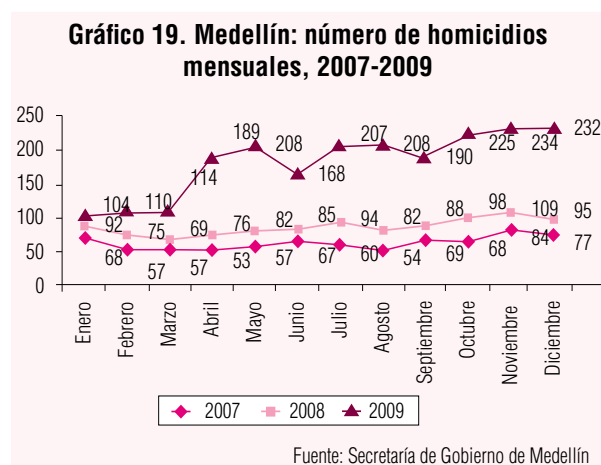


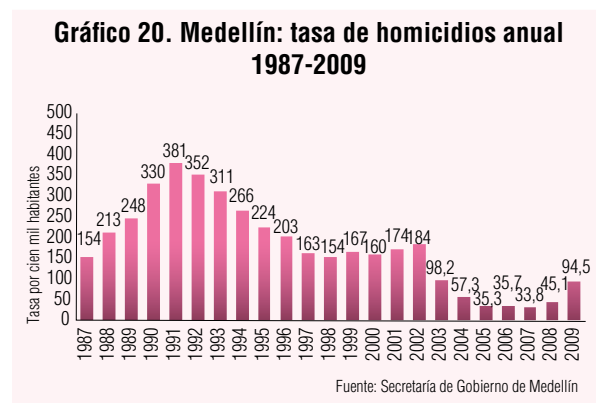
# Seguridad ciudadana

El principal problema de seguridad en la ciudad se concentra en el aumento sostenido del número de homicidios. En el primer semestre de 2009 ocurrieron 849 homicidios, 85,8% más que en el mismo periodo de 2008, mientras en el segundo semestre se presentaron 1.341 homicidios, cifra superior a los 1.045 homicidios acaecidos en todo el 2008.



Como se puede observar en el gráfico 19, en cada mes entre 2007-2009 hubo aumento en el número de homicidios, así en el mes de enero hubo 68, 92 y 104 homicidios para los años 2007, 2008 y 2009, respectivamente; mientras en el mes de diciembre hubo 77, 95 y 132 para esos mismos años. De acuerdo a la Secretaría de Gobierno, “en marzo del 2009 se produjo un cambio profundo en el comportamiento de la cifra de homicidio (que se experimentó en abril), a pesar de que venía presentándose un

crecimiento continuo pero leve desde julio del 2007, que cambia la tendencia que comenzó en septiembre del 2003 con una disminución que alcanzó su consolidación en el cuatrienio de la alcaldía anterior”<sup>22</sup>. La explicación para los cambios en la serie de los homicidios, de acuerdo a la Secretaría de Gobierno, específicamente para el cambio estructural de 2007 “no fue haber llegado a un piso de cristal sino a la incapacidad de los jefes con los que se pactó la desmovilización de mantener un control sobre el mundo criminal que no sólo presentaba riesgos de reincidencia, sino que empezaba a desatar los poderes externos e internos a Medellín, no desmovilizados, de la criminalidad”<sup>23</sup>.



En el gráfico 20 se observa la evolución de la tasa de homicidios en la ciudad. Mientras en 2007 se presentó la más baja tasa para el pe-

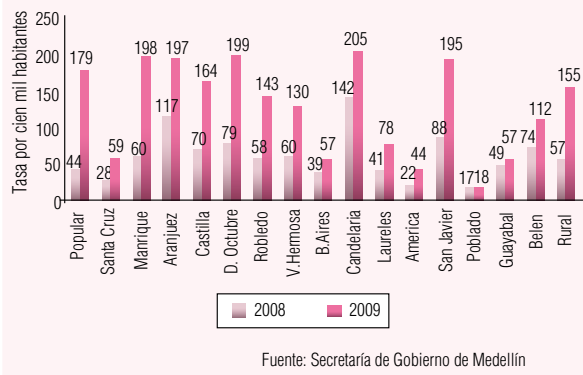
<sup>22</sup> Alcaldía de Medellín (2010, p17).

