 2012, pág. 70)

Así mismo, se pueden encontrar casos de países con bajísimos índices de homicidios y criminalidad con altas cantidades de armas en manos de civiles. Casos como los de Suiza, Finlandia, Canadá, Austria y Alemania con promedios de 46, 45, 31, 30 y 30 armas por cada 100 habitantes, (Small Arms Survey 2011, pág. 2) se ajustan a este tipo de casos. Todo estos elementos, y otros más, deben ser tenidos en cuenta antes de tomar decisiones. Se esperaría que con el desarrollo del sexto eje que plantea la política esto pueda mejorar.

### 3.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las políticas públicas de seguridad ciudadana deben mantener un enfoque multidimensional en que en el que el uso de la fuerza y la intervención social sean absolutamente complementarios. Ambas, deben tener su peso específico dentro de la política y deben contar con planes y estructuras que permitan su ejecución de manera eficiente.

El temas del presupuesto debe ser cambiado en dos aspectos. Por un lado, Cali debe hacer la gestión correspondiente para aumentar significativamente el presupuesto de seguridad; si es necesario, con mayores aportes de la Nación. Por el otro, se debe hacer mejor planeación del presupuesto que se tenga. Los planes de gobierno no se ejecutan con plata que se consigue horas antes, los presupuestos se asignan con tiempo y no se explica que, como en la Alcaldía de Ospina, los programas se cancelen sobre la marcha. Se deben ejecutar tantos planes y por tanto tiempo como se pueda; no arrancar con programas que no van a ser sostenibles en el tiempo porque no se va a lograr impacto alguno.

La caracterización de la violencia no solo debe hacerse de manera adecuada sino que, también, debe utilizarse. No sirve identificar las comunas más peligrosas y las cusas de la violencia, si al final se aplican políticas que no son consecuentes con lo hallado en la caracterización inicial. En este punto acertó inicialmente la política de Guerrero que priorizó los barrios que debían tener intervención social y la gestión que se hizo para militarizar temporalmente algunas zonas críticas en las que grupos fuertemente armados tenían control territorial. Falló después al proponer como solución la prohibición al porte de armas en toda la ciudad. (El Pueblo 2014)

En el periodo de Ospina, quien rechazó este tipo de medidas en coordinación con las fuerzas militares, (El País 2009) se priorizó en todo momento la intervención social y se perdieron de vista las características de la violencia que se estaba asentando en Cali. Bacrim y otras organizaciones fuertemente armadas empezaban a extender sus tentáculos en la ciudad y la manera de combatir las no era la de la intervención pedagógica.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la caracterización que se haga no debe limitarse a delimitar zonas prioritarias, pues no todos los criminales actúan en zonas

específicas y, dependiendo de su actividad, tienen mayor o menor movilidad. Las pandillas juveniles, por ejemplo, rara vez actúan fuera de su barrio o territorio, su mayor interés es el control del mismo. Los grupos dedicados al sicariato o a la extorsión al comercio, por el contrario, son criminales que actúan por fuera de su barrio y en múltiples lugares pues su actividad es guiada por la rentabilidad y por la ubicación de su objetivo.

Así las cosas, no solo se deben caracterizar las dinámicas sociales y zonales sino, también, las dinámicas delictivas. Esto, para determinar cómo combatir, por un lado y con un plan específico, a cada tipo de delincuencia. Con esto, la política debe buscar enfocarse más en la intervención y combate a los actores ilegales y menos en los cambios de “cultura” o “educación” para la ciudadanía en general.

Lo anterior, porque, como se ha visto, el fenómeno de la violencia homicida se da de manera focalizada, no de manera generalizada; no es cuestión de todos los miembros de la ciudad, comuna, barrio o comunidad. La política de seguridad debe enfocarse, de manera prioritaria, en el combate a los actores ilegales cuya violencia no es espontánea sino instrumental<sup>1</sup>. Paralelamente, se deben desarrollar –de manera focalizada– los programas preventivos donde se identifiquen tendencias de adhesión de los jóvenes a las pandillas o donde se identifiquen altos índices de violencia impulsiva<sup>2</sup>. Así, se sugiere que las intervenciones tanto de fuerza como pedagógicas se realicen de manera focalizada tal como el fenómeno se presenta.

Desarmar a toda la población o apuntar costosas intervenciones a la comunidad en general no resulta coherente con la caracterización inicial que hizo la misma alcaldía y que identificó las zonas problemáticas de la ciudad. No se entiende que la Alcaldía y la Personería sean insistentes en ese sentido, en la intervención no focalizada y en la prohibición del medio menos usado para cometer homicidio.

---

<sup>1</sup> La violencia instrumental es “aquella que se usa con algún fin y que se asocia en especial con formas relativamente organizadas del crimen y con grupos armados irregulares” (Llorente, et al. 2002, pág. 179)

<sup>2</sup> Dentro de la violencia impulsiva, “las expresiones más comunes son, por un lado, el maltrato en el hogar y por el otro, los ataques por fuera de éste como las riñas, disputas o altercados que, en el bar o en la calle, se salen de las manos y terminan fatalmente”(Llorente, et al. 2002, págs. 178 - 179)



Otro punto importante es el de los programas que en materia de seguridad se crean sobre la marcha, más allá de lo consignado en la política pública. Estos, deben ser producto de la retroalimentación, el monitoreo y la evaluación de la situación de violencia y de la misma política pública. Cali, con su situación, no se puede permitir tanta improvisación como se observó en el primero de los casos estudiados.

Cali no puede acostumbrarse, como viene haciendo, a tasas de homicidios tan altas. Las cifras que presenta son francamente escandalosas, pero para nadie parece ameritar una intervención más urgente, de choque, con mayor presupuesto. La ciudad, que es considerada la cuarta más peligrosa de mundo, por su tasa de homicidios, (MCV 2014, pág. 78) no necesita de intervenciones que disminuyan 3 o 4 asesinatos por problemas de convivencia al año –que ojalá también lo haga–; necesita expulsar a través del rechazo social (que se debe promover), de la fuerza y del peso de la ley, a las bandas delincuenciales que tienen azotada a la ciudad.

Para lograr dicho propósito, se debe buscar desde la Alcaldía una mayor coordinación con las demás entidades del Estado, ya sean de nivel nacional o territorial. Además de debe definir mejor el rol del Alcalde frente al manejo de la Policía. Se debe definir si éste podrá encargarse de intervenir más activamente o que, en caso de ser la Nación la que vaya a intervenir la ciudad, se diseñen planes especiales porque la situación es especial. Debe haber una coordinación y planeación entre el municipio y el gobierno nacional para darle atención prioritaria a la ciudad.

Finalmente, se debe considerar la creación de una Secretaría de Seguridad, con presupuesto propio, que se encargue de lleno de los temas de seguridad y de ejecutar la política pública. Esta secretaría tendría a su cargo la planificación, la gestión, la ejecución y monitoreo de todas las acciones que se realicen en materia de seguridad y de combate al crimen organizado. No solo se encargaría de lo comprendido en política pública, sino, de todas las acciones que se lleven a cabo para proteger los derechos a la vida y al patrimonio de los ciudadanos. Dentro de la Secretaría de Gobierno, la seguridad puede terminar siendo solo un tema más de los muchos que maneja; en Cali debe ser prioridad.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

Roemer, A. (2013) . *La Economía del Crimen*. México D.F.: Noriega Editores.

##### Capítulos de libros

Arriagada, I., Godoy, L (1999). Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnostico y políticas en los años noventa. *Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana y la Violencia en América Latina* (págs. 5 – 27). Santiago de Chile: CEPAL, Eclac.

##### Artículos en publicaciones periódicas académicas

Fuentes, D. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. En *Estudios Fronterizos*, 4, 13 – 31.

Revuelta, B (2007). La implementación de políticas públicas. En *Díkaion*, 21, 135-156.

Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. En *Revista Kairos*, 27, 1 -12.

Disponible en:

<http://www.revistakairos.org/k27-archivos/Tonon.pdf>

Velásquez G., R (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. En *Revista Desafíos*

Disponible en:

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377>

Llorente, M., Escobedo R., Echandía, C., Rubio, M. (2002). Violencia Homicida y Estructuras Criminales en Bogotá. En *Revista Sociologías*.

## **Artículos en publicaciones periódicas no académicas**

Adoptan medidas para bajar homicidios. En *El País*. (2009, 8 de octubre)

Disponible en:

<http://www.balonesmedtgol.com/sitio/documentos/8-10-09.pdf>

Plan Cuadrantes, detrás del 78% de las capturas que se dan en Cali. En *El País.com.co* (2009, 19 de septiembre).

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/plan-cuadrantes-detras-78-capturas-dan-cali>

¿Quién es Maximiliano Bonilla Orozco, alias ‘Valenciano’?. En *Caracol Radio* (2011, 28 de noviembre).

Disponible en:

<http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/quien-es-maximiliano-bonilla-orozco-alias-valenciano/20111128/nota/1584487.aspx>

Tres promesas en seguridad que no cumplió el alcalde saliente Jorge Iván Ospina. En *El País.com.co* (2011, 30 de diciembre)

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/tres-promesas-en-seguridad-cumplio-alcalde>

No se les van a quitar las armas a quienes las necesitan: Francisco José Lloreda. En *El País.com.co* (2012, 5 de enero)

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/les-van-quitar-armas-quienes-necesitan>

Crime statistics for England & Wales: what's happening to each offence?. En *The Guardian* (2013, 25 de abril).

Disponible en:

<http://www.theguardian.com/news/datablog/2011/jul/14/crime-statistics-england-wales#murder>

Militarizan las comunas más violentas de Cali en una ofensiva contra el crimen. En *El País.com.co* (2013a, 25 de noviembre).

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/militarizan-comunas-violentas-cali-ofensiva-contra-crimen>

Comienza restricción al porte de armas en 16 comunas de Cali. En *El País.com.co* (2013b, 13 de diciembre).

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/comienza-restriccion-porte-armas-16-comunas-cali>

Preocupa presupuesto para la ciudad de Cali en el 2014. En *El País.com.co* (2013c, 22 de noviembre).

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/preocupa-presupuesto-para-seguridad-cali-2014>

Homicidios en Cali no disminuyen ante estrategias de seguridad. En *El País.com.co* (2013c, 4 de noviembre).

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/homicidios-cali-disminuyen-ante-estrategias-seguridad>

Cali, la ciudad más peligrosa de Colombia por segunda vez consecutiva. En *Noticias Uno* (2014, 5 de enero).

Disponible en:

<http://noticiasunolaredindependiente.com/2014/01/05/noticias/cali-es-la-ciudad-mas-peligrosa-de-colombia/>

63 % de los homicidios en Cali ocurrieron en ocho de las 22 comunas. En *El País.com.co* (2014, 14 de enero).

Disponible en:

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/63-homicidios-cali-ocurrieron-ocho-22-comunas>

Crime statistics for England and Wales: violent crime and sexual offences. En *The Guardian* (2014, 13 de febrero).

Disponible en:

<http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/feb/13/violent-sexual-crime-statistics-england-wales-2013>

Los cinco países con más y menos homicidios del mundo. En *BBC* (2014, 10 de abril).

Disponible en:

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408\\_onu\\_informe\\_homicidios\\_mundo\\_jgc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc)

Restricción permanente al porte de armas en Cali, ¿acierto o desespero?. En *El Pueblo* (2014, 28 de septiembre).

Disponible en:

<http://elpueblo.com.co/restriccion-permanente-al-porte-de-armas-en-cali-acierto-o-desespero/>

Uno de cada 300 colombianos tiene un arma legal. En *El Tiempo* (2014, 17 de Mayo).

Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/informe-sobre-porte-de-armas-en-colombia/14002417>

### **Otros documentos**

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2008). Plan de Desarrollo 2008 – 2011. Cali: Departamento Administrativo de Planeación.

Disponible en:

<http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/planeacion/plandesarrollo2008-2011.pdf>

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2009). Área Convivencia [web log post].

Disponible en:

<http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/descargar.php?id=29756>

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2009b). Plan desarme en Cali, anunció el Alcalde Jorge Iván Ospina [web log post].

Disponible en:

[http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan\\_desarme\\_en\\_cali\\_anunci\\_el\\_alcalde\\_jorge\\_ivn\\_ospina\\_pub](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_desarme_en_cali_anunci_el_alcalde_jorge_ivn_ospina_pub)

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2010). Objetivos y Funciones de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad [web log post].

Disponible en:

<http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/descargar.php?id=29756>

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2011). Histórico acumulado de homicidios en Cali, años 1993 – 2010. Cali: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

Disponible en:

<http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/descargar.php?id=29756>

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2011). Cali en cifras 2010. Cali: Departamento Administrativo de Planeación.

Disponible en:

[http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali\\_en\\_cifras/Caliencifras2010.pdf](http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali_en_cifras/Caliencifras2010.pdf)

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2012). Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana 20012 -2015. Cali: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

Disponible en:

<http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/descargar.php?id=33598>

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2014). Visión Cali, boletín informativo 2013. Cali: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

Disponible en:

<http://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/descargar.php?id=35538>

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2012). Cali en cifras 2011. Cali: Cali: Departamento Administrativo de Planeación.

Disponible en:

[http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali\\_en\\_Cifras/Caliencifras2011.pdf](http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali_en_Cifras/Caliencifras2011.pdf)

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2013). Cali en cifras 2012. Cali: Departamento Administrativo de Planeación.

Disponible en:

[http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali\\_en\\_Cifras/Caliencifras2012.pdf](http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali_en_Cifras/Caliencifras2012.pdf)

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2012). Plan de acción 2012 - 2015 (presentación y proyecciones - política de seguridad). Cali: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

Disponible en:

<http://200.29.101.134/infoeseladera/ayuda/plan%20desarrollo%20cali%20acdo0326-12.pdf>

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali (2014). Cali en cifras 2013. Cali: Departamento Administrativo de Planeación.

Disponible en:

[http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali\\_en\\_Cifras/Caliencifras2013.pdf](http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Cali_en_Cifras/Caliencifras2013.pdf)

Corporación Nuevo Arcoíris (2012). Seguridad en la administración Santos: dos años de discusiones [web log post].

Disponible en:

<http://www.arcoiris.com.co/2012/08/seguridad-en-la-administracion-santos-dos-anos-de-discusiones/>

Dirección Nacional de Planeación (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación.

Disponible en:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Español.pdf>

Ley 62 de 1993. 12 de Agosto de 1993.

Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6943>



Medellín Cómo Vamos (2014). Informe de Calidad de Vida de Medellín 2013. Medellín:  
s.n.

Disponible en:

<http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2014/06/Informe-de-Calidad-de-Vida-de-Medell%C3%ADn-2013.pdf>

Medicina Legal (2010). Forensis 2009 Datos para la Vida. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/34291/3+Homicidios.pdf/2a4be5c0-ae18-4b8e-8a70-b9fa43d154ed>

Medicina Legal (2011). Forensis 2010 Datos para la Vida. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/34438/2+HOMICIDIO.pdf/81997a8f-71a2-4baf-8f26-2cd710cba347>

Medicina Legal (2012). Forensis 2011 Datos para la Vida. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/34616/2-F-11-Homicidios.pdf/01a6b108-57cd-48bc-9e9b-dcdba0d918a2>

Medicina Legal (2013). Forensis 2012 Datos para la Vida. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/34861/2+1+homicidios+forensis+2012.pdf/93e08466-d8a4-4e3f-9baf-22181ae2bb28>

Medicina Legal (2014). Forensis 2013 Datos para la Vida. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/188820/FORENSIS+2013+2-+homicidio.pdf/2af79b03-2a12-4341-a9a7-c3d9a251c38f>

Ministerio de Defensa (2007). Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa.

Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/consolidacion.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014). Estudio Mundial sobre el Homicidio.

Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)

Policía Nacional (2006). Reflexiones Sobre el Delito Callejero. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Policía Nacional (2015). Respuesta Derecho de Petición 604, Ticket 219331.

Presidencia de la República (2014). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá: Presidencia de la República.

Disponible en:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/estrategias-nacionales/Documents/Encuesta-Convivencia-Seguridad-Ciudadana-2013-DANE-comparativo.pdf>

Small Arms Survey (2011). Estimación de las armas de fuego en posesión de civiles.

Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies.

Disponible en:

[http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research\\_Notes/SAS-Research-Note-9-ESP.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-9-ESP.pdf)

## ANEXOS

### Anexo 1. Respuesta a derecho de petición enviado a la Policía Metropolitana de Cali



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
METROPOLITANA SANTIAGO DE CALI

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

No. S-2015- 037112 /SUBCO-COSEC 29.25

Santiago de Cali, 09 MAY 2015

Señor  
JUAN FELIPE RIASCOS MONTOYA  
Avenida 3C Norte No.62-77 Casa 53  
[Riascosm.juan@ur.edu.co](mailto:Riascosm.juan@ur.edu.co)

Asunto: respuesta petición

Como respuesta a su solicitud consistente en 1). información sobre los planes que viene ejecutando la Policía para combatir el alto índice de homicidios en la ciudad de Cali, le informo que se están desarrollando planes preventivos, disuasivos y de control tendientes a mejorar la seguridad y convivencia ciudadana; disminuyendo significativamente el homicidio en un 13% en lo corrido del año 2015 comparado con el 20.1% durante el año inmediatamente anterior (2014), lo que permitió alcanzar una tasa de 65.8 muertes por cada cien mil habitantes, la más baja de los últimos 20 años.

2). En cuanto a la segunda consulta sobre cuantos y cuales planes y/o iniciativas son realizados en coordinación con la Alcaldía le informo que la policía apoya a la administración municipal en los siguientes procedimientos de forma permanente, así:

- Control del espacio público
- Control del ruido
- Control menores
- Control establecimientos de comercio
- Control del tránsito municipal
- Diligencias judiciales (entrega de bienes inmuebles, restituciones y desalojos)
- Prevención frente al uso y abuso de las drogas y la violencia

3). En cuanto a los planes que ejecuta directamente la policía nacional, se encuentran los siguientes:

- Planes Colombia segura: contra la piratería fonográfica, hurto en todas sus modalidades, lesiones personales, delitos sexuales, derechos de autor, entre otras.
- Estrategias focales y planes especiales: capturas por orden judicial, plan cuadrantes en los puentes, plan nacional de parques seguros, plan de seguridad ciudadana para el transporte masivo, control hurto cable, control calidad de la panela, pago de información y lunes de recompensa y gerencia en los delitos de impacto ciudadano.

- > Al igual se realizan las labores propias de inteligencia, investigación judicial, protección a la infancia y adolescencia, protección ambiental y ecológica, protección a personas, control del turismo, prevención y educación ciudadana, modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, guías caninos y carabineros montados en la ciudad, atención al ciudadano, entre otras actividades propias del servicio policial.

Todo lo anterior con el fin de mejorar las condiciones de seguridad necesarias para que los habitantes del municipio de Santiago de Cali convivan en tranquilidad; trabajando día a día para brindar un mejor servicio Policial a la comunidad.

Atentamente,



Coronel **WILLIAM EDUARDO SANCHEZ ROA**  
Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana MECAL

Elaborado por: St. Leiana Niza Gomez  
Revisado por: St. Julia Anchica  
Fecha de elaboración: 09/05/19  
Utilizado en: Sub/Areas/Documentos/2019/

Calle 21 1N-65 Piloto, Cali  
Teléfono I.P: 882-6171  
[mecal\\_plane@policia.gov.co](mailto:mecal_plane@policia.gov.co)  
[www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)

