

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD DESDE EL  
FLETEO COMO DELITO  
ESTUDIO DE CASO: CALI – 2008-2010**

**OSCAR ALEICER REALPE DIAZ**



**UNIVERSIDAD DEL VALLE  
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA-IEP  
PROGRAMA PROFESIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE  
CONFLICTOS  
SANTIAGO DE CALI, AGOSTO  
2011**

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD DESDE EL  
FLETEO COMO DELITO  
ESTUDIO DE CASO: CALI – 2008-2010**

**OSCAR ALEICER REALPE DIAZ**

**Trabajo de grado**

**ASESOR  
MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHÁVARRO  
Magíster en Políticas Pública**



**UNIVERSIDAD DEL VALLE  
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA-IEP  
PROGRAMA PROFESIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE  
CONFLICTOS  
SANTIAGO DE CALI, AGOSTO  
2011**

## CONTENIDO

RESUMEN .....	i
PALABRAS CLAVE .....	i
INTRODUCCIÓN .....	ii
CAPÍTULO I: MARCO Y CONTEXTO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN .....	1
1.1 OBJETIVOS .....	1
1.1.1 General. ....	1
1.1.2 Específicos:.....	1
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	1
1.2.1 Formulación. ....	2
1.2.2 Hipótesis. ....	2
1.3 JUSTIFICACIÓN .....	2
1.4 METODOLOGÍA.....	3
1.5 MARCOS DE REFERENCIA.....	4
1.5.1 Marco teórico .....	4
1.5.1.1 Explicación de la teoría de grupos. ....	4
1.5.1.2 Cómo entender este oficio delictivo a la luz de una teoría. ....	7
1.5.1.3 Formación del delincuente. ....	8
1.5.2 Marco Conceptual.....	9
1.5.2.1 Policía Metropolitana.....	9
1.5.2.2 Grupos latentes.....	9
1.5.2.3 Fleteo. ....	9
1.5.2.4 Crimen como oficio. ....	9
1.5.2.5 Política pública. ....	10
1.5.2.6 Política criminal.....	10
1.5.3 Marco legal.....	11
1.5.3.1 Sistema nacional de participación ciudadana. ....	15
1.5.4 Contextual. ....	16
CAPÍTULO II: ESTUDIO CUALITATIVO DEL DELITO DE FLETEO.....	17

2.1	ORIGEN DE LAS BANDAS CRIMINALES .....	17
2.2	¿CÓMO OPERA UNA BANDA DE FLETEROS? .....	20
2.2.1	Estadísticas del Fleteo en Cali (2007-2010).....	20
2.3	EL FLETEO COMO GRUPO ORGANIZADO.....	22
CAPÍTULO III: ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL FLETEO.....		26
3.1	¿QUIÉNES FORMULAN, EJECUTAN E IMPLEMENTAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? .....	27
3.2	¿LA POLÍTICA DE SEGURIDAD A QUÉ OBJETIVOS RESPONDE? .....	33
3.2.1	Planeación del gobierno del Valle del Cauca.....	34
3.2.2	Planeación alcaldía de Cali.....	34
3.2.2.1	Macroproyecto: Cali segura y amable.....	35
3.2.2.2	Proyector movilizador: sistema municipal de monitoreo y reducción de las violencias.....	35
3.3	ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD .....	37
3.4	EL DEBER SER .....	40
CONCLUSIONES .....		41
BIBLIOGRAFÍA.....		42
BIBLIOGRAFÍA VIRTUAL.....		44

## LISTA DE TABLAS

**pág.**

Tabla 1. Hurto a personas (modalidad fleteo), registrados en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín años 2008-2009 y periodo del 01 de enero hasta el 08 de abril de 2010. ....	27
--	----

## LISTA DE FIGURAS

**pág.**

Figura 1. Diagrama Proceso criminal del fleteo .....	19
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

	<b>pág.</b>
Gráfico 1. Total casos de fleteo en cali periodo 2007 – 2010 .....	21
Gráfico 2. Número de fleteos en las ciudades principales .....	28

## **RESUMEN**

En este trabajo se pretende evaluar la política pública de seguridad desde el fleteo en Cali, en el capítulo 1 se contextualiza el trabajo de investigación, en el capítulo 2 se hace un estudio cualitativo del delito de fleteo, en el capítulo 3 se hace un análisis cuantitativo del fleteo.

## **PALABRAS CLAVE**

Fleteo, Política pública, Política de Seguridad, Crimen organizado, Teoría de grupos, Crimen como oficio.