<sup>23</sup> Alcaldía de Medellín (2010, p18).



riodo 1987-2009, con 34 homicidios por cien mil habitantes, en 2008 se pasa a una tasa de 45,6 y en 2009 aumentó en un 107% alcanzando una tasa de 94,5, muy cercana a la tasa de homicidios en 2003. Justamente en ese año se presentó un cambio estructural en la serie de homicidios, después de más de quince años la ciudad tenía una tasa por debajo de los cien homicidios por cien mil habitantes. En ese sentido, las cifras de los dos últimos años pueden no ser asumidas como las peores bajo una mirada retrospectiva. No obstante, en el Plan de Desarrollo “Medellín es Solidaria y Competitiva” Alcaldía se comprometió con una meta de tasa de homicidio de 23 homicidios<sup>24</sup> por cada cien mil habitantes que dejan estas cifras por encima en un 98% para 2008 y en un 310% para 2009.

**Gráfico 21. Medellín: número de homicidios en las comunas de Medellín, 2008-2009**

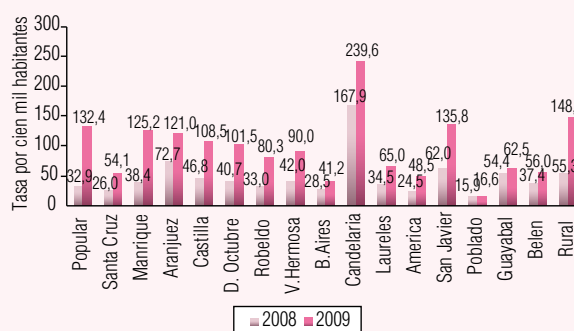


Como puede observarse en el gráfico 21, en todas las comunas de Medellín aumentó el número de homicidios entre 2008 y 2009. Las comunas con mayor número de homicidios en el 2008 fueron: Candelaria (142), Aranjuez (117) y San Javier (88). En 2009 fueron, de nuevo la Candelaria en primer lugar (205), Manrique (198), seguida de cerca por Aranjuez (197) y San Javier (195).

En las comunas donde más se evidenció el deterioro entre 2008 y 2009 fueron las de Popular,

donde el número de homicidios se multiplicó por cuatro, en Manrique donde se multiplicó por tres, en el área rural donde se pasó de 57 muertes a 155 entre 2008 y 2009, especialmente en el corregimiento de San Antonio de Prado, donde se pasó de 12 homicidios a 82 en ese periodo, en el Doce de Octubre y Robledo donde se multiplicó por 2,5.

**Gráfico 22. Medellín: tasa de homicidios en las comunas de Medellín, 2008-2009**



En cuanto a la tasa de homicidios por comunas, en 2008 las comunas de mayor tasa fueron Candelaria (167,9), Aranjuez (72,7) y San Javier (62,0). En 2009, Candelaria sigue ocupando el primer lugar (239,6), seguida por San Javier (135,8) y Popular (132,4). La comuna del Poblado es la de menor número y tasa de homicidios en ambos años, con una diferencia apreciable frente a las otras comunas pues la que le sigue es Buenos Aires que más que duplicó su tasa de homicidios en 2009 (16,6 vs. 41,2).

La ocurrencia de los homicidios se dio principalmente en los estratos dos y tres. Mientras en

<sup>24</sup> La línea de base del Plan de Desarrollo para 2007 estaba establecida en una tasa de 26,8, así que la reducción propuesta a 2011 representaba un 14,2%. Las cifras de homicidios fueron revisadas por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC- y la tasa para 2007 fue establecida en 34. La línea de base y la meta no se revisaron en el Plan de Desarrollo, sin embargo manteniendo una reducción de 14,2% se tendría una meta de 29,2 homicidios por cien mil habitantes, lo que deja las cifras de 2008 y 2009 por encima en un 56,2% para 2008 y en un 223% para 2009.

2008 en esos estratos se concentró el 70,5% de los casos, en 2009 pasó al 79,1%. Los días donde más se presentaron homicidios en 2008 y 2009 fueron los fines de semana (viernes, sábado y domingo), concentrando el 46,3% y el 47,8% en 2008 y 2009, respectivamente, aunque no con mucha diferencia frente a los otros días. El mayor número de homicidios se dio en las horas de la noche con un aumento importante entre 2008 y 2009, pasando de representar el 28,7% al 37,9%.

Las víctimas de los homicidios siguieron siendo los jóvenes. Entre los 20 y 39 años se concentró el 70,0% de los casos en 2009. El porcentaje de homicidios para jóvenes entre 20 y 29 años aumentó pasando del 28,7% en 2008 al 37,9% en 2009. Los hombres siguieron siendo los más afectados por la violencia homicida con un 94,4% de los casos en 2009, superior al 90,5% en 2008.

