

MEDELLÍN



cómo vamos

Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2012

Seguridad ciudadana

Proantioquia
Fundación para el Progreso de Antioquia



Fundación corona

comfama



EL TIEMPO
CASA EDITORIAL

Comité Directivo

Juan Sebastián Betancur. Presidente Proantioquia
Juan Luis Mejía Arango. Rector Universidad Eafit
Ángela Escallón Emiliani. Directora Ejecutiva. Fundación Corona
María Inés Restrepo de Arango. Directora Comfama
Carlos Mario Estrada. Director Comfenalco Antioquia
Lina Vélez de Nicholls. Presidenta Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
Martha Ortiz Gómez. Directora El Colombiano
Mónica de Greiff. Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá
Rafael Santos Calderón. Director de Publicaciones Casa Editorial El Tiempo

Comité Técnico

Rafael Aubad. Vicepresidente. Proantioquia
Jorge Giraldo. Decano Ciencias y Humanidades. Universidad Eafit
Camila Ronderos. Gerente de Proyectos Sociales. Fundación Corona
Luis Felipe Arango. Jefe Departamento Investigación y Pensamiento Social. Comfama
Gloria María Jaramillo Villegas. Gerente de Educación Cultura Y Biblioteca. Comfenalco
Jaime Echeverri. Vicepresidente Planeación y Desarrollo.
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
Luis Fernando Ospina. Macroeditor de Opinión. El Colombiano
Plinio Alejandro Bernal. Director Hábitat. Cámara de Comercio de Bogotá
Ernesto Cortés. Editor de Opinión. Casa Editorial El Tiempo

Unidad Coordinadora

Piedad Patricia Restrepo R.
Coordinadora
Jesús David Torres
Asistente

Textos y edición

Unidad Coordinadora

Diseño, diagramación e impresión

Pregón Ltda.
ISSN: 1909-4108

Medellín, Mayo de 2013

Seguridad ciudadana

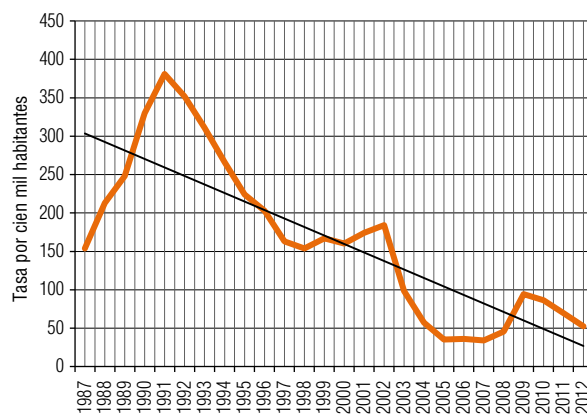
En 2012 prosiguió la tendencia descendente en la tasa de homicidios en Medellín, se ubicó en 52,3 por cien mil habitantes, frente a 69,6 en 2011. Este descenso le permitió pasar del puesto 14 al 24 entre las ciudades más violentas en el mundo, de acuerdo al Consejo Ciudadano por la Seguridad y la Justicia. Pese a este buen resultado en 2012, el delito del desplazamiento forzado intraurbano se mantuvo prácticamente estable frente a la cifra de 2011. Así, de acuerdo con la Personería de Medellín en 2012 esta entidad recibió declaraciones que involucraron a 9.941 personas como víctimas de desplazamiento forzado intraurbano, frente a 9.891 personas en 2011. En cuanto a delitos contra el patrimonio económico, entre 2011 y 2012 la mayoría de denuncias por estos delitos presentó una reducción. El hurto a residencias fue el de mayor reducción con un 43,3% pasando de 245 casos a 139. El hurto a entidades financieras y el hurto de carros también se redujeron. No obstante, el hurto de motos (5,4%) y de entidades de comercio (18,7%) aumentó. Precisamente, el delito de hurto de motos fue el de mayor número de denuncias con 4.892 casos en 2012, que representan algo menos del 10% del total de motos circulando en el valle de Aburrá.

En la actualidad el crimen y la violencia en América Latina alcanzan el nivel de “epidemia” al sobrepasar más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, de acuerdo con las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS)-. Como punto de comparación se tiene que mientras que España, con 47 millones de habitantes, tiene un promedio de 400 homicidios por año, en Centroamérica, que tiene 41 millones de habitantes, se registran unas 18,000 muertes violentas anualmente (Hasan, 2013)

En Medellín, uno de los mayores problemas frente a la seguridad ciudadana justamente es la tasa de homicidios. Históricamente con tasas consideradas entre las más altas del mundo, e incluso, casi sin comparación con otras ciudades catalogadas como violentas. En especial el inicio de la década del noventa para Medellín fue crítico, al llegar a tasas de homicidios mayores a 300 por cien mil habi-

tantes (véase gráfico 65). Dicho fenómeno se explica primordialmente por el accionar de grupos al margen de la ley ligados al narcotráfico y actividades conexas que han configurado un problema dinámico y de carácter endémico.

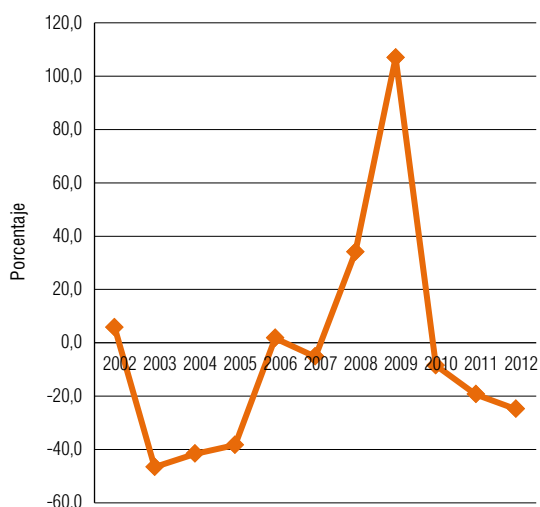
Gráfico 65. Medellín: tasa de homicidios anual, 1987-2012



Fuente: Secretaría de Gobierno de Medellín. Cifras concertadas entre INML, CTI, SISC y Secretaría de Seguridad de Medellín desde 2006

A partir de 2003 y durante tres años consecutivos la tasa de homicidios experimentó las mayores reducciones en todo el periodo 1987-2012, a 2005 había bajado por debajo de los 40 homicidios por cien mil habitantes, y a 2007 alcanzó el nivel mínimo con una tasa de 34 homicidios por cien mil habitantes.

Gráfico 66. Medellín: variación anual de tasa de homicidios. 2002-2012



Fuente: Cálculos propios con base en Subdirección de Información.

No obstante, como se puede apreciar en el gráfico 66, a partir de 2008 los buenos resultados en materia de violencia homicida se revierten, alcanzado el mayor crecimiento en la tasa en el año 2009 cuando llegó a casi triplicar la de dos años atrás.

El significativo aumento en el número de homicidios en la ciudad entre 2008 y 2009 generó una respuesta del gobierno local y las autoridades responsables de la seguridad que se materializó en la política municipal “Medellín más segura, juntos si podemos” y que giró en torno a cinco estrategias, a saber: movilización y cultura ciudadana, lucha contra la impuni-

dad, innovación y aplicación tecnológica, territorialización de la seguridad e inversión para aumentar oportunidades sociales.