## INTRODUCCIÓN

La ciudad está convertida en un atracadero a cielo abierto, por el cúmulo de hurtos de carros, fleteos continuos, asaltos express, desvalijamiento de casas y apartamentos. Además de criminalidad por venganzas entre mafiosos anónimos, trenzados en disputas territoriales urbanas. El mismo Comandante de la Policía Metropolitana (El brigadier general Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia 2010) reconoció a un medio que "la solución a este fenómeno multicasual no está solo en sus manos, es integral, se requiere prevención, coerción, e investigación". Entonces, dentro de la política pública de seguridad que se rediseñe debe actuar la inteligencia para dismantelar las bandas organizadas. El narcotráfico alienta varias formas de violencia urbana, no solo es el soporte económico de la guerra interna, financiando a paramilitares y guerrilleros, sino también a la microcadena de actores violentos sueltos y de minicarteles. De un lado, son actores dispersos, la mayoría incontrolados, actuando individualmente, delincuentes famélicos que ven en las calles el sitio de trabajo, escogiendo a las víctimas para ellos sobrevivir. Los otros son actores organizados en bandas: los minicarteles de las drogas ilícitas, llevando a cabo retaliaciones, castigos, por el incumplimiento en los "negocios"; también grupos de asaltantes en todas las modalidades, entre ellos los jaladores de carros; más las muertes por venganzas privadas entre particulares no mafiosos para no acudir a la justicia formal-estatal, que no funciona. Más del 70 por ciento de los barrios de la ciudad son territorio riesgoso.

## **CAPÍTULO I: MARCO Y CONTEXTO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 OBJETIVOS**

**1.1.1 General.** Evaluar la política pública de seguridad desde el fleteo como delito estudio de caso: Cali – 2008-2010

#### **1.1.2 Específicos:**

- Estudiar cualitativamente el fleteo
- Analizar cuantitativamente las estadísticas de las tres ciudades principales

### **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La ciudad de Cali ha vivido épocas difíciles en materia de seguridad. Los atracos, los homicidios y otras formas de violencia generan sensación de incertidumbre entre los habitantes. Alrededor de la última década surgió una nueva forma o modalidad de atraco llamado fleteo, que si bien no se comete contra la mayoría de las personas, afecta la convivencia, ya que este tipo de delito se ejecuta en las calles, quedando expuesta la población al quehacer de los delincuentes, mostrando la falta de vigilancia policial.

El fleteo se ha venido incrementando debido a su fácil ejecución. Por otra parte, ello disminuye el riesgo de los delincuentes de ser atrapados por las autoridades competentes, pues es más fácil despojar a alguien de una suma de dinero, que atracar un banco con todos sus sistemas de seguridad.

Ahora bien, en Cali en el año 2009 ocurrió algo que pone de manifiesto este problema, y es el homicidio de un profesional de la arquitectura y del medio artístico, quien es asesinado en el momento en que los delincuentes le cometían un fleteo. Posteriormente algunas personas expresaron su identidad con este caso

debido a que también fueron víctimas de fleteos y proceden a iniciar una marcha sobre la ciudad esperando respuesta por parte del gobierno local para contrarrestar y acabar con este flagelo.

Los sucesos ocurridos que acabaron con la vida de este ciudadano, visibilizó en la ciudad el problema social que debía ser respondido de manera rápida, debiendo ser incluido en la agenda del gobierno municipal como un problema público que genera inseguridad en los ciudadanos.

**1.2.1 Formulación.** ¿Cuál es el resultado de la evaluación de la política pública de seguridad desde el fleteo como delito estudio de caso: Cali – 2008-2010?

**1.2.2 Hipótesis.** La política de seguridad falla al momento de responder a ciertos fenómenos que generan inseguridad, como el fleteo ya que las bandas criminales tienen mayor y mejor organización, porque los delincuentes adquieren cierto profesionalismo y a las instituciones como la Policía Metropolitana de Cali, se les dificulta su accionar, aunado al hecho de que no existe una reprensión la criminalización fuerte con el grupo de ciudadanos.

### **1.3 JUSTIFICACIÓN**

La seguridad es un bien público que debe proporcionar el Estado a la ciudadanía en general, y por tanto se convierte en una garantía para el desarrollo económico y social de la comunidad<sup>1</sup>.

Los niveles de inseguridad que vive Cali, no solo guardan relación con los homicidios, pues existen otras variables que generan inseguridad, como los hurtos en todas sus manifestaciones, las violaciones sexuales, el maltrato intrafamiliar, las guerras entre pandillas, entre otros, dentro de estas formas, también se manifiesta inseguridad y requieren en cierta medida ser estudiados.

---

<sup>1</sup> LORBÉS, María Rosa, Vivir seguros es un derecho democrático, 2p, Editorial de Signos enero 2011.

En esta monografía, se estudiará el fleteo como acto delictivo, que genera inseguridad en sectores de la comunidad. Los que ejecutan dichos fleteos, son bandas criminales<sup>2</sup> con alto nivel de profesionalismo y ponen de manifiesto la deficiencia de la política de seguridad para responder frente al crimen organizado. De allí que el fleteo como acto criminal se salga del alcance de las autoridades competentes, y es esto susceptible de ser estudiado como problema social. Ahora bien, desde el punto de vista teórico se cuenta con la información y documentación estadística para desarrollar y presentar el tema como un trabajo que metodológicamente cumpla con las exigencias del diseño de investigación.

En la práctica, al desarrollar este estudio se tiene la oportunidad de poner en práctica conocimientos teóricos adquiridos durante la formación universitaria y por tal se cumple con un prerrequisito exigido por el programa de estudios políticos y resolución de conflictos de la Universidad del Valle.