En cuanto a los medios utilizados para cometer los homicidios aumentó la proporción de armas de fuego con un 88,3% frente al 75,0% del 2008, esto pese a la medida de desarme vigente en la ciudad desde finales de 2008. La proporción de delitos cometidos por arma blanca disminuyeron pasando 19,1% a 9% en ese periodo.

Frente a la tasa de muertes violentas, como era de esperarse, dado el aumento en el número de homicidios, aumentó un 55,7% entre 2008 y 2009, pasando 75,9 a 121,5 por cien mil habitantes, la más alta en el periodo 2004-2009. En total en 2009, 2.815 personas murieron violentamente en la ciudad.

En cuanto a los delitos contra el patrimonio económico, que incluye el hurto a residencias, el hurto a entidades comerciales, hurto a personas, hurto a automotores y motocicletas, el hurto a entidades financieras y la piratería terrestre, de acuerdo a los datos de la Secretaría de Gobierno entre 2008 y 2009 hubo un incremento de 23,7% en el total de delitos. Dos

delitos experimentaron reducciones: el hurto a las entidades financieras se redujo un 55% pasando de veinte a nueve casos en el periodo, y los hurtos a residencias que pasaron de 470 a 361 para una reducción de 23,2%. Por su parte, los delitos que más incremento experimentaron fueron el hurto de motos con un 57,5% pasando de 1.054 a 1.660, y el hurto de carros que pasó de 815 a 1.213 para un aumento del 48,8%. El hurto a personas pasó de 1.973 a 2.185 para un incremento de 10,7%. La piratería terrestre y el hurto a entidades comerciales también aumentaron en 27% y 7,2%, respectivamente.

La mayor concentración por comunas de los delitos de hurtos a motocicletas, carros, residencias y personas se dio en la Candelaria con 16,9% de los casos, seguida de Laureles con 12,4% y Belén y Poblado con 10,8% y 10,7%, respectivamente. Donde más casos de hurtos a carros y a residencias se dieron fue en Laureles con 196 y 73 casos, respectivamente, en la Candelaria el hurto a personas con 470 casos y el hurto a motos con 278.

Por último el delito de secuestro también se incrementó, pasando de cinco casos en 2008 a ocho casos en 2009.

## **Políticas para enfrentar el problema de seguridad en Medellín**

La primera reacción al aumento sostenido en el número de homicidios en la ciudad, se da en conjunto entre la Alcaldía y demás autoridades que tienen la obligación de velar por la seguridad en el segundo semestre de 2008. Se diseñó un plan estratégico con cuatro componentes, que se evaluaban cada ocho días bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno:

1. Creación de estructura de apoyo con Fiscalía, Cuerpo Técnico de Investigación –CTI–, Policía Nacional, Medicina Legal y Secretaría



de Gobierno para contrarrestar el delito de homicidio. Un trabajo conjunto que inició aproximadamente en agosto de 2008. Casi tres meses después de iniciada la estrategia la Policía consideraba que estaba dando resultado y lo pensaban replicar como modelo para las demás problemáticas de seguridad en la ciudad, que tienen que ver con el tráfico y consumo de estupefacientes, con las casas de vicio, y las bandas y combos, principalmente.

2. Actividades operativas de la Policía orientadas al plan desarme. Se realizaron una serie de actividades operativas para controlar el porte ilegal de armas. Todas las personas que encontraban con armas amparadas y tuviesen antecedentes se les decomisaba el arma y se les quitaba el derecho de portar armas.
3. Campañas preventivas para impactar especialmente a los jóvenes y menores de edad, de la mano de la Alcaldía. Campañas de tolerancia en las familias, con los menores, en los colegios, el plan desarme, etc.
4. Plan Cobertura, de acuerdo con el diagnóstico de seguridad por zonas de la ciudad. Consiste en la identificación del problema, la ubicación de puestos fijos y vigilancia permanente de la policía por cuadrantes. Adicional, la policía comunitaria hace un diagnóstico puerta a puerta, el cual es entregado a la Administración Municipal para que empiece a intervenir desde diferentes ámbitos.

Casi un año después, en septiembre de 2009, el entonces Secretario de Gobierno elevó su renuncia al cargo, y un mes antes, el 10 de agosto, el Comandante de la Policía Metropolitana había sido reemplazado en su cargo. Tras la llegada de un nuevo Secretario de Gobierno se diseñó una nueva estrategia denominada “Medellín Más

Segura”. El diagnóstico del cual partió esta estrategia fue la pérdida de legitimidad del Estado y sitios vedados para la autoridad y la pretensión con la con la nueva política son la generación de una cultura ciudadana de seguridad, convivencia y auto-cuidado de la ciudadanía y territorializar y legitimar la provisión de la seguridad en Medellín.