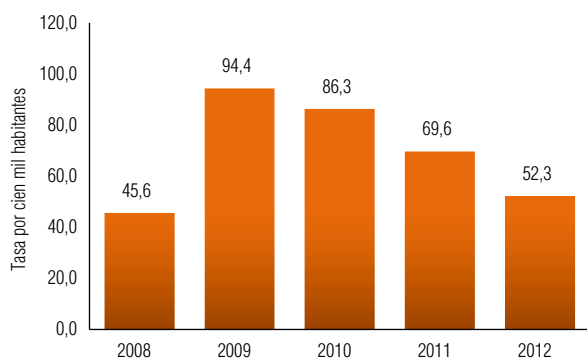
Entre 2009 y 2011 se presentó una reducción significativa de la tasa de homicidios, que obedeció en parte a la respuesta de las autoridades, pero también posiblemente al cese de enfrentamientos entre grupos en determinados territorios, ya sea porque uno de ellos termina hegemonizando el poder territorial para la captura de rentas o porque se llega a coaliciones que reducen la violencia homicida⁷⁶.

En 2012 prosiguió la tendencia descendente en la tasa de homicidios, ubicándose en 52,3 por cien mil habitantes, para una reducción del 24,9% frente al 2011, y 398 homicidios menos con respecto al mismo año (véase gráfico 67). Del total de homicidios, un 93% tuvieron como víctimas a hombres, cifra muy similar al promedio desde 2004 (92%); el 53,5% de las víctimas de homicidios tenía entre 14 y

76 En reciente entrevista el director de la Policía Nacional José León Riaño ante la pregunta de ¿Cree que en Medellín hay una ‘oficina de Envigado’, dividida y enfrentada a los ‘Urabeños’? respondió “La ‘oficina’ está muy diezmada yo diría que en un 90 por ciento. Hoy no hay un cabecilla --ni lo vamos a permitir-- **como Pablo Escobar o como alias ‘don Berna’, que, hay que reconocerlo, controlaban la ciudad.** (negrilla y cursiva añadida) En muchas épocas la estadística de homicidios era muy baja, simplemente porque había una hegemonía de una organización criminal que impedía, como se dice en el argot criminal, que se ‘calentara’ la ciudad. Eso podría ser una solución, pero no es ético ni responsable de parte nuestra. Esta es una crisis, hay que enfrentarla y luchar contra esas organizaciones criminales”. (El Tiempo, 2013, a) Este reconocimiento a la incidencia de organizaciones delincuenciales sobre la evolución de los homicidios en toda la ciudad en años recientes, puede ser extendida al control sobre ciertos territorios de Medellín en la actualidad.

28 años de edad (superior al promedio desde 2004 de 50,3%), mientras que un 9,4% fueron menores de edad (superior al promedio desde 2004 de 7,1%), esto es, 117 menores de edad víctimas de homicidio en 2012, de los cuales 113 estaban entre los 12 y 17 años. Del total de homicidios, ocho de cada diez fueron cometidos con arma de fuego y 14,5% con arma blanca.

Gráfico 67. Medellín: tasa de homicidios anual, 2008-2012



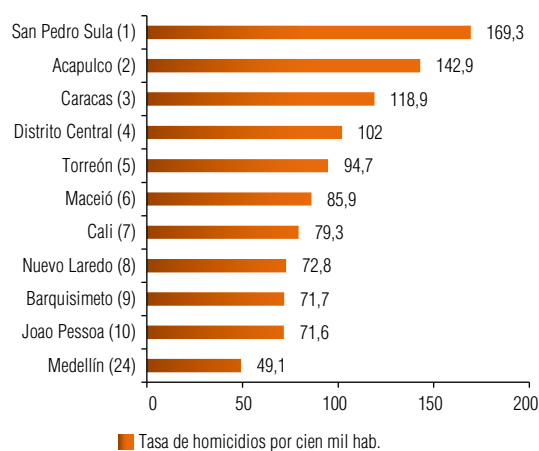
Fuente: INML, SIJIN, CTI, SISC, Secretaría de Seguridad de Medellín

Tasa de homicidios de Medellín en el contexto internacional y nacional

Pese a este descenso de los tres últimos años, la ciudad permanece dentro del listado de ciudades más violentas del mundo, con base en la información comparativa presentada anualmente por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, que puede servir como referente a manera de ilustración; mientras en 2011 la ciudad se ubicó en el puesto número 14, la reducción a 2012 le permitió bajar diez puestos y ubicarse en el puesto 24⁷⁷. Como se expresó

anteriormente, la región latinoamericana, y especialmente la centroamericana, es la que mayor padece la violencia homicida, con cuantiosas pérdidas en capital humano y social (véase gráfico 68).

Gráfico 68. Ranking de ciudades más violentas del mundo. 2012



Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C

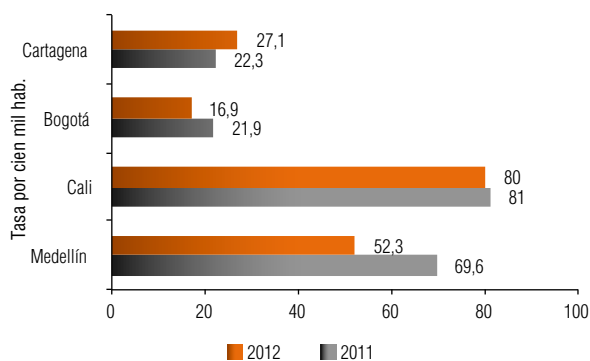
En síntesis, pese a la reducción en la tasa de homicidios de los últimos tres años, aún la ciudad es considerada en un contexto internacional como una ciudad violenta dada su alta tasa de homicidios. Además, desde un punto de vista de salud pública, es preocupante que a 2012 los homicidios sigan ocupando un sitio en las primeras causas de mortalidad en la ciudad.

En el contexto nacional, entre las principales ciudades del país, Medellín fue la ciudad con la segunda mayor tasa de homicidios, después de Cali, tanto para 2011 como para

77 La cifra para Medellín en 2011 es levemente superior a la cifra concertada y presentada en este informe, mientras que la cifra para Medellín en 2012 es levemente inferior a la cifra concertada y presentada en este informe.

2012 (véase gráfico 69). Después de Bogotá, que presentó una reducción de casi el 30% en su tasa de homicidios, Medellín presentó la segunda mayor reducción con un 25% entre 2011 y 2012. Pese a esta reducción, Medellín muestra una situación crítica frente a la capital, más que triplicando su tasa de homicidios a 2012.

Gráfico 69. Ciudades colombianas: tasa de homicidios, 2011-2012

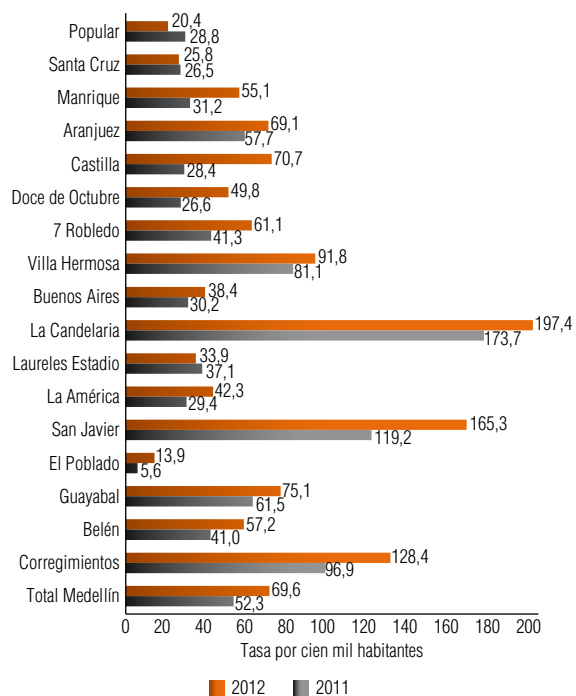


Fuente: para Bogotá, Secretaría de Gobierno distrital, para Cartagena, Secretaría del Interior con base en datos del COSED, para Cali Secretaría de Gobierno municipal, para Medellín concertación entre INML, SIJIN, CTI, SISC y Secretaría de Seguridad de Medellín.

Diferencias en la tasa de homicidios por comunas

Entre 2011 y 2012, la mayoría de comunas y corregimientos experimentaron un descenso en el número de homicidios y en sus tasas. A excepción de las comunas de Popular, Santa Cruz y Laureles Estadio que presentaron aumentos en sus tasas, el resto de comunas experimentaron descensos. Sobresale la reducción en Castilla donde se pasó de 70,7 a 28,4 por cien mil habitantes (104 homicidios en 2011 a 42 en 2012) y de El Poblado donde se pasó de 13,9 a 5,6 por cien mil habitantes (17 homicidios en 2011 a siete homicidios en 2012).

Gráfico 70. Medellín: tasa de homicidios en las comunas de Medellín, 2011-2012



Fuente: Cálculos propios con base en INML, SIJIN; CTI; SISC

Entre 2011 y 2012 las comunas de la Candelaria, San Javier, el conjunto de corregimientos y Villa Hermosa se mantuvieron como las de mayores tasas de homicidios (véase gráfico 70).

Al remitirse a la definición que realiza la OMS en torno al número de homicidios por cien mil habitantes necesario para considerar a una ciudad con un problema de salud pública alrededor del fenómeno de los homicidios se tiene que, excepto la comuna de El Poblado, que en 2012 alcanzó una tasa de 5,6 homicidios por cien mil habitantes, ninguna comuna en Medellín se escapa de dicho problema. Asimismo, en 2012 el Consejo Ciudadano por la Seguridad Ciudadana y la Justicia Penal ubicó a Barranquilla, con una tasa de 29,4 por cien mil habitantes, como la ciudad número 50 en su lista de ciudades más violentas (con base

únicamente en la tasa de homicidios). De las 16 comunas y el conjunto de corregimientos sólo cuatro se ubicaron por debajo de esta tasa de referencia en 2012. En consecuencia, podría derivarse que la mayoría de nuestras comunas pueden considerarse como violentas, al medirse por su tasa de homicidios.

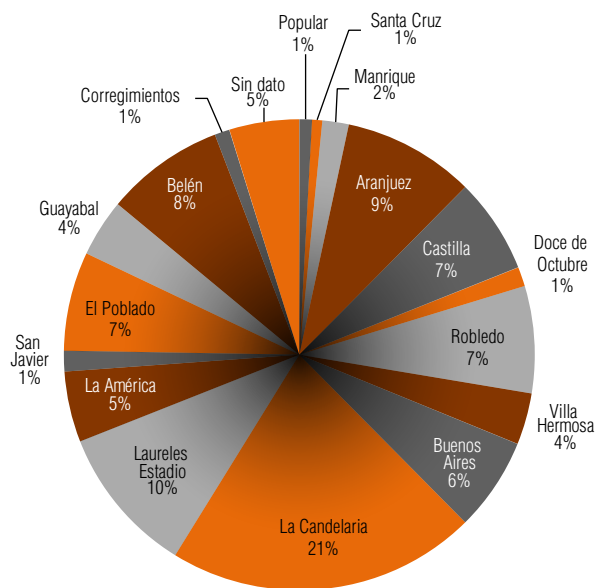
En cuanto a los delitos contra el patrimonio económico, muy ligados a la percepción de seguridad en la ciudad y en el barrio y componente básico de una política de seguridad, se tiene que en Medellín entre 2011 y 2012 la mayoría de denuncias por estos delitos presentó una reducción. El hurto a residencias fue el de mayor reducción con un 43,3% pasando de 245 casos a 139. El hurto a entidades financieras y el hurto de carros también se redujeron (véase gráfico 72). No obstante, el hurto de motos (5,4%) y de entidades de comercio (18,7%) aumentaron. Precisamente, el delito de hurto de motos es el de mayor número de denuncias con 4.892 casos en 2012, que representan algo menos del 10% del total de motos circulando en el valle de Aburrá, de acuerdo con datos de la Secretaría de Movilidad; esto es, 13 casos diarios de hurtos de motocicletas.

Sin embargo, con respecto al hurto de carros y motos es necesario precisar que de acuerdo con la Alcaldía de Medellín, en 2013 se conformó una mesa de concertación entre la SIJIN y el CTI de la Fiscalía, donde la Alcaldía asiste como observador, para establecer conjuntamente la cifra de hurtos de automotores. Dicho proceso dio como resultado cifras muy superiores a las registradas cuando la fuente era exclusivamente la SIJIN de la Policía que, de acuerdo con la Alcaldía, permite resolver el problema de subregistro que presentaba dicha entidad. Así, mientras antes de la mesa de concertación la cifra de hurto de motos para 2011 fue de 1.295,

la presentada bajo la mesa de concertación es de 4.643; en el caso del hurto de vehículos en 2011 antes de la mesa la cifra fue de 801, con la mesa se ubicó en 1.912. Para antes de 2011 no se cuenta con datos concertados, con lo cual la serie cuya fuente exclusiva es la SIJIN no es comparativa con los datos de 2011 y 2012 concertados. Es de esperar que dicha mesa pueda concertar y entregar información de años atrás para hacer la serie comparable en el tiempo.

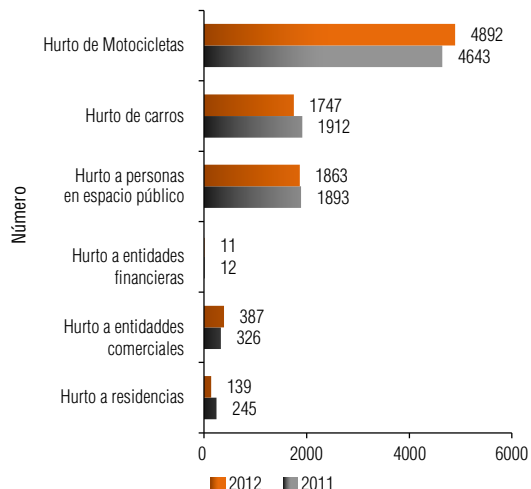
En general, las comunas más afectadas por los delitos de hurto en 2011 y 2012 fueron: La Candelaria, Laureles y Aranjuez, ésta última comuna especialmente afectada por el robo de motos (véase gráfico 71). En la Candelaria se presentaron el mayor número de hurtos en vía pública (1.166) y robo de motos (2.001); por su parte, el mayor hurto a vehículos se presentó en la comuna Laureles-Estadio (599) y el mayor hurto a residencias en El Poblado (108).

Gráfico 71. Medellín: participación de las comunas en el total de hurtos. 2011-2012



Fuente: Cálculos propios con base en SIJIN y CTI. Los hurtos incluyen motos, carros, hurto en vía pública y hurto en residencias.

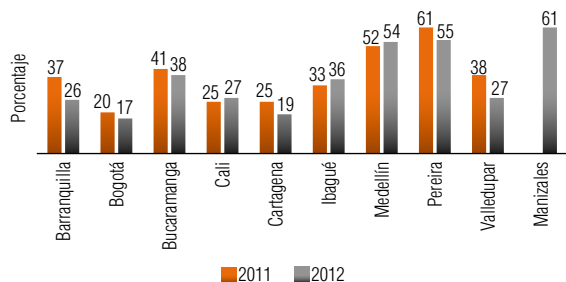
Gráfico 72. Medellín: diferentes modalidades de hurto, 2011-2012



Fuente: SIJIN. Para hurto de carros y motos SIJIN y CTI de la Fiscalía.

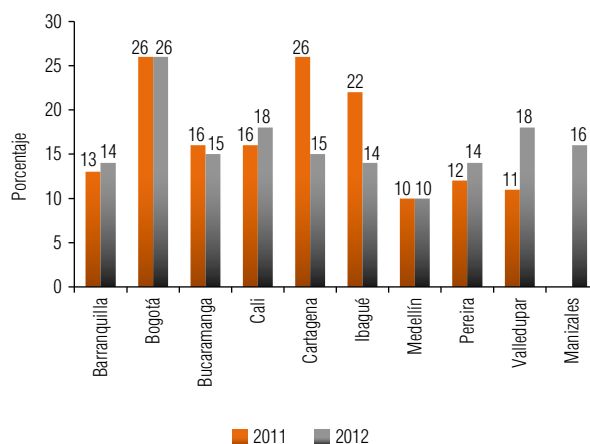
En cuanto a la percepción de seguridad en la ciudad, en comparación con las otras nueve ciudades colombianas que cuentan con un programa Cómo Vamos, se tiene que Medellín en 2012 presentó el tercer mayor porcentaje de personas que se sintieron entre seguras y muy seguras en la ciudad con un 54%; las ciudades que presentaron la mejor percepción fueron Manizales (61%) y Pereira (55%). Por su parte, las ciudades con menor percepción de seguridad fueron Bogotá y Cartagena con 17% y 19%, respectivamente (véase gráfico 73).

Gráfico 73. Ciudades colombianas: percepción de seguridad en la ciudad



Fuente: Red de Ciudades Cómo Vamos. Ipsos-Napoleón Franco. Porcentaje de respuestas seguro y muy seguro. La línea base de Manizales es el año 2012.

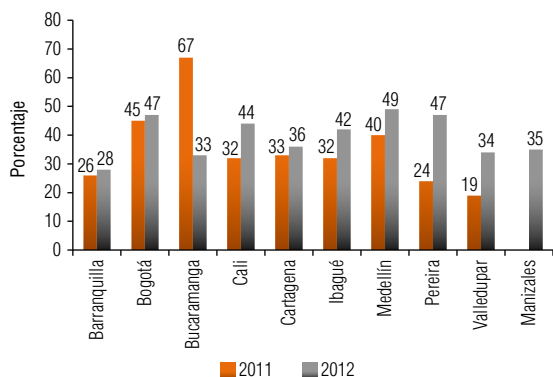
Gráfico 74: Ciudades colombianas: nivel de victimización



Fuente: Red de Ciudades Cómo Vamos. Ipsos-Napoleón Franco

Pese a que en principio el resultado de percepción para Medellín puede parecer poco lógico, dado que, junto con Cali, está entre las principales ciudades de Colombia con las mayores tasas de homicidios, se evidencia a través de las Encuestas de Percepción Ciudadana que dicha percepción de seguridad/inseguridad, está más influenciada por otros delitos distintos al homicidio, como el atraco callejero o la presencia de combos. En este sentido, Medellín ha presentado en los años 2011 y 2012 la menor victimización, entre las diez ciudades que cuentan con Cómo Vamos, con un 10% para ambos años, seguida en 2012 por Pereira y Barranquilla. Por su parte, las ciudades que presentaron la mayor victimización fueron Bogotá (26%), Valledupar y Cali con un 18% cada una (véase gráfico 74). Es posible entonces inferir que existe una correlación entre un menor nivel de victimización y una mayor percepción de seguridad en la ciudad.

Gráfico 75. Ciudades colombianas: nivel de denuncia

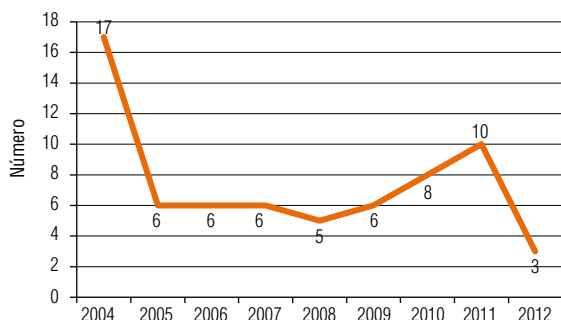


Fuente: Red de Ciudades Cómo Vamos. Ipsos-Napoleón Franco

En el caso de la denuncia, es recurrente en los debates sobre seguridad ciudadana la queja recurrente de las instituciones públicas frente a la baja denuncia en Colombia y la demanda a la ciudadanía para avanzar en torno a ella. Los resultados para Medellín frente a otras ciudades son positivos pues la ciudad está entre las de mayor denuncia. En 2011, junto con Bucaramanga y Bogotá, mostró los mayores porcentajes, mientras en 2012 ocupó el primer lugar con un 49%, seguida de Bogotá con un 47% (véase gráfico 75).

En cuanto a los delitos contra la libertad, en el caso del secuestro hubo una reducción significativa entre 2011 y 2012 al pasar de diez casos a tres en ese periodo. Estos tres casos en 2012 representan el menor número desde el año 2004 cuando alcanzaron los 17 casos (véase gráfico 76).

Gráfico 76. Medellín: Número de secuestros. 2004-2012



Fuente: SIJIN.