#### **1.4 METODOLOGÍA**

Para este trabajo se utilizó el método cuantitativo, ya que se tiene datos estadísticos sobre el fleteo que se ajustan adecuadamente a la investigación. Para el análisis del fenómeno, se tuvo acceso a los datos de la policía nacional y el observatorio social de Cali, teniendo en cuenta el número de denuncias puestas por los ciudadanos, que se compararon con los objetivos de planeación municipal en cuestión de seguridad.

La comparación que se realizó con los datos, tuvo como base teórica la acción de los grupos delincuenciales, para dar una explicación aproximada de porqué la política es ineficiente en algunos aspectos; también se explicará qué es el fleteo, cómo opera y por qué se puede catalogar como un grupo organizado.

---

<sup>2</sup> Nota: la expresión “bandas criminales” utilizada en este trabajo es distinta a las también conocidas Bandas Criminales (Bacrim), conformadas por ex integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En este informe se usa de manera genérica “bandas criminales” para significar cualquier organización dedicada a la delincuencia.

## 1.5 MARCOS DE REFERENCIA

### 1.5.1 Marco teórico

**1.5.1.1 Explicación de la teoría de grupos.** Cabe indicar que Mancur Olson adopta la teoría de grupos desde las ciencias económicas, pero reconoce que existen varios trabajos en otras disciplinas como la psicología, donde el profesor León Festinger señala que “el atractivo de la membresía de grupo no está en el solo hecho de pertenecer, sino más bien en lograr algo mediante esa membresía”. Otro trabajo es el que realiza Harold Laski desde la ciencia política quien dice: “las asociaciones existen para satisfacer los propósitos que un grupo de personas tiene en común”<sup>3</sup>

Olson parte de que los grupos tienen tamaños y formas distintas, que generan acciones a favor de los miembros de cada grupo y para emprenderlas, necesitan de una organización sólida, ya que ésta tiene la finalidad de proteger los intereses de sus miembros. En ese sentido, el citado autor distingue diferentes tipos de organizaciones: económicas, sociales, políticas, entre otras.

Esta teoría puede ser tomada como molde para entender otro tipo de grupos, como las bandas delictivas, pues cumple con los parámetros de organización y comparten entre sus miembros, intereses comunes que son de tipo económico. Para ilustrar lo anterior se presenta la siguiente cita del autor:

“La idea de que las organizaciones o asociaciones existen para proteger los intereses de sus miembros no es nueva ni exclusiva de la economía. Se remonta por lo menos hasta Aristóteles, quien escribió: “los hombres emprenden juntos una empresa en pos de una ventaja en particular y con el fin de obtener algo que es necesario para las finalidades de la vida, y la asociación política, análogamente parece haberse originado y seguir existiendo, por las ventajas generales que trae consigo”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> OLSON, Mancur. La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos. (1ª. ED.). MÉXICO: ED. LIMUSA. (1992).

<sup>4</sup> Ídem(3)

El autor hace ejemplos de grupos, como las organizaciones sindicales que luchan por salarios más altos, los miembros de un cartel por precios más altos y el de ciudadanos por un buen gobierno<sup>5</sup>. Sostiene que ninguna acción individual organizada, no puede cumplir con sus objetivos ni intereses individuales, es más, utiliza el grupo para alcanzar sus intereses y va a hacer todo lo posible para que el grupo trabaje en pos de él. Es aquí donde la teoría adquiere gran relevancia para el objeto de estudio, pues los ciudadanos que no se organizan, no pueden lograr sus intereses ni cumplirlos, como es el caso de mantener una ciudad segura. En cambio esperan a que la institución gubernamental de respuesta. De ahí que se debe tener claro que una política pública para que sea eficaz, se espera sea formulado por los grupos que se han de beneficiar de ella.

Existe amplia coincidencia en mencionar a Bentley<sup>6</sup> como punto de arranque de la moderna teoría de los grupos:

"All phenomena of government are phenomena of groups pressing one another, forming one another and pushing out new groups and groups representatives to mediate the adjustments". Entiende el gobierno y el proceso político como el resultado de un proceso de ajuste producido por la competencia entre los grupos. Parte de la premisa que la definición del grupo se establece a partir de sus objetivos en el proceso político y establece una ecuación entre grupo, actividad e interés. Los miembros del grupo se unen por preferencias compartidas sobre políticas específicas, y estas preferencias se traducen en actividad. La visión de Bentley sobre el proceso político le lleva a enfatizar la importancia de los grupos con objetivos específicos en detrimento de los grupos más genéricos (clase, raza) con objetivos "abstractos" y retóricos. Para un correcto funcionamiento de su ecuación la principal tarea a resolver es la identificación de los intereses: niega que esta pueda realizarse a partir de las manifestaciones de los propios participantes, pero tampoco que pueda establecerse por parte del observador; subraya la importancia de los objetivos que de hecho se buscan y que se manifiestan por medio de un determinado comportamiento<sup>7</sup>. La interpretación del analista es necesaria, pero debe estar basada en la observación de sus consecuencias. Otra de las dificultades de su teoría proviene de su propia unidad

---

<sup>5</sup> Ídem(3)

<sup>6</sup> BENTLEY, A.: The Process of government. Cambridge, Harvard University Press, 1967 (edición original 1908).

<sup>7</sup> GREENSTONE, J.: "Group theories" en GREENSTEIN & POLSBY (eds): Handbook of Political Science , vol II. Reading, Addison & Westey, 1975.

de análisis -el grupo-, y la existencia de disensiones en su interior. Según su apreciación, la disidencia puede ser interpretada como transferencia a otro posicionamiento dentro del grupo, pero también como expresión equivocada de la propia posición del grupo. Si la actividad que define al grupo no es constante, resulta difícil convertir al mismo en unidad de análisis. Finalmente Bentley reduce el proceso de gobierno a un proceso de ajuste entre grupos al margen de las instituciones, considerando al gobierno y sus agencias como un grupo más, aunque su carácter oficial constituye un elemento diferencial.

El intento de construir una teoría de la política a partir de los grupos quedó interrumpida, en parte por la propia decisión de Bentley de abandonar la academia y, aunque en el interregno Schattsneider publicó un estudio empírico sobre la actuación de los grupos de interés en el proceso legislativo norteamericano, la revisión de la teoría de grupos no se realiza hasta mediados de siglo con la publicación en 1951 de *The Governmental Process*, por David Truman.

El interés de Truman por la teoría de grupos parte de una preocupación normativa: la compatibilidad de los resultados del proceso político y el funcionamiento de un sistema democrático. El excesivo protagonismo de algunos grupos queda atemperado por un sistema de pesos y contrapesos existente en la propia sociedad y que en relación a los grupos se manifiesta en la adhesión múltiple a los grupos y en la existencia de intereses potenciales no organizados.<sup>8</sup> El grupo no está constituido por una agrupación de individuos sino por un conjunto de interacciones; la diversidad de actividades del individuo provocan su adhesión a múltiples grupos; de esta manera, las demandas de cada grupo son percibidas desde diversos esquemas de referencia: "it is the competing claims of other group within a given interest group that threaten its cohesion, and force it to reconcile its claims with those of other groups active in the political scene". Por otra parte, el surgimiento de los diferentes grupos tiene carácter dinámico y ante cualquier descontento provocado por la acción de un grupo, surgirá otro alternativo que actúe de contrapeso al primero.

Si en la obra de Bentley se subrayaba la importancia de la actividad de los grupos en el proceso político, Truman parte de una situación más estable del proceso: los

---

<sup>8</sup> KIMBER, R. & RICHARDSON, J.: *Pressure groups in Britain: a reader*. London, Rowman and Littlefield, 1974.

grupos sociales y económicos no tienen objetivos políticos de forma continua y su intervención es de carácter ocasional. Le interesan los grupos en cuanto organizaciones formales y la posibilidad de elaborar pautas de conducta en su interior. Desde su punto de vista, cabe distinguir a los grupos sociales de los grupos de interés específicos; la existencia de los primeros se produce como resultado de las interacciones individuales que provocan actitudes comunes en base a la clase social, raza, religión u ocupación, mientras que los segundos deben compartir actitudes sobre lo que se quiere en una situación determinada, y resulta observable a partir de sus demandas a las instituciones.<sup>9</sup>

Las instituciones no son consideradas ya únicamente como grupos, sino que tienen capacidad para modelar el proceso político y dar forma a la influencia de estos, en la medida que pueden facilitar su acceso. El concepto de acceso de los grupos a las diferentes instituciones dará lugar posteriormente a análisis empíricos y servirá como elemento clasificatorio de los diversos grupos. Aunque los grupos e instituciones siguen constituyendo un conjunto de interacciones, existe entre ellas diferencias de grado: "formal institutions of government do not prescribe all the meanderings of the stream of politics. They do mark some of its limits, however, and designate certain points through which it must flow". Otro aspecto importante de la teoría de Truman reside en la contribución de los grupos al equilibrio del proceso político, en paralelo al equilibrio del conjunto del sistema político. Su argumentación es común a la que utiliza en contra de la posibilidad de que un grupo llegue a tener una posición preponderante: la existencia de intereses no organizados que se pueden activar en un momento determinado para restablecer el equilibrio del proceso. La incorporación al análisis de los "intereses no organizados" diluye el propio concepto de grupo, aunque en su interpretación la distinción debe integrarse en su propuesta de diferenciación entre grupos sociales -intereses potenciales- y grupos de interés específico.

**1.5.1.2 Cómo entender este oficio delictivo a la luz de una teoría.** Las bandas delincuenciales de ahora se caracterizan por ser un oficio más que una forma alterna de adquirir trabajo; es decir, las personas que se dedican a este oficio no lo hacen solo por problemas económicos o por la falta de oportunidades. Es claro que no existe una sola relación causal entre individuo y crimen, porque el individuo que se dedica a este oficio, deberá adquirir unas técnicas para la acción y

---

<sup>9</sup> Ídem (7)



ejecución de sus actos, por eso las personas que pertenecen a estos grupos no son cualesquiera de la sociedad. Quienes se incorporan a estos grupos lo hacen con voluntad propia, movidos por otro tipo de interés. Otros autores<sup>10</sup>, señalan que la relación causal es multifactorial ya que las bandas criminales para ser eficaces en sus acciones delictivas, requieren de personas altamente calificadas, por eso la necesidad de la especialización y entrenamiento.

**1.5.1.3 Formación del delincuente.** El delincuente tiene deseo y voluntad de cometer el delito, y para hacer eficaz, necesitará de aprendizaje, el cual lo adquirirá por medio de un grupo que tiene la experiencia de cometer crímenes<sup>11</sup>.

El ejercicio del crimen está organizado con elementos tales como: eficiencia, eficacia y economía.

Por su parte los autores señalan que existen cuatro componentes para la formación del delincuente:

1. Proceso de inserción, el cual requiere una relación social con bandas criminales, luego el individuo necesita ganarse la confianza de sus miembros y adquirir buenas referencias. Aquí en este momento se identifican los mejores candidatos para el desarrollo de acciones delictivas.
2. Formación básica, aquí el delincuente recibe entrenamiento de armas y ejecuta delitos violentos de menor cuantía.
3. Inercia criminal, en esta etapa se acumula experiencia delictiva, se perfecciona la técnica y se ejecutan delitos a menor escala pero de mayor cuantía.
4. Criminal profesional, el delincuente está en la capacidad de formar empresa, tiene mayor liderazgo, ejecuta delitos de mayor cuantía y tiene la capacidad de innovar en sus acciones.

---

<sup>10</sup> DE LEÓN BELTRÁN, Isaac y SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo. El crimen como oficio: ensayo sobre economía del crimen en Colombia. (1ª. ed.). Bogotá: universidad externado de Colombia (2007).

<sup>11</sup> Ídem (10)

## 1.5.2 Marco Conceptual

**1.5.2.1 Policía Metropolitana.** Es una división de la policía que se encarga de velar por la seguridad de los ciudadanos en un territorio municipal grande, como Bogotá, Cali y Medellín. Este tipo de policía está formada profesionalmente para prevenir la seguridad en ciudades, lo que es contrario a la policía formada para mantener el orden en territorio rural (pueblos o municipios pequeños) a esta policía se le da el nombre de carabineros<sup>12</sup>.

**1.5.2.2 Grupos latentes.** Para Olson, latentes son aquellos grupos grandes que carecen de una organización, y que se encuentran dispersos sobre la gran masa de la población, por ser un grupo grande no tienen una estructura sólida y como consecuencia no pueden cumplir metas, ni objetivos que satisfagan los intereses de los individuos.

**1.5.2.3 Fleteo.** En el Observatorio Social de la ciudad de Cali se hace un estudio al fenómeno de la violencia. Ese organismo se encarga de sistematizar la información de las demandas de los ciudadanos. Allí están registrados los casos de fleteos ocurridos en los últimos tres años.

Para el Observatorio el fleteo es una forma de hurto que se ejecuta contra persona que realiza un retiro de una entidad bancaria. Cuando el cliente sale del banco y se encuentra en la calle, los delincuentes lo persiguen hasta encontrar el punto exacto donde puedan apoderarse de su dinero. Pero también ocurre que el fenómeno se presenta, no solamente con usuarios bancarios sino con personas de quien los delincuentes saben que van a portar consigo alguna suma de dinero, procediendo a despojarlo en la vía pública.

**1.5.2.4 Crimen como oficio.** Los autores Beltrán y Salcedo, consideran que el crimen actual tiene connotaciones de otra índole, es decir, los delincuentes

---

<sup>12</sup> Extractado del sitio [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/metropolitana\\_santiago\\_cali](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/metropolitana_santiago_cali) A.

actuales son individuos que ingresan al mundo criminal por medio de una formación delincencial y ya no tiene relaciones únicamente con problemas de desempleo.

**1.5.2.5 Política pública.** La política pública es entendida como una respuesta por parte del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas, ya que en una sociedad siempre hay problemas que resolver y por eso, el Estado es quien toma la decisión de verificar, si el problema debe incluirse en la agenda pública. Ello dependerá también hasta qué punto, los grupos afectados ejercen presión para convertir los problemas sociales en políticos.<sup>13</sup>

**1.5.2.6 Política criminal.** Se le denomina a la manera como la colectividad reacciona organizadamente, frente a las acciones delictuosas que amenazan su cohesión o su desarrollo armónico. La disciplina que estudia esta faceta del control social recibe, igualmente, el nombre de política criminal. Es tarea de esta disciplina, no sólo la descripción de la reacción social contra la delincuencia, sino también determinar los lineamientos que deberían seguirse a fin de lograr una mayor eficacia. Por esto, se ha considerado que la política criminal se presenta bajo dos aspectos:

1. Como una disciplina o un método de observación de la reacción anti criminal; tal como es, efectivamente, practicada.
2. Como un arte o estrategia de lucha contra la delincuencia; elaborada a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva.

La política criminal es, en consecuencia, una parcela de la política jurídica del Estado, la que a su vez es parte de su política general. La programación y realización de una correcta y coherente lucha contra la delincuencia, depende del apoyo y fomento de los estudios tendientes a describir el sistema de reacción social y a determinar los lineamientos y los medios más eficaces<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> SALAZAR VARGAS, Carlos. Las Políticas Públicas. (1ª. ED.). Pontificia Universidad Javeriana: Agosto de 1995.

<sup>14</sup> Manual de Derecho Penal – Parte General. José Hurtado Pozo. 2da Edición 1987 Lima Prado Saldarriaga Víctor Ed. Cuzco 1985

**1.5.3 Marco legal.** En la Constitución Política de Colombia se encuentra los preceptos que cumplen con el objetivo de la seguridad de los ciudadanos y son los siguientes:

- **Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **Artículo 218º.** La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

Dentro del Código Penal, el fleteo es entendido como un hurto calificado de acuerdo con el artículo que dice:

- **Art. 240.** La pena será de prisión de tres años a ocho años, si el hurto se cometiere:

1. Con violencia sobre las cosas.

2. Colocando a la víctima en condiciones de indefensión o inferioridad o aprovechándose de tales condiciones.

3. Mediante penetración o permanencia arbitraria, engañosa o clandestina en lugar habitado o en sus dependencias inmediatas, aunque allí no se encuentren sus moradores.

4. Con escalamiento, o con llave sustraída o falsa, ganzúa o cualquier otro instrumento similar, o violando o superando seguridades electrónicas u otras semejantes.

La pena será de prisión de cuatro a diez años cuando se cometiere con violencia sobre las personas.

Las mismas penas se aplicarán cuando la violencia tenga lugar inmediatamente después del apoderamiento de la cosa y haya sido empleada por el autor o participe con el fin de asegurar su producto o la impunidad.

Como el hurto está acompañado con el porte de armamento, este puede incluirse bajo la norma del porte ilegal y por eso se incluye en el trabajo:

• **Artículo 365. Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones.**

<Artículo modificado por el artículo 38 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare o porte armas de fuego de defensa personal y municiones, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena mínima anteriormente dispuesta se duplicará cuando la conducta se cometa en las siguientes circunstancias:

1. Utilizando medios motorizados.
2. Cuando el arma provenga de un delito.
3. Cuando se oponga resistencia en forma violenta a los requerimientos de las autoridades, y
4. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.

- **Artículo 366.** Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas. <Artículo modificado por el artículo 55 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, repare, almacene, conserve, adquiera, suministre o porte armas o municiones de uso privativo de las fuerzas armadas, o explosivos, incurrirá en prisión de cinco (5) a quince (15) años. La pena mínima anteriormente dispuesta se duplicará cuando concurren las circunstancias determinadas en el inciso 2o del artículo anterior.

- **Artículo 340.** Concierto para delinquir. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 733 de 2002. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto modificado y con penas aumentadas es el siguiente:> Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses.

<Inciso modificado por el artículo 19 de la Ley 1121 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos o testaferrato y conexos, o financiamiento del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, la pena será de prisión de ocho (8) a dieciocho (18) años y multa de dos mil setecientos (2700) hasta treinta mil (30000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto para delinquir.

➤ **Ley 62 de 1993.**

Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

➤ **ARTÍCULO 1o. FINALIDAD.** La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos humanos.

➤ **ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS.** El servicio público de Policía se presta con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Por tanto, el interés por mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de éstas hacia el Estado, da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial.

➤ **ARTÍCULO 3o. LÍMITES DE LA ACTIVIDAD POLICIAL.** Ninguna actividad de policía puede contrariar a quien ejerza su derecho sino a quien abuse de él.

➤ **ARTÍCULO 4o. Inmediatez.** Toda persona tiene derecho a recibir inmediata protección contra cualquier manifestación delictiva u contravencional y el deber de cooperar con las autoridades.

➤ **ARTÍCULO 12.** De las autoridades Políticas. El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

**1.5.3.1 Sistema nacional de participación ciudadana.** La Policía Nacional desarrollará un sistema nacional integral de participación ciudadana, institucional y descentralizada, con el objeto de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la Institución, estableciendo mecanismos efectivos que permiten, la expresión y atención de distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de Policía y a la seguridad ciudadana.

➤ **Artículo 28**

Funciones. Son funciones básicas de la Comisión Nacional de Policía y de Participación Ciudadana:

1. Proponer políticas para fortalecer la acción preventiva de la Policía frente a la sociedad, así como prevenir la comisión de faltas y delitos por parte de miembros de la Institución.
2. Proponer políticas y mecanismos tendientes a determinar en forma prioritaria una orientación ética, civilista, democrática, educativa y social en la relación Comunidad-Policía.
3. Supervisar la conformación y actividad de las comisiones departamentales y municipales, que se establezcan en desarrollo de esta ley. El Gobierno Nacional podrá suspender o disolver en cualquier momento tales comisiones por razones de orden público o cuando circunstancias especiales así lo ameriten.
4. Promover la participación ciudadana en los asuntos de Policía en los niveles nacional e departamental y municipal.
5. Recomendar el diseño de mecanismos, planes y programas para asegurar el compromiso de la comunidad con la Policía.
6. Canalizar a través de todo el sistema nacional de participación ciudadana las quejas y reclamos de personas naturales y jurídicas y de las autoridades político-administrativa ante el Comisionado Nacional para la Policía.
7. Proponer y coordinar con la Defensoría del Pueblo el desarrollo de Programas educativos en la Policía y la comunidad sobre derechos humanos.
8. Recomendar programas de desarrollo, salud, vivienda, educación y bienestar del personal de la Institución.



9. Propender porque el personal de agentes de la Policía Nacional preste el servicio en sus regiones de origen.

10. Recomendar políticas que garanticen el manejo transparente, eficiente y oportuno de la información que recopila y maneja la Policía en áreas de interés público.

**1.5.4 Contextual.** Dentro de esta monografía, la evaluación tiene lugar en la ciudad de Cali por ser una de las tres ciudades más importantes de Colombia, se caracteriza por ser multicultural porque en ella convergen distintos pobladores de otras regiones del país. Es una ciudad que ha tenido que responder al problema de la población desplazada que vive en invasiones periféricas, por causas del conflicto armado.

Cali ha tenido situaciones de violencia muy marcadas como las vividas en los años setenta, debido a problemas políticos, y al inicio de organizaciones de narcotráfico, amén del enfrentamiento del Estado con la guerrilla. Estos fenómenos generaron bandas delincuenciales que cometían varias clases de delitos.

Así por ejemplo, dentro de ese contexto de violencia, bien puede mencionarse al Movimiento 19 de Abril, conocido como M-19, que incluyó jóvenes de barrios pobres de la ciudad, como Siloé, a su batallón llamado América, lo que demuestra que en Cali el fenómeno de la violencia es diferente en comparación a Medellín y Envigado, dado que en éstos el fenómeno del narcotráfico fue más fuerte que el guerrillero.

Más adelante, en los años ochenta, la violencia por retaliaciones de algunos políticos y sus programas delictivos de limpieza social, Cali se sumergió en un profundo problema relacionado con el narcotráfico, que incrementó los niveles de inseguridad en la ciudad. Estos sucesos ocurridos en las últimas décadas, dejaron una indeseable herencia de inseguridad actual del municipio.

Ahora bien, aunque el exterminio del cartel de Cali, da como resultado una disminución en las muertes violentas debidas a ajustes de cuentas, por el contrario sí deja una población con niveles de organización criminal que se ven reflejados en actos de la delincuencia común.

## **CAPÍTULO II: ESTUDIO CUALITATIVO DEL DELITO DE FLETEO**

### **2.1 ORIGEN DE LAS BANDAS CRIMINALES**

En este apartado se estudiará lo que ha venido en denominarse en los medios periodísticos y policiales el “fleteo”. Es decir, se trata de un concepto común que no científico.

Es necesario tener en cuenta la historia de las bandas criminales en Cali, ya que tienen una prolongación y sostenimiento a lo largo del tiempo. En efecto, se sabe que los robos tienen inicios remotos, que va hasta el origen mismo del ser humano, y que con el tiempo, el hurto fue adquiriendo nuevas técnicas para su ejecución, fue evolucionando paralelamente con las ciudades, y que en Colombia no es nada nuevo que la delincuencia urbana tenga bastante tiempo de operación.

Un grupo investigativo de la Universidad del Valle, realizó un estudio histórico sobre la inseguridad y violencia en la ciudad de Cali<sup>15</sup>. En él se dice que las organizaciones delincuenciales son originadas por las olas de violencia de las décadas de los 70. El desplazamiento de gentes de lo rural a lo urbano generó sobrepoblación, desempleo y desorganización social. Estos fenómenos incrementaron la inseguridad en Colombia y en ciudades como Cali, Bogotá y Medellín, para citar algunos ejemplos, las bandas de narcotraficantes de los años setenta, dieron origen a los grupos delincuenciales, por la necesidad de cometer cobrar deudas a otros grupos, produciendo homicidios, lo que permitió el reclutamiento de personas que fueran capaces de defender los intereses de los traficantes de narcóticos, es decir aumentó el fenómeno del sicariato<sup>16</sup>, el cual consiste en las personas que se dedican cometer homicidios por pago o promesa remuneratoria.

---

<sup>15</sup>Proyecto de investigación e intervención colectiva, esbozo de una matriz estratégica para construir paz (Construir paz, 1998)

<sup>16</sup> Sicariato, viene del griego “sica”: espada curva originaria de la región de Tracia. Su único borde cortante, el interno, está muy afilado. Presenta el inconveniente de que el centro de gravedad de la hoja está más cerca de la punta que de la empuñadura, por lo que ésta debe ser bastante pesada para equilibrarla. Era usada por los gladiadores tracios.

El narcotráfico sigue existiendo y necesita de bandas criminales altamente organizadas para la ejecución de sus objetivos. Las organizaciones criminales emergentes son o se hacen llamar oficinas de cobro especializadas y listas al servicio del narcotráfico. Ello hace pensar que si en la actualidad existe inseguridad en Cali y a nivel nacional, no se debe solamente a que las personas entran al mundo del crimen por deficiencias por parte del Estado, sino que al existir bandas tan fuertes y muy bien consolidadas, la gente que ingresa a este tipo de grupos es porque de alguna manera este le brinda el cumplimiento de sus intereses económicos. (Crimen como oficio):

*“la relación entre narcotráfico y delincuencia común se vio fortalecida en la medida en que la empresa narcotraficante aumento de demanda de servicios criminales especializados” (pág. 75).*

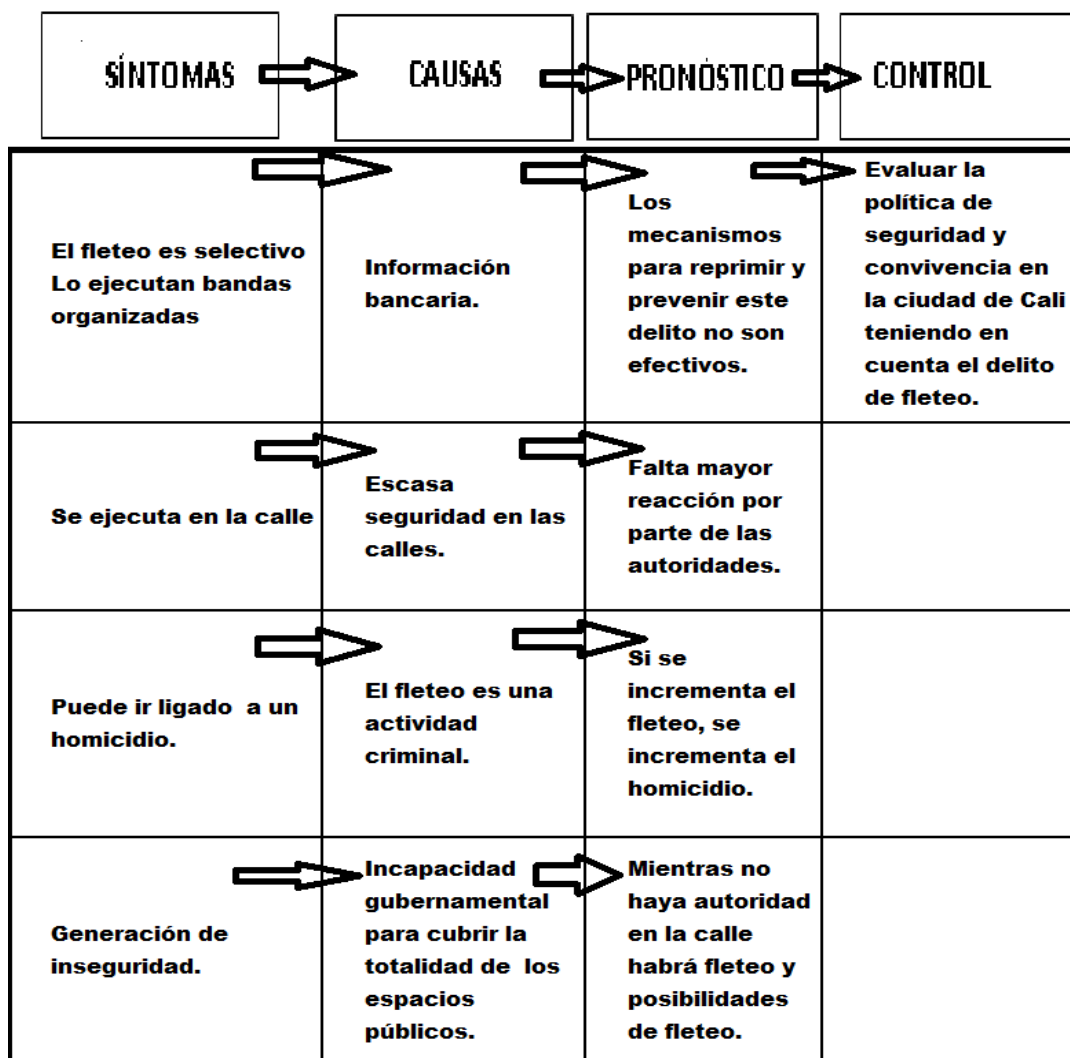
Según la Dijin<sup>17</sup>, el fleteo es una modalidad de crimen, que ha venido evolucionando a medida que disminuía el atraco a bancos, pues de cierta forma las entidades financieras fueron adquiriendo mayor seguridad gracias a nuevas tecnologías y al aumento de hombres de seguridad privada altamente calificados, haciendo que los delincuentes en su afán de adquirir dinero en efectivo, se desplazaran hacia el hurto callejero, tomando como objetivo, a las personas que retiran fuertes sumas de dinero, pues es más fácil robar el dinero en la calle, que dentro de la caja fuerte del banco; menor riesgo para ellos. Por eso algunos autores<sup>18</sup>, confirman que el fleteo es una actividad criminal que se incrementará en el futuro de acuerdo a las estadísticas, debiéndose considerar además el número de casos de “fleteos” que no se denuncia ante la policía (cifra oculta de la criminalidad).

---

<sup>17</sup> Policía nacional, DIJIN. Revista de criminalidad, seguridad rural y urbana.

<sup>18</sup> Sandra Acero, Bernardo Pérez Salazar y Sofía Ramírