

# LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO PETRO





# Pares

Fundación Paz & Reconciliación

---

León Valencia A.  
Director

---

Laura Bonilla  
Subdirectora Fundación Paz &  
Reconciliación

---

Francisco Daza  
Coordinador Línea paz, posconflicto y  
derechos humanos

---

María Juliana Jiménez  
Investigadora Nacional

---

Nicolás León  
Asistente de Investigación

---

Valeria Torres  
Asistente de Investigación

---

Junior Amin  
Coordinador de Comunicaciones

---

Juan Manuel Rueda  
Editor de Contenidos

---

Laura Sanabria  
Diseño y Diagramación

---

Katerin Erazo Lozano  
Periodista

---

Sebastián Solano  
Community Manager

---

Sergio Saavedra  
Realizador audiovisual

---

Liliana Espitia  
Visualizadora de datos

Desde la llegada a la presidencia de Gustavo Petro, las principales ciudades de Colombia han experimentado un aumento en la percepción de inseguridad por parte de la población. Además, ha habido cambios en las dinámicas del conflicto armado que involucran más activamente a las ciudades y alcaldías. Por su parte, el gobierno ha concentrado esfuerzos en cumplir las promesas de campaña, transformaciones en la cúpula militar, la creación de la política pública de seguridad, defensa y convivencia ciudadana (PSDCC), y en conectar la seguridad a la Paz Total, incluyendo la Paz Urbana.

Analizaremos en detalle cómo van los esfuerzos gubernamentales y acto seguido la situación actual de los principales indicadores de seguridad a nivel nacional.

## PSDCC para la Paz Total

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (PDSCC) es uno de los pilares fundamentales del enfoque de seguridad de todos los gobiernos. Mientras que la política 2272 de 2022 (Ley Paz Total) presenta el marco conceptual y explicativo del enfoque de Paz, la PDSCC desarrolla el contenido estratégico, metodológico y operativo de las acciones para garantizar la búsqueda de la paz en términos de Paz Urbana. Es importante resaltar que la PDSCC es la primera política de seguridad en incluir estrategias de mitigación y prevención de la convivencia ciudadana en este siglo.

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (PDSCC) del gobierno Petro se basa en la promoción de la coexistencia sin miedo, garantizando la dignidad y los derechos de todos los ciudadanos, con enfoque en la seguridad humana y la justicia social. Busca la participación de la ciudadanía en temas de convivencia y seguridad ciudadana, previniendo y mitigando factores de riesgo. En términos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la PDSCC establece un nuevo modelo nación-territorio para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana, la creación del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida para promover la convivencia y seguridad, y la transformación de la Policía Nacional para garantizar los derechos y la convivencia ciudadana.

Además, la PDSCC propone implementar estrategias de prevención y mitigación de factores de riesgo, coordinando con otras entidades y sectores sociales para abordar las raíces de la violencia y la criminalidad.

También promueve la participación ciudadana y la transparencia en la Policía Nacional, enfatizando la formación continua del personal policial en temas como derechos humanos y ética profesional. Se busca una fuerza policial más cercana a la ciudadanía y se prioriza el uso de tecnologías para mejorar la eficiencia y la investigación criminal.

## La desmilitarización de la policía, ¿se cumple?

Considerando el contenido de la PSDCC, la desmilitarización de la policía es una de las prioridades del gobierno. Esto implicaría cambios en su estructura y funciones, especialmente en los escenarios de protesta social. Sin embargo, el gobierno ha revaluado la pertinencia y urgencia de hacer transformaciones tan profundas que afecten las capacidades de acción de la Policía por un periodo de tiempo indeterminado, en un contexto en el que se requiere reforzar el pie de fuerza, las capacidades tecnológicas y la estrategia de seguridad en las ciudades.

Como una suerte de medidas alternas, el gobierno se ha enfocado en estrategias para limitar el uso de la fuerza. Así se plantea la implementación de mecanismos de control, monitoreo y veeduría ciudadana. De esta manera, parece que se intenta suplir la necesidad de fortalecer el mando civil, tanto de los alcaldes y jefes de policía como de otras autoridades civiles.

## Impacto de los cambios en la cúpula militar

Gustavo Petro, apenas días después de asumir su cargo como presidente, tomó la decisión de retirar a 52 generales de las Fuerzas Armadas, incluyendo al menos 20 generales de la Policía Nacional. Esta medida, que se llevó a cabo en agosto de 2022, tenía como objetivo renovar tanto la cúpula militar como la política de seguridad del país, como había sido previsto por la Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana en publicaciones anteriores.

La selección de los nuevos líderes para los cargos de la cúpula militar se basó en al menos dos criterios. En primer lugar, se buscó que los candidatos no estuvieran involucrados en investigaciones por corrupción o violaciones a los derechos humanos. En segundo lugar, se valoró su afinidad con las posturas y políticas del gobierno. Un ejemplo ilustrativo de esto fue la sustitución del General Henry Sanabria en mayo de ese mismo año, cuya salida se debió a marcadas diferencias

en sus posiciones frente a la población LGBTIQ+. Como su reemplazo, el Presidente designó al General William Salamanca, una persona en quien confía y que tiene posturas más conciliadoras y alineadas con los objetivos de seguridad de su gobierno.

Aunque estos cambios en la cúpula podrían haber generado cierta inquietud y tensión dentro de las Fuerzas Armadas, la relación actual con la presidencia no es motivo de preocupación en la actualidad. Personas cercanas a las Fuerzas Militares y la Policía afirman que existe una relación cordial y de respeto con el ejecutivo. Si bien no se puede afirmar que haya una profunda cercanía, sí se ha mantenido una correspondencia que ha mantenido estable la relación entre las Fuerzas Armadas y la Presidencia.

## ¿Desapareció el ESMAD?

El Gobierno Nacional propuso la eliminación del ESMAD como unidad de control en protestas, pero optó por una reestructuración en lugar de su total desaparición. La transformación del ESMAD en UNDMO (Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden) busca priorizar el diálogo en situaciones de movilización ciudadana. Sin embargo, la falta de claridad en los protocolos que regulan la actividad policial genera preocupación, lo que podría llevar a un uso discrecional y arbitrario de la fuerza.

La transformación del UNDMO también pone de relieve la complejidad de las reformas institucionales dentro de la Fuerza Pública. Aunque se busca priorizar el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, es crucial que estas propuestas vayan más allá de lo discursivo. Se deben tomar medidas concretas en relación al uso de armas y municiones, los protocolos de intervención en protestas y los procesos de investigación y sanción dentro de la Unidad. Es necesario garantizar una actuación policial justa y transparente en escenarios de protesta.

## La Paz Urbana

La Paz Urbana constituye una de las ramas que se deriva de la agenda de la Paz Total. Su definición apunta al proceso que materializa la inclusión de las ciudades (donde habita el 80% de la población nacional), sus conflictividades y sus expresiones violentas de origen delincuencial en la hoja de ruta para combatir el conflicto armado colombiano. Lo anterior implica reconocer dos características del contexto nacional que pueden ser revisadas a profundidad en el informe de Pares *Sin Paz Urbana no hay Paz Total*<sup>59</sup>: 1) la presencia de grupos armados organizados con carácter político no se limita a las zonas rurales, sino que también impacta e incluso tienen origen en las grandes capitales del país, 2) las estructuras criminales que proliferan en las ciudades –si bien no tienen una narrativa insurgente ni son reconocidos como actores beligerantes– manejan dinámicas de control territorial y comercio de productos ilegales que significan una amenaza directa a la población civil y al Estado, por lo cual deben hacer parte de la fotografía del conflicto colombiano.

Ahora bien, para lograr un enfoque que permitiera trazar hojas de ruta para la Paz Urbana, el gobierno planteó la posibilidad de contar con condiciones de sometimiento exclusivas para las estructuras criminales que se adhieran a la Paz Total. Ello de manera paralela al proceso de negociación con las guerrillas –especialmente con el ELN–. Ahora bien, estas condiciones ameritan un marco jurídico específico que sería creado a través de la Ley Sujeción y Sometimiento; estableciendo el tratamiento penal para el desmantelamiento de las estructuras delincuenciales organizadas, señalando que deben aceptar la responsabilidad penal por todos los delitos que hayan cometido, entregar información sobre sus patrones criminales, ofrecer reparación a sus víctimas para que, a cambio, el Estado les imponga una pena alternativa.

Sin embargo, el proyecto de ley no se ha aprobado y se encuentra en proceso de debates en el Congreso de la República; dejando la ejecución de la Paz Urbana sin delimitaciones claras y dependiente de un Congreso cada vez más crítico sobre proceso de Paz Total y otras propuestas del ejecutivo y su gabinete. No obstante, el gobierno avanza en los acercamientos con bandas criminales cuyas estructuras son complejas y gozan de alto control territorial en Buenaventura, Medellín y Quibdó, si bien no todas cuentan aún con mesas de negociación instaladas. Entre tanto, en capitales como Barranquilla, Cali y Cúcuta, pese a presentar niveles altos de violencia y criminalidad, no se han puesto en marcha procesos asociados a la Paz Urbana.

---

59 <https://www.pares.com.co/post/sin-paz-urbana-no-hay-paz-total>

## Ciudad

## Grupos Involucrados

## Particularidades / Hitos de la mesa de negociación



Buenaventura



Shottas y Espartanos

Se constituye como una de las protagonistas del diálogo y los intentos de instauración de la paz urbana (laboratorio de paz).

Ha logrado avances parciales en el desescalamiento de la violencia y la intensidad del conflicto, a través de acciones puntuales como el pacto de no agresión establecido en septiembre de 2022 entre las dos grandes organizaciones involucradas.

Aunque el escenario de violencia sigue siendo vertiginoso, se espera avanzar paulatinamente con el proyecto de paz urbana. Para ello, son claves aspectos como: I) la participación de la sociedad civil, así como de organizaciones sociales y comunitarias que fortalezcan y legitimen el proceso; II) el respaldo y acompañamiento institucional; III) el diseño de una agenda de desarrollo y social para la ciudad.



Medellín



La Oficina, Los Pesebreros, El Mesa, La Terraza, Los Pachelly, Niquía Camacol, Los Triana y La Agonía

No se ha instalado oficialmente la mesa de negociación, pero existen avances considerables en los acercamientos con bandas delincuenciales de la ciudad.

Se declaró un cese de hostilidades por parte de las organizaciones criminales, el cual, ha mostrado resultados positivos en la disminución de las cifras de homicidios (reducción del 10% en relación con el año anterior).

Se han adelantado procesos de discusión y reflexión que buscan contribuir a la implementación de la Paz Urbana, como el encuentro de Ciudades por la Paz y el fortalecimiento de la Mesa Humanitaria y de Paz de Antioquia.

Se espera que la ciudad se convierta en el epicentro de la Paz Urbana en el país.



Quibdó



Mexicanos, RPS, Locos Yam

No se ha instalado formalmente una mesa de negociación. Sin embargo, se han dado avances que han ido preparando el terreno para su eventual instalación.

Los grupos que han demostrado su interés en participar en el proceso de Paz Urbana (Mexicanos- RPS) pactaron en diciembre del 2022 un cese al fuego unilateral; frenaron actividades ilícitas como hurto, extorsión y homicidio.

Se ha evidenciado una importante disminución en las cifras de violencia de la ciudad (reducción del 42% en los casos de homicidios con respecto al 2022).

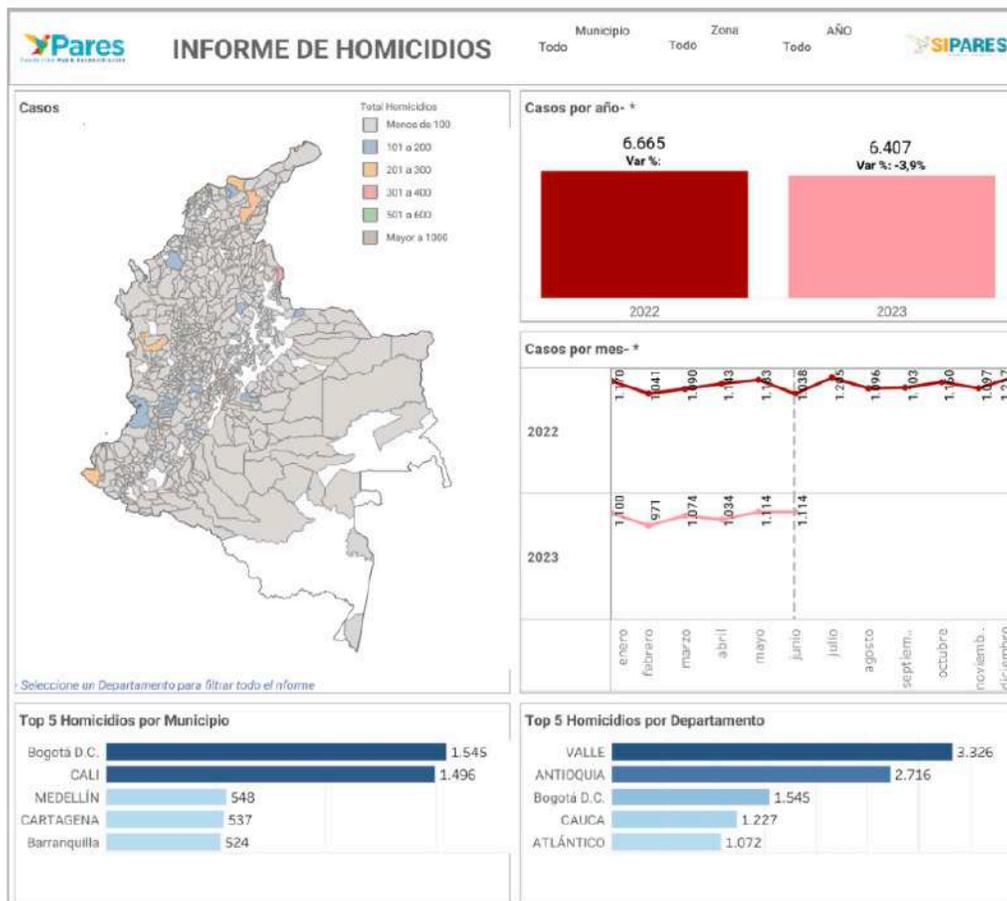
La agenda de Paz Urbana en este municipio está sujeta al desenvolvimiento y desarrollo de esta en los otros centros urbanos.

# Comportamiento de los delitos de alto impacto 2022 – 2023

Sobre el análisis de estos delitos en el primer año de gobierno de Petro, primero se tiene en cuenta que, si bien el impacto de una política de Estado se mide principalmente en el mediano o largo plazo, la evaluación concomitante es igualmente importante para entender la incidencia de las acciones inmediatas que se ejecutan para contener el fenómeno. Por tanto, con referencia a una política de seguridad, se espera que haya medidas concretas dirigidas a la contención o mitigación inmediata de los delitos de alto impacto, no obstante, el abordaje de los factores causales que rodean la violencia, la inseguridad y el conflicto armado hace parte de un proceso más extenso.

## Homicidios

Gráfico No. 8. Distribución de homicidios a nivel nacional enero 2022 – junio de 2023



Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).

Fuente: SIEDCO

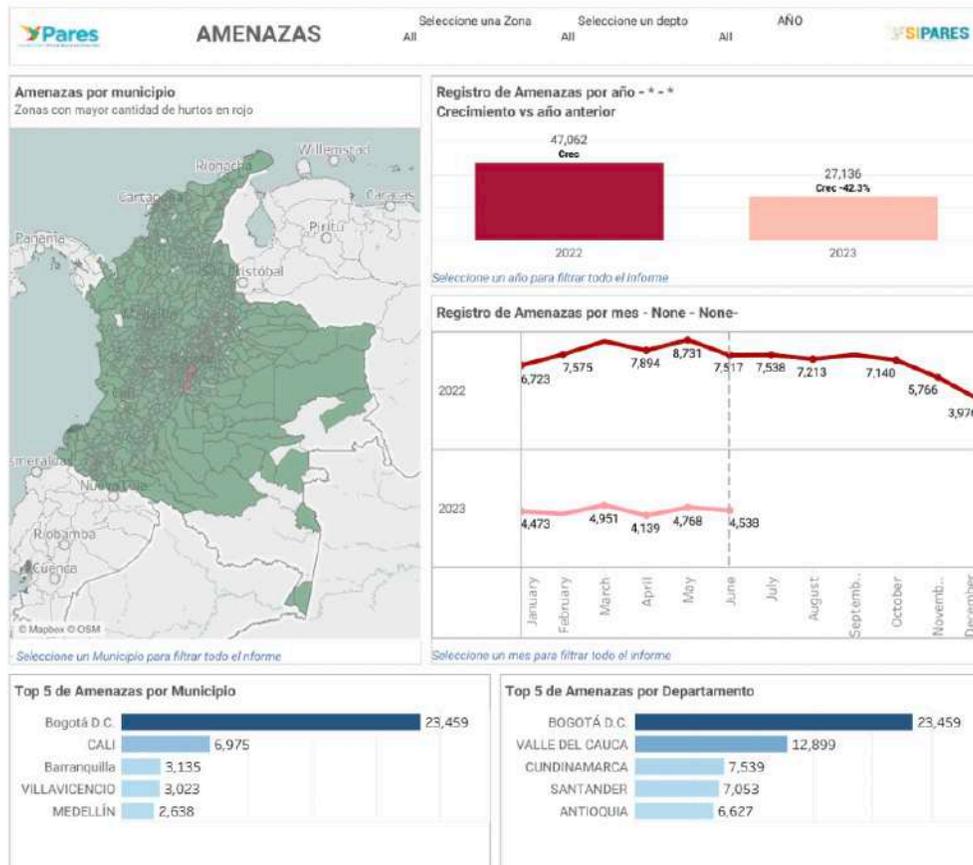
A pesar de que la variación de los casos de homicidio a nivel nacional se mantiene oscilando entre los 970 y los 1.250 casos desde inicios del 2022, y efectivamente presenta una gráfica sin mayores alteraciones, este no es un delito cuyo comportamiento sea homogéneo, sino que en cada ciudad se presenta una tendencia distinta.

Por un lado, resaltan dos casos de ciudades que operan como “laboratorios de la Paz Urbana”, donde se han concertado los primeros pasos para lograr pactos de no agresión mesas de negociación con estructuras criminales: Buenaventura y Medellín, las cuales presentan respectivamente una reducción de 13,9% y 18,9% en el primer semestre de 2023 con respecto al mismo periodo del año anterior. Este comportamiento, si bien puede estar relacionado con una respuesta positiva a la instauración del gobierno Petro y la Paz Urbana, son altamente variables según el devenir de la consolidación del piso jurídico para los procesos de sometimiento. Estos indicadores son el reflejo de las estructuras criminales que se esfuerzan por demostrar su disposición para asegurar una ganancia en medio de un escenario político excepcional del cual pueden obtener diversos beneficios.

En contraste con los casos mencionados, en este primer año Bogotá presenta 531 casos, dando cuenta de un aumento de 10,9% de casos en el primer semestre de 2023 con respecto al mismo periodo del año anterior. Esta cifra viene acompañada de otros delitos que también se mantienen al alza en la ciudad de Bogotá y que serán explicados más adelante. Al respecto, se considera que los detonantes de inseguridad en la ciudad responden no solo a las dinámicas de las estructuras criminales, sino también a la gestión de la administración que, para el caso bogotano, ha enfrentado diversos retos de legitimidad o gestión durante todo su gobierno: las relaciones ambivalentes de la alcaldesa con la fuerza pública, la no priorización de la ciudad como escenario de la Paz Urbana a pesar del auge de estructuras criminales y los fuertes choques con el presidente de la República hacen parte de la lista de asuntos pendientes por resolver para orientar la ciudad hacia un mejor abordaje tanto de los homicidios como de otros delitos.

## Amenazas

Gráfico No. 9. Distribución de amenazas a nivel nacional enero 2022 – junio de 2023



Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).  
Fuente: SIEDCO

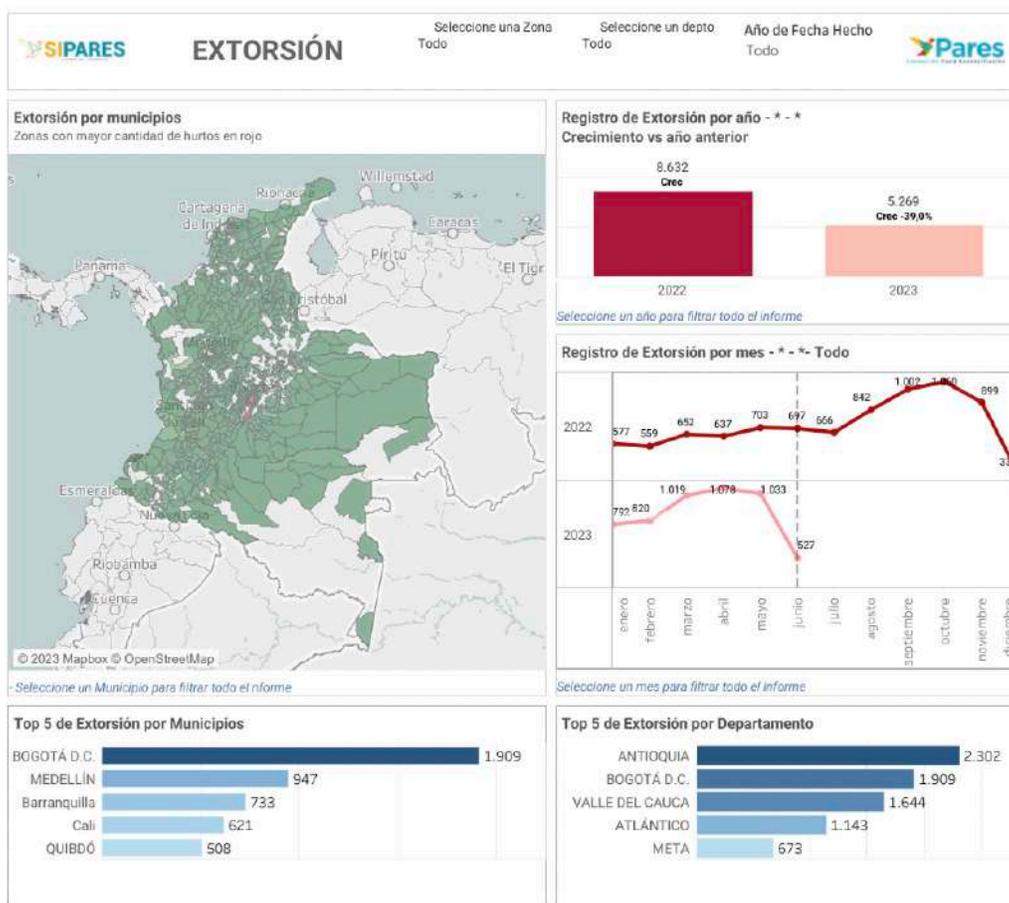
Se observa la reducción generalizada de las amenazas en ciudades como Bogotá (-63,6%), Medellín (-17%), Cali (-61,2%), Barranquilla (-51,2%), Cúcuta (-33,8%), Santa Marta (-61,5%), Cartagena (-10,6%), Buenaventura (-65%) y Villavicencio (-52,9%). Con respecto a la reducción de las cifras de amenazas, desde la Línea de Convivencia Seguridad Ciudadana de Pares exponemos tres hipótesis que explicarían la reducción del delito: 1) en 2022 se experimentó un crecimiento acelerado de las amenazas debido a un agresivo reacomodamiento de los grupos armados organizados (GAO) y de los grupos delictivos organizados (GDO) debido a la deficiente política de seguridad del gobierno Duque y a las elecciones, por tanto las cifras de 2023 expresan una normalización del fenómeno; 2) subregistro; 3) a los GAO y GDO ya no les interesa el control de los medios de vida de la

población, sino el control de las rentas ilícitas, por tanto la amenaza puede ser un delito no tan atractivo, sino más bien el secuestro y la extorsión.

Aun así, el panorama para los defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios no es nada favorable: la población que lleva adelante iniciativas en defensa del medio ambiente y en contra de la extracción de recursos minerales siguen siendo más vulnerables y propensos a sufrir amenazas.

## Extorsiones

Gráfico No. 10. Distribución de extorsiones a nivel nacional enero 2022 – junio de 2023



Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).

Fuente: SIEDCO

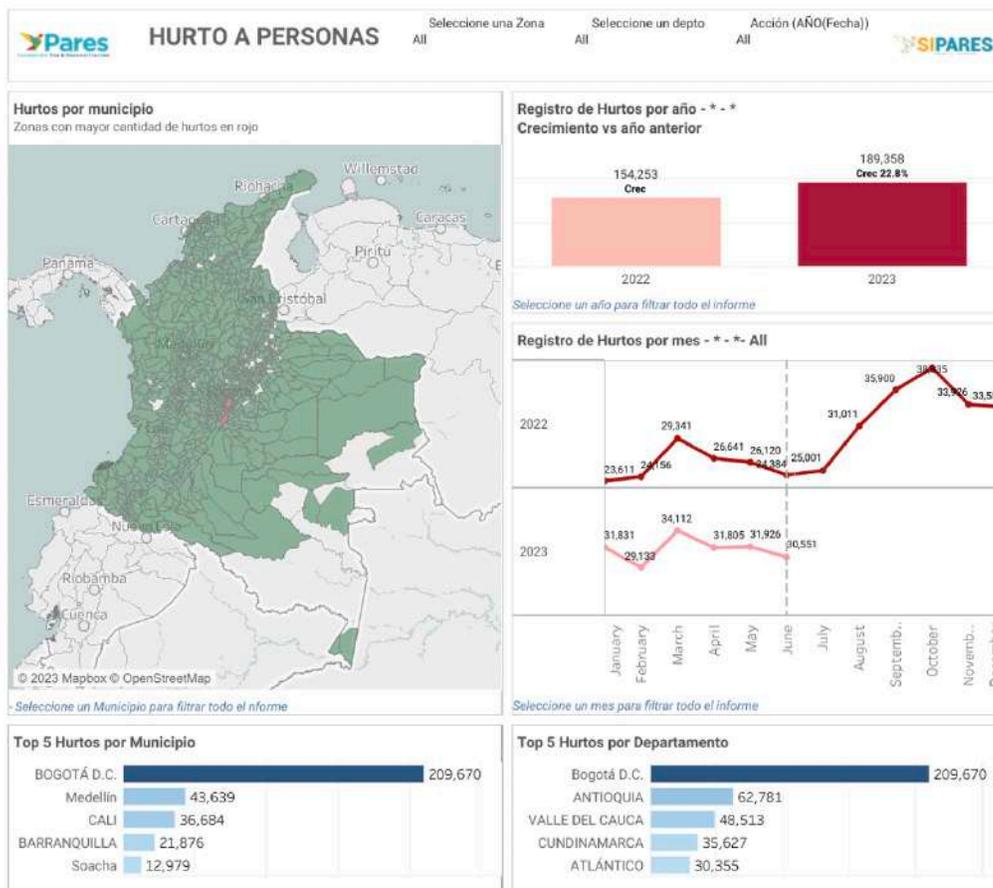
Con referencia a este delito, se destaca una variación anormal de las cifras a nivel nacional; presentando un incremento significativo durante el segundo semestre del 2022 que, después de alcanzar el mes con menor incidencia del delito en diciembre, tuvo una nueva curva de crecimiento en el 2023 que le ubica actualmente un poco por encima de los 500 casos mensuales.

Ahora bien, sobre la distribución de los casos por ciudad, se destacan dos tendencias. En primer lugar, Medellín, Cali, Barranquilla y Cúcuta presentan aumentos de más del 100% de los casos al comparar los primeros semestres de 2022 y 2023 (178%, 103,9%, 452,3% y 116,9% respectivamente). En segundo lugar, se destaca que el total de casos acumulados para el primer semestre de 2023 en Medellín y Barranquilla supera el total de casos presentados en todo el 2022. Adicionalmente, si bien las demás ciudades no exponen aumentos de tal magnitud, sí presentan tendencias que, de mantenerse constantes, también van a sobrepasar las cifras del 2022.

Ante estas tendencias, es importante indagar sobre los detonantes que han convertido las extorsiones en un delito tan prevalente con un comportamiento creciente tan pronunciado. Desde la Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana de Pares, se considera que la extorsión, por un lado, no es un delito reciente, sino que ha hecho parte de las dinámicas de enriquecimiento ilícito de todo tipo de estructuras criminales durante décadas. Así, ante un contexto nacional en el que existe una reorganización de las jerarquías y control territorial que se derivan de los procesos de negociación y sometimiento asociados a la Paz Total, la extorsión recobra sentido como una opción rápida para facilitar la reorganización financiera de los de los grupos que mantienen presencia en las ciudades sin intención de establecer procesos de diálogo con el gobierno; impactando directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos.

## Hurto a personas

Gráfico No. 11. Distribución de los hurtos a personas 2022-2023

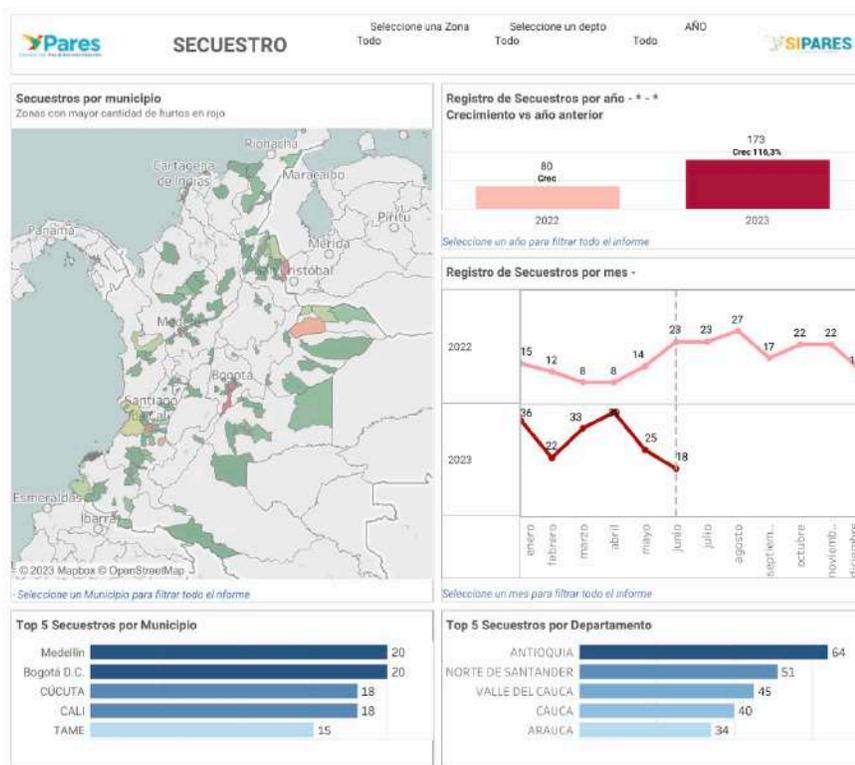


Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).  
Fuente: SIEDCO

- El hurto a personas es quizás el delito que mayormente incide en la percepción de inseguridad de la población. Desde el inicio del gobierno de Gustavo Petro se ha registrado un acelerado aumento de casos de este, el cual alcanza su punto máximo en octubre de 2022, con un acumulado de casos mensual excepcionalmente alto frente al resto de meses. Posteriormente, para el primer semestre de 2023, si bien es evidente un periodo de normalización, se mantiene un promedio de casos mensual por encima de los 30.000, muy superior al promedio del primer semestre de 2022, que rondaba los 25.000 casos por mes. Ahora bien, aunque este sea un fenómeno de alcance nacional, es clave que Bogotá es la ciudad donde hay mayor incidencia de este delito, y tanto los medios como la misma administración se han enfocado en alarmar al gobierno nacional sobre la gran dimensión del problema que enfrenta la capital.

## Secuestros

Gráfico No. 12. Distribución de los hurtos a personas 2022-2023



Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).  
Fuente: SIEDCO

En el primer semestre de este año se presentó un incremento del 116,3% de casos de secuestro con respecto al mismo periodo del 2022. Resulta preocupante que el incremento de casos en zonas urbanas es superior al 116% (mientras que en zonas rurales el aumento es de 67%).

Entre los casos de ciudades más significativos están los casos de ciudades como Cali (350%), Cúcuta (300%), Medellín (100%), Cartagena (100%) y Bogotá (80%), que tendieron a estar cercanas a duplicar los casos. En el mismo sentido, Medellín, Bogotá, Cúcuta y Cali son los municipios que más casos de secuestro presentaron de agosto de 2022 a junio del presente año, reforzando el predominio de este delito en centros urbanos (en quinto lugar, se encuentra Tame, Arauca, zona en la que el ELN se ha afirmado como actor hegemónico). En este sentido, es necesario hacer seguimiento a la evolución del comportamiento de los secuestros en aglomeraciones urbanas. Ahondando en la hipótesis sobre reconfiguración de repertorios de violencia y control de rentas ilícitas, el secuestro puede estar configurándose como uno de los repertorios más importantes para la financiación de GDO y GDCO.



 **Pares**  
Fundación Paz & Reconciliación