En cuanto a los componentes de la política<sup>25</sup> se destacan el de la **territorialización de la seguridad**, con intervención en sitios críticos y sensibles mediante operativos especiales de investigación, judicialización, captura, combate frontal a organizaciones delincuenciales. Combate a rentas criminales: decomiso de máquinas tragamonedas, ataque a casas de vicio, y expendios de psicoactivos, suspensión de la vigilancia ilegal y del pago de vacunas. Medidas especiales de restricción a la circulación de menores y los horarios de los establecimientos abiertos al público. Y el fortalecimiento del fondo para recompensas y protección de testigos<sup>26</sup>.

Otro elemento de la política es **el fortalecimiento de la operatividad**, donde se destaca la justicia contra la impunidad que es la conformación de un grupo de trabajo especializado

<sup>25</sup>. Alcaldía de Medellín (2009).

<sup>26</sup>. En la estrategia de territorialización también están las zonas y comunidades seguras. Las primeras son territorios donde se aglomeran actividades comerciales, industriales, hoteleras, turísticas, educativas, en los cuales se elaboran planes de seguridad para las mismas, articulando los esfuerzos particulares en un plan de seguridad para la zona y para su entorno. Allí se crearán comités zonales de seguridad con concurrencia del sector privado, Policía Nacional y la Administración Municipal. Las comunidades seguras son asociaciones de vecinos que se organizan para fortalecer el tejido social y generar iniciativas de autocuidado y corresponsabilidad para mejorar la seguridad y la convivencia de sus entornos. En estas comunidades se conformarán consejos locales de seguridad con la participación de la Policía y la Administración Municipal.

en el ataque a bandas criminales conformado por seis fiscales, cuatro analistas, doce investigadores de la Policía Judicial de la Sijin y CTI de la Fiscalía. Otro elemento es la innovación y aplicación tecnológica con la dotación de equipos de movilidad, comunicaciones y tecnología: 450 cámaras, mil alarmas para comunidades seguras, renovación técnica y humana de la línea de emergencias 123, renovación del sistema de telecomunicaciones de la Policía. Para este fortalecimiento se tienen destinados \$121.000 millones de inversión adicional.

Y el componente de **oportunidades sociales** donde se incluyen tres programas para jóvenes: Jóvenes con Futuro, Guías Ciudadanos y Fuerza Joven. En el primer caso se han integrado 493 nuevos jóvenes para un total de 1.708 en situación de alto riesgo y vulnerabilidad que no han estado vinculados a actividades delictivas y que reciben educación para el trabajo y el desarrollo humano. Los guías ciudadanos son jóvenes en riesgo, entre 18 y 25 años, que se convierten en promotores de prácticas ciudadanas respetuosas de la norma y la convivencia y en forjadores de un plan de vida que les oriente su desarrollo personal y su inclusión social, hay 450 beneficiarios, de los cuales 278 entran con esta nueva estrategia. Y por último, a Fuerza Joven se sumaron 500 jóvenes más a los cuales se les la oportunidad de alejarse de prácticas delictivas brindándoles estudio y formación para el trabajo, de asistencia psicosocial y formación de competencias ciudadanas para su inserción social y económica. También están los clubes juveniles, donde se crearon otros cien con un total de 4.500 jóvenes, de estratos uno, dos y tres, que participan en actividades deportivas, artísticas, culturales, en emprendimiento y en actividades comunitarias.

También se creó una oficina de Información de Oportunidades que brinda asesoría a los

jóvenes o a sus familias para que conozcan de cerca las opciones y oportunidades que tiene la Administración Municipal para ellos.

### **Factores asociados al aumento de la inseguridad en la ciudad y estrategias para reducirla**

Los expertos coinciden en señalar al narcotráfico como el principal responsable de la inseguridad no sólo en Medellín, sino también en otras ciudades colombianas y latinoamericanas. El foco de las bandas criminales es la territorialidad, y aunque se centran en actividades de narcotráfico, también se nutren de diversas actividades delictivas, como los juegos de azar, la extorsión, la trata de personas, entre otros.

De acuerdo con Giraldo (2009, p. 47) en Medellín a partir de 2004 "... todo apunta a sostener que nos encontramos ante un cuadro de criminalidad organizada, con flujos de violencia que dependen de dos variables asociadas estrictamente a los negocios del tráfico de drogas u otras economías ilícitas, que generan un ambiente catalizador de la violencia común por parte de "combos" o pandillas juveniles, la criminalidad menor y la ciudadanía intolerante y armada".

En Colombia no ha habido en los últimos años política de seguridad urbana dentro de la política de seguridad nacional. En ese sentido, no existe o se desconoce la gestión local (municipal y departamental) en esta materia. Con la política de Seguridad Democrática se perdió espacio para las políticas locales de seguridad ciudadana de los noventa, donde Cali y Bogotá fueron ejemplos significativos. En esas políticas había, entre otros, liderazgo de los alcaldes e intervenciones integrales pero con énfasis en lo preventivo. Con el éxito de la Seguridad Democrática se opacan estas alternativas de política, pero con el tiempo, no sólo en Colombia sino



también en otros países del continente, resulta insuficiente por el incremento de “amenazas emergentes” a la seguridad pública, en su mayoría asociadas a formas de crimen organizado ligados al narcotráfico (Llorente, 2009).

Frente al proceso de desarme, desmovilización y reintegración –DDR– de las estructuras paramilitares, que en Medellín tuvo uno de sus mayores ejemplos con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara en 2003, el Gobierno Central no dimensionó el tema de la reinserción. Tan pronto se extradita a los grandes cabecillas del narcotráfico se pulverizan esas organizaciones y se convierten en pequeñas bandas o microempresas criminales, más difíciles de controlar (MCV, 2009 b).

El enfrentamiento del problema de inseguridad es un asunto que concierne tanto al gobierno local como al nacional. Sin embargo, se ha presentado una falta de coordinación en las acciones prioritarias para la reducción de la inseguridad, principalmente en Bogotá y Medellín (Llorente, 2009).

Se requiere un fortalecimiento de los organismos de justicia y de seguridad. Actualmente el presupuesto de seguridad del Estado se destina el 90% al Ejército y el 10% a la Policía. Dadas las necesidades actuales en el país, debería revisarse la composición del gasto. Actualmente hay poca inteligencia policial para la violencia

urbana y no hay avance en la investigación criminal y por ello los procesos se caen<sup>27</sup>. En ese sentido, el énfasis debe recaer en la Policía Judicial y en capacidades de inteligencia (con regulación). Y también debe haber respuesta local de policía<sup>28</sup> (MCV, 2009 b).

Otro problema señalado por los expertos, que no puede pasar desapercibido, es la corrupción en algunos de estos organismos oficiales, con la cual hay que contar a la hora de elaborar políticas. De hecho, además de la caída en el nivel de denuncia de la ciudadanía, que pasó del 52% en 2006 al 35% en 2009<sup>29</sup>, aquellos quienes no denunciaron en 2008 y 2009 argumentaron principalmente que lo no lo hacen por falta de confianza en las autoridades.

En materia de política pública, según los expertos, las ciudades de Bogotá y Medellín van por el camino correcto, al desarrollar políticas integrales que incluyen prevención, desarme y atención a poblaciones vulnerables. Sin embargo, se debe tener cuidado porque se está ante nuevas dinámicas, lejanas de aquellas de hace apenas unos años explicaban el conflicto colombiano. Y también se requiere liderar y desarrollar acciones coordinadas que permitan actuar en el corto plazo, pues la ciudadanía exige cada vez más resultados permanentes a los gobiernos municipales en materia de seguridad.

<sup>27</sup> Ha habido incremento en personal dedicado a investigación criminal en la Policía a nivel nacional de 3% a finales de los 90s a 5% en 2008. En 2008 en Medellín era del 7%, en Cali del 6%, en Bogotá del 5%. Pero muy inferior a estándar internacional de organizaciones policiales que ejercen doble función (vigilancia e investigación criminal) donde la proporción de policías dedicados a investigación criminal oscila entre 14% y 20%. (Llorente, 2009, p 25.)

<sup>28</sup> De acuerdo al investigador Hugo Acero (2010), en Medellín “se debe vincular un buen número de policías comunitarios que tengan la tarea de visitar todas y cada una de las casas de los barrios intervenidos y hablar con los residentes, una y hasta tres veces por semana; una acción de acercamiento

de las autoridades a las comunidades que permite recoger información de mayor calidad, la cual debe ser sistematizada por los organismos de investigación criminal y de inteligencia para perseguir y judicializar a los delincuentes. De esta manera, no se criminaliza a toda la comunidad, por cuanto la acción se dirigiría hacia los verdaderos delincuentes, que son muy pocos, y sobre todo se garantizaría la seguridad de los ciudadanos, en la medida en que los delincuentes no podrán saber con exactitud quien entregó la información. Para esto se requiere que el grupo de policías comunitarios sea confiable y externo, es decir que no pertenezcan a las unidades que patrullan regularmente los barrios y comunas”.

<sup>29</sup> MCV (2009, a, p. 22)