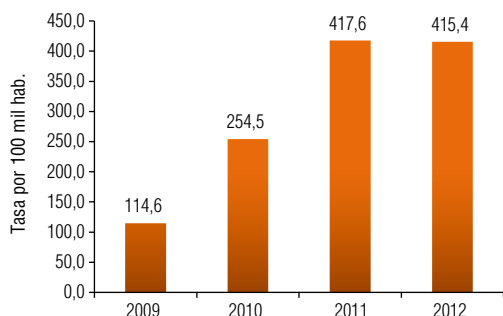
Pese a este buen resultado en 2012, el delito del desplazamiento forzado intraurbano, que también atenta contra la libertad, no mostró reducción. A partir de 2009 la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación de las Víctimas –UARIV- evidenció en Medellín un aumento significativo en el número de víctimas de desplazamiento forzado intraurbano. Mientras en 2008 esta Unidad recibió 1.798 declaraciones, a 2009 la cifra se había triplicado (5.531) y a 2011 se había multiplicado por siete (13.050), con respecto a 2008. Del total de declaraciones entre 2002 y 2011, un poco más del 70% han sido incluidos por la Unidad para proveer atención. Para 2012 la UARIV no reportó información sobre desplazamiento forzado intraurbano⁷⁸ a la Secretaría de Gobierno de Medellín, con lo cual se retoma para este informe la información producida por la Personería de Medellín que, de acuerdo con la propia Secretaría, representa el 80%, del total de las declaraciones, aproximadamente.

Así, de acuerdo con la Personería de Medellín en 2012 esta entidad recibió declaraciones que involucran a 9.941 personas como víctimas de desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad, frente a la información reportada en años anteriores por la entidad, la cifra se mantuvo prácticamente estable frente a la de 2011, cuando alcanzó las 9.891 personas (dato muy similar al reportado como incluidos dentro del total de víctimas de desplazamiento

78 De acuerdo con la Secretaría de Seguridad de Medellín el acuerdo de intención que tenía la Secretaría de Gobierno con la UARIV venció el 31 de diciembre de 2011, fecha desde la cual no se ha podido renovar, razón por la cual el sistema de información ya no analiza dichos datos y tampoco tiene acceso a dicha fuente.

forzado intraurbano, pero menor al total de declaraciones que fueron en 2011 de 15.084, de acuerdo con la UARIV⁷⁹).

Gráfico 77. Medellín: desplazamiento forzado intraurbano, 2009-2012

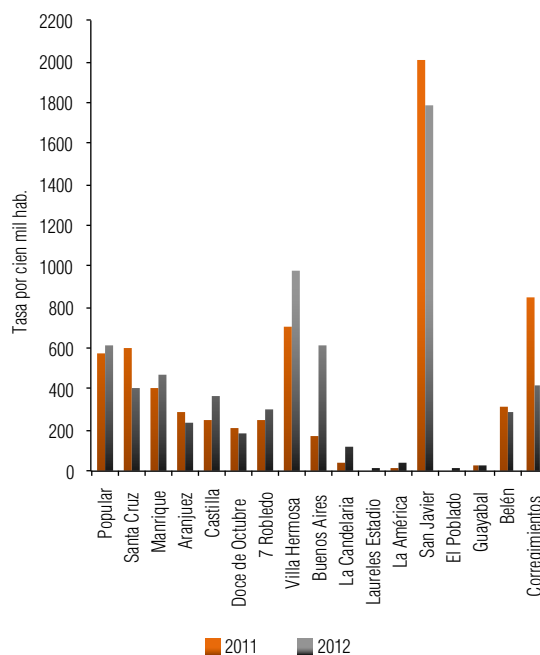


Fuente: Cálculos propios con base en Personería de Medellín

De forma positiva, en 2012 se frenó la tendencia creciente en el número de víctimas y en la tasa por desplazamiento forzado intraurbano (véase gráfico 77), sin embargo, preocupa que la cifra absoluta sigue siendo elevada. Este fenómeno del desplazamiento es una consecuencia del cambio en el accionar de los grupos delictivos que se asientan principalmente en las comunas de San Javier, de lejos la más afectada por el fenómeno, Popular, Villa Hermosa, Buenos Aires y, en 2011 especialmente crítico para los corregimientos de San Cristóbal, San Antonio de Prado y Altavista (véase gráfico 78). Dichos grupos en la disputa y control de rentas, principalmente, ilegales, ejercen un control territorial mediante métodos como las amenazas directas, el reclutamiento de menores de edad, el control social, las barreras “invisibles” que generan miedo en la comunidad. De acuerdo con la Personería de Medellín (2013) las principales razones aducidas por quienes declararon desplazamiento en 2012 fueron justamente las amenazas, el intento de reclutamiento ilegal, el homicidio, las agresiones físicas, el con-

trol territorial y el control social, además de delitos contra la integridad y libertad sexual de las mujeres; en este sentido, se evidencia una diferencia con las causas esgrimidas en 2011 en cuanto para ese año, cuatro de cada diez desplazados intraurbanos manifestaron el miedo como razón para el desplazamiento, no obstante, para 2012 son más explícitos al responder la causa primaria del hecho (el miedo es consecuencia del accionar de los delincuentes).

Gráfico 78. Medellín: desplazamiento forzado intraurbano, comunas expulsoras, 2011-2012



Fuente: Cálculos propios con base en Personería de Medellín

79 De acuerdo con la Personería de Medellín (2013) desde la implementación de la Ley 1448 de 2011 no se tiene conocimiento por parte de esta entidad de estadísticas de inclusión en el RUV. Los criterios de valoración fueron aprobados por parte del Comité Ejecutivo el 24 de mayo de 2012, lo que generó un retraso de cinco meses en las valoraciones, y afectó directamente al Municipio de Medellín por ser el obligado por ley a prestar la asistencia inmediata a la población víctima, en especial a las víctimas de desplazamiento forzado.

Asimismo, en 2012 se evidencia una mayor precisión frente a los actores armados responsables del desplazamiento, mientras en 2011 ocho de cada diez desplazados intraurbanos aseguraron que los responsables fueron Grupos Armados No Identificados -GANI-, en 2012 ocho de cada diez identificaron directamente a grupos armados del barrio o sector⁸⁰, un 7% a Bacrim, un 6% a paramilitares, un 4% a grupos armados no identificados -GANI- y un 2% a desconocidos.

De acuerdo con el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de Medellín, el desplazamiento forzado es una de las nueve problemáticas priorizadas en materia de seguridad en la ciudad, cuyos factores de riesgo se asocian con ineficiencia de la justicia, impunidad, ausencia del Estado y presencia de grupos delincuenciales; por su parte, las consecuencias de este problema se asocian con desarraigo, ruptura de vínculos territoriales y sociales, aumento de la pobreza y la exclusión, desintegración familiar, deserción escolar, pérdida de legitimidad de las autoridades, entre otros (Secretaría de Seguridad, 2013).

Dados los actores identificados por las víctimas como responsables del desplazamiento y los altos costos que implica para éstas, la Personería de Medellín (2013) ha señalado la preocupación por la alta probabilidad de que muchas de las víctimas no sean incluidas por la UARIV dado que en el nivel nacional no se considera a las BACRIM ni a grupos armados, diferentes de la guerrilla y los paramilitares, como actores del conflicto armado; “lo que deja a las víctimas del conflicto armado urbano en un alto estado de vulnerabilidad y re victimización, por no poder acceder a los beneficios de Ley, y le genera más presión al ente municipal pues sería el único que brinde atención”⁸¹.

Otros delitos generadores de inseguridad

De acuerdo con el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín la extorsión y micro tráfico son las actividades delincuenciales que más se relacionan con la violencia en tanto que el control por las mismas lleva al choque entre organizaciones criminales (OPPCM, 2012; p. 9).

En efecto, en el caso del micro tráfico, al igual que el consumo de estupefacientes, es percibido por la ciudadanía como generador de inseguridad en los barrios, ocupando en 2012 el segundo lugar, después de la presencia de pandillas. No existen estimaciones oficiales de cuántos recursos son derivados de esta actividad por parte de los grupos delincuenciales⁸², no obstante, hay coincidencias en que esta actividad es una de las principales generadoras de recursos para los grupos delincuenciales que operan en la ciudad de Medellín.

En el caso de la extorsión, en la Encuesta de Percepción Ciudadana no aparece directamente como factor de inseguridad en el barrio, y es muy baja su participación dentro del total de

80 De acuerdo con la Personería de Medellín la categoría de grupos armados del barrio o sector agrupa las bandas y los combos de la ciudad.

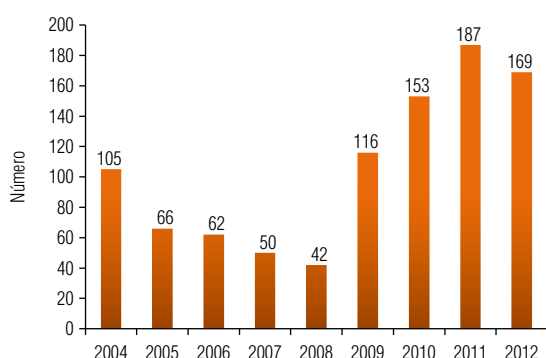
81 Personería de Medellín (2013, p.90).

82 El arzobispo de Medellín, Ricardo Tobón Restrepo, en un comunicado abierto a la comunidad en torno a la situación de inseguridad y violencia en Medellín expresaba en una de las quince preguntas formuladas que, de acuerdo a medios de comunicación, en Medellín el negocio del micro-tráfico mueve anualmente 2 billones de pesos. En respuesta a este interrogante el vicealcalde de Gobernabilidad y Seguridad, Luis Fernando Suárez afirmó que efectivamente se mueve mucho dinero, pero no precisó ningún monto. (El Colombiano, 6 de marzo de 2013).

delitos declarados por quienes fueron víctimas, representando apenas un 1% del total en 2012.

De acuerdo con la SIJIN, en 2012 hubo 169 denuncias por extorsión en Medellín, 18 menos que en 2011. En el periodo 2004-2012 se observan dos comportamientos con claridad, de un lado, entre 2004 y 2008 hubo una reducción año a año en las denuncias, pero a partir de 2009, cuando casi se triplicó con respecto al año anterior, ha venido en aumento, con una leve caída en 2012.

Gráfico 79. Medellín: número de denuncias por extorsión



Fuente: SIJIN

No obstante, pese a la reducción en las denuncias de casi un 10% en el último año, existe un problema para dar cuenta de la evolución del fenómeno en la ciudad y es el alto subregistro asociado a este delito (OPPCM, 2012, p. 16). Para algunos expertos, un problema central reside en que muchas personas víctimas del delito, no son conscientes de ello. En comunas afectadas por el cobro de vacunas, como La Candelaria, no son conscientes que las pagan; de hecho, al ser indagados frente a estos hechos, los ciudadanos afirman que pagan por la seguridad en sus barrios (MCV, 2012, e). De acuerdo con OPPCM (2012) en la ciudad existe una alta correlación entre la extorsión y el con-

trol territorial: “La protección violenta es una expresión natural de la racionalidad económica de los grupos delincuenciales. En esencia, es la actividad que los introduce al crimen y se convierte rápidamente en la que les procura la legitimidad necesaria para mantener el control en un territorio”⁸³.

De acuerdo con lo anterior, las denuncias por extorsión corresponderían en esencia a grandes montos de dinero involucrados, mientras que los montos pequeños (considerados de forma individual), usualmente denominados como vacunas, permanecen subregistrados por falta de denuncia. Dado este subregistro es difícil determinar si la vacuna ha aumentado o disminuido en los últimos años. Desde la Secretaría de Seguridad se afirma que el fenómeno viene en descenso en los últimos años (OPPCM, 2012, p.16); sin embargo, en los últimos meses las quejas ciudadanas a través, principalmente, de medios de comunicación, han sido recurrentes, y estarían dando cuenta de un aumento del fenómeno o por lo menos una visualización que antes no se tenía.

Políticas municipales de seguridad

El irrespeto por la vida es destacado como uno de los mayores desafíos en la ciudad en el Plan de Desarrollo “Medellín un hogar para la vida” 2012-2015 de la actual administración municipal. En efecto, de las cinco líneas estratégicas en las cuales se dividió el Plan, la primera, “Ciudad que respeta, valora y protege la vida”, se concentra en la vida como valor supremo, enfatizando en la promoción de una cultura ciudadana por la vida.

83 Preciado, Andrés (En: OPPCM, 2012).

El primer componente de dicha línea se centra en la seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad, con recursos proyectados por \$473.933 millones para el cuatrienio, que representan un 3,9% del total del presupuesto de inversión. Con dichos recursos operan ocho programas dentro del componente, a saber: Medellín: más seguridad y más vida; Medellín protege los derechos humanos, gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano; familia vínculo de vida; ciudad vida, espacio público para la vida y la convivencia; Medellín vive en paz y seguridad pública para las mujeres.

La creación de la Secretaría de Seguridad, promesa del programa de gobierno de Aníbal Gaviria y piedra angular de la estrategia de seguridad ciudadana es una realidad en la ciudad a partir del 16 de abril de 2012, mediante la expedición del Decreto 0495, gracias a las facultades emanadas del Acuerdo 02 de 2012 del Concejo de Medellín que le otorgó potestad al Alcalde para la reforma de la Secretaría de Gobierno y la creación de la Secretaría de Seguridad. Esta Secretaría asume esencialmente el fortalecimiento y la gestión de la seguridad en la ciudad y la coordinación de las políticas en materia de seguridad con los responsables de la Fuerza Pública, organismos de seguridad y justicia a nivel territorial. Por su parte, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos se ocupa de la convivencia, los derechos humanos y el espacio público. La creación de esta Secretaría ha tenido diversas críticas, sustentadas bajo el argumento de que la separación de asuntos intrínsecamente ligados como la seguridad y la convivencia no permitirá un trabajo coordinado y con suficiente impacto sobre la seguridad humana y ciudadana (MCV, 2012 d).

El diagnóstico del componente resalta cuatro elementos. El primero de ellos hace referencia

a la presencia de estructuras criminales⁸⁴ en la ciudad con prácticas de control territorial que dificultan las acciones para enfrentarla. El segundo elemento desnuda la baja cultura del respeto y la defensa de la vida y de los derechos humanos, mientras que el tercero señala la debilidad de los organismos de seguridad y justicia acompañado de la desarticulación de las políticas municipales en materia de prevención y de protección de víctimas del conflicto. Por último, se resalta el alto número de víctimas del conflicto armado, el segundo mayor número en el país, aproximadamente 250.000 personas asentadas en Medellín a 2011.

Por su parte, las estrategias para lograr la promoción del respeto a la vida, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad se concentran en términos de los mayores recursos asignados en el programa “Medellín más seguridad y más vida” con \$227.189 millones, que pretende, esencialmente, implementar acciones para el desmantelamiento de las estructuras criminales, disminuyendo los delitos en la ciudad. En este sentido, la prioridad es la definición de una Política Municipal de Seguridad y Convivencia a cargo de la Secretaría de Seguridad, y concertada con la comunidad, la academia y el sector privado, en el que se destaca la formulación de los planes zonales de seguridad, la creación de

84 No se ahonda en las características esenciales de esas estructuras. El Programa MCV solicitó información a la Alcaldía en torno al número de combos y ODIN presentes en la ciudad y la respuesta oficial es que dicha información no está disponible. Medios de comunicación reseñan, en algunos casos sin citar fuente, en otros citando como fuente a la Policía Nacional, la presencia de entre 14 y 19 Organizaciones Integradas al Narcotráfico (ODIN), y 119 combos que albergarían unos 5.000 hombres a su servicio. (El Tiempo, 17 de marzo de 2012; El Colombiano, 5 de marzo de 2013).

un cuerpo élite de objetivos de alto valor y la conformación de un comité interinstitucional conformado por las Secretarías de Seguridad, la de Gobierno y Derechos Humanos y la Empresa de Seguridad Urbana -ESU-.

La definición de la política municipal de Seguridad y Convivencia se empieza a materializar con la construcción y aprobación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC⁸⁵ en 2012, emanado de una directriz nacional (Decreto 399 de 2011). El PISC parte de un diagnóstico basado en el análisis de indicadores y en un compendio de nueve problemáticas priorizadas, cada una de ellas con su caracterización, causas, factores de riesgo y efectos. Con este diagnóstico se construyó un plan de acción, cuyo mayor valor agregado es la definición de indicadores de producto y resultado con una asignación de responsabilidades para el monitoreo y seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas para cada indicador.

Los problemas priorizados en Medellín son: 1) Afianzamiento y sostenibilidad en el tiempo de las estructuras criminales, persistencia en la ciudad de la violencia criminal. 2) Continuo uso de jóvenes, niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos delincuenciales para la comisión de delitos. 3) Pérdida de legitimidad de las instituciones del estado y de la fuerza pública. 4) Desplazamiento forzado. 5) Homicidio. 6) Rentas criminales. 7) Violencia intrafamiliar. 8) Violencia interpersonal y espontánea y 9) Hurtos.

Asimismo, se definieron cinco estrategias para dar cuenta de los nueve problemas priorizados, estas son: desmantelamiento y reducción de estructuras criminales y violencia criminal (rentas criminales, homicidio, afianzamiento y sostenibilidad); prevención del desplazamiento forzado y el uso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de los grupos

delincuenciales para la comisión de delitos (desplazamiento forzado, uso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes para la comisión de delitos; estrategia para la atención y prevención de las violencias cotidianas (violencia intrafamiliar, violencia interpersonal, homicidios); estrategia para la reducción del hurto a personas y el hurto de automotores y estrategia de comunicación pública para el mejoramiento de la percepción de seguridad y divulgación de la gestión de las instituciones dentro del PISC.

En cuanto a la primera estrategia de desmantelamiento y reducción de estructuras criminales se tiene que dos de sus objetivos específicos aluden a atacar el andamiaje financiero de las estructuras criminales y debilitarlas mediante la captura y judicialización de los cabecillas y objetivos de alto valor⁸⁶. Precisamente en 2012 se conformó el Cuerpo Elite de Objetivos de Alto Valor, el cual empezó a funcionar a partir del 15 de diciembre de 2012, bajo la administración de la Fiscalía y con el apoyo de la Secretaría de Seguridad en análisis de seguridad pública. Este Cuerpo Elite está conformado por seis fiscales especializados contra bandas criminales, uno de la unidad de extinción de dominio, 25 policías judiciales de la Sijín y 15 funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía.⁸⁷

Surge de nuevo una preocupación expresada en sucesivos informes de MCV en torno a que

85 Todo lo concerniente con PISC está basado en Secretaría de Seguridad (2013).

86 De los jefes de las 14 Odín presentes en el valle de Aburrá, ocho no tienen procesos judiciales en marcha, los seis restantes están en procesos investigativos (El Colombiano, 5 de marzo de 2013).

87 El Colombiano, "Cuerpo Elite va por los cabecillas que no tienen procesos judiciales". Martes, 5 de marzo de 2013.

quizás el mayor reto de política pública en materia de seguridad en Medellín es no sólo la desestructuración de los grupos ilegales (léase cabecillas) sino también las estructuras de poder que construyen para su funcionalidad (léase rentas criminales y control territorial ya sea por vinculación emocional, arraigo, defensa y protección de delincuentes por parte de las comunidades o por constreñimiento, intimidación y amenaza por parte de los grupos delincuenciales). Como bien se reconoce en el PISC existe en la ciudad una renovación y mutación en el tiempo de los grupos (combos delincuenciales), con lo cual el énfasis en los objetivos de gran valor podría no ser suficiente para la desestructuración de las fuentes de poder de los grupos delincuenciales.

Un punto crucial en la lucha contra el crimen organizado son precisamente las rentas criminales. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad⁸⁸, la competencia directa sobre las rentas criminales no corresponde a la Alcaldía de Medellín sino a la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- Unidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene como objetivo prevenir y detectar operaciones de lavado de activos en diferentes sectores de la economía⁸⁹, dicha institución ha mostrado una baja eficacia, en concordancia con el fracaso de la estrategia de lucha mundial contra el lavado de activos. No obstante, la Alcaldía si tiene cierto margen de maniobra para la reducción de las rentas de los grupos ilegales, como es el caso de las derivadas de actividades como casinos, máquinas tragamonedas, trata de personas, entre otros. En este sentido, la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial deberá tomar en cuenta los usos actuales del suelo y su relación con actividades generadoras de inseguridad y, en particular, con lavado de activos.

El PISC definió 181 acciones y nueve instituciones corresponsables⁹⁰: Secretaría de Seguridad, Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Policía Nacional, Ejército Nacional, CTI, INML, FAC, ICBF y Fiscalía; siendo la Policía (45 acciones), la Secretaría de Seguridad (40 acciones) y la Secretaría de Gobierno (35 acciones) las que tienen a su cargo el mayor número de acciones en este plan, sumando el 66%. Llama la atención la no participación de una parte importante del aparato judicial, como es el Consejo Superior de la Judicatura. La participación de la Fiscalía y del Cuerpo Técnico de Investigación constituye solo una parte del componente de justicia requerida para la sanción al delito, en este caso específico, de los delitos asociados con la seguridad y la convivencia ciudadana.

Para el combate de los factores de inseguridad es fundamental un funcionamiento eficiente de la justicia, que en parte queda por fuera del PISC, y cuya mayor responsabilidad reside en el gobierno nacional. Desde varios años atrás existe un reconocimiento de la alta impunidad en el país, que llega al 97% en el caso de la justicia penal.⁹¹ Problemas como la elevada carga de expedientes a cargo de los fiscales y de jueces, que en la mayoría de los casos desborda la capacidad individual, a la par de escasez de recursos técnicos y humanos; asi-

88 Entrevista con personal de la Secretaría de Seguridad. Fecha: 7 de marzo de 2013. Lugar: Secretaría de Seguridad.

89 Unidad de Información y Análisis Financiero. Sector Gobierno. En: <http://www.micrositios.net/?idcategoria=327>

90 Otras Secretarías -diferentes a Gobierno y Seguridad- agrupan nueve acciones dentro del PISC.

91 El Colombiano, "La Justicia no aguanta más cargas" 17 de marzo de 2013.

mismo, la inflación legislativa de los últimos años con la creación de nuevos crímenes y la disminución de beneficios⁹².

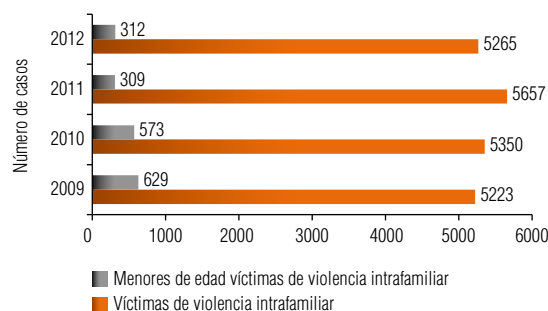
En cuanto al INPEC, existe también un reconocimiento de que ha habido un fracaso en el control de las cárceles pues no están cumpliendo su labor de reintegración a la vida civil, por el contrario, son escuelas del delito (MCV, 2012, d). Desde ellas se está continuando, en muchos casos, con las actividades delictivas.

De otro lado, la participación de la comunidad en la definición de estrategias para mejorar la seguridad y la convivencia se plantea en el Plan de Desarrollo a través de la formulación e implementación de planes locales de seguridad en las 16 comunas y 5 corregimientos y 16 pactos ciudadanos por la no violencia, la legalidad y la convivencia que se suman a cinco ya existentes. A diciembre de 2012, sin embargo, no se tenía plenamente formulado ninguno.⁹³

Convivencia

Unas relaciones sanas de convivencia tanto en el entorno familiar, vecinal, social son fundamentales para la calidad de vida. El respeto por el otro, el dialogo para la resolución de conflictos son el reflejo del relacionamiento sano de las personas en sociedad. Como en el caso de muchos delitos contra el patrimonio económico, en el caso de comportamientos que atentan contra la seguridad personal como la violencia intrafamiliar y la violencia interpersonal existe subregistro. No obstante, con la información disponible de denuncia se pueden establecer algunos patrones en el tiempo en torno al comportamiento ciudadano relacionado con la familia en particular y, en general, frente al relacionamiento interpersonal en la ciudad.

Gráfico 80. Medellín: Víctimas de violencia intrafamiliar. 2009-2012



Fuente: Theta. Se toma como línea de base el año 2009 pues en 2008 hubo un cambio normativo a partir de la Ley 1257 de 2008 que ocasionó cambios bruscos en las series entre 2008 y 2009.

En el caso de la violencia intrafamiliar, entendida desde la Ley 294 de 1996 como el daño físico o psíquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar o entre personas que sin ser familia viven dentro de la misma unidad doméstica (incluye violencia sexual y la violencia patrimonial) (SISC, 2012), se ha evidenciado entre 2009 y 2012 un comportamiento más bien estable en el número de denuncias, en promedio en el periodo se tienen 14 denuncias diarias por esta clase de hechos.

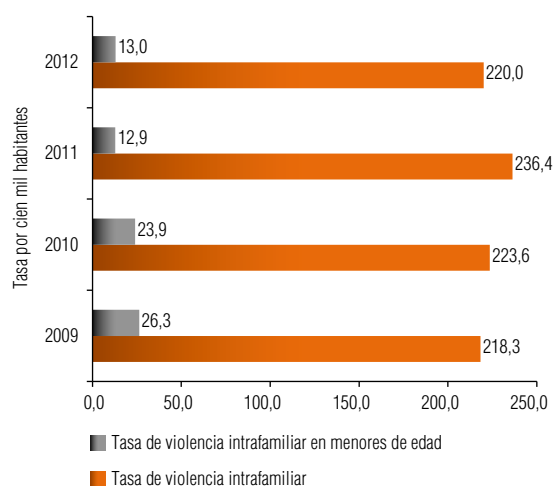
De forma positiva, la participación en el total de denuncias de la violencia intrafamiliar que afecta a los menores de edad ha perdido terreno en los últimos años, así en 2009 representó un 12% del total de casos, mientras en 2012 se redujo a la mitad alcanzando un 6% (véase gráfico 80).

92 Ibíd.

93 De acuerdo al Plan Indicativo de la Alcaldía de Medellín a 31 de diciembre de 2012, se avanzó en la fase diagnóstica de los Planes Locales de Seguridad en reuniones con la comunidad para realizar la formulación de los mismos y se contaba con informes preliminares por cada una de las comunas.

Tomando como base de comparación las tasas por cien mil habitantes se tiene que en promedio los casos registrados de víctimas de violencia intrafamiliar en Medellín ascendieron anualmente a unas 224 por cada cien mil habitantes entre 2009 y 2012. En el caso de los menores de edad víctimas de violencia intrafamiliar se encuentra que se pasó de 26 casos por cien mil habitantes en 2009 a 13 casos por cien mil habitantes en 2012 (véase gráfico 81).

Gráfico 81. Medellín: Tasas de violencia intrafamiliar. 2009-2012



Fuente: Cálculos propios con base en Theta.

En cuanto al impacto de la violencia intrafamiliar por comunas se tiene que las de Aranjuez, Villa Hermosa, Santa Cruz y Buenos Aires son las más afectadas entre 2009-2012. El caso más crítico se presentó en el año 2011 en la comuna de Aranjuez donde se presentaron 630 víctimas de violencia intrafamiliar para una tasa de 391 casos, casi doblando el promedio de la ciudad.

En el caso de la violencia intrafamiliar en menores de edad se tiene que la comuna de Villa Hermosa es la más afectada por dicha situación. Entre 2010 y 2012, dicha comuna presentó el mayor número de víctimas de violencia intrafamiliar en menores de edad. Siendo también el año 2011 cuando se registró el mayor número de víctimas con 126 para una tasa de 93,6, siete veces más alta que el promedio para la ciudad en ese año. La mayoría de comunas han experimentado descenso en el número de víctimas y en las respectivas tasas en los últimos tres años, ubicándose por debajo de la tasa promedio de la ciudad; esto significa que el comportamiento de la tasa en la comuna de Villa Hermosa elevó la tasa promedio para Medellín.

- ▶ Medellín Cómo Vamos es un programa privado que tiene el propósito de evaluar los cambios en la calidad de vida de la ciudad. Para lograr este objetivo, entre otros, el programa estudia el impacto del Plan de Desarrollo Municipal en las áreas determinantes del bienestar, a través de un conjunto de indicadores de resultado.

La información técnica se discute con expertos de la academia, el sector público y el sector privado con el fin de identificar los temas prioritarios para la ciudad. Al mismo tiempo, se tiene en cuenta la opinión ciudadana por medio de una encuesta de percepción que comenzó en 2006 y se realiza cada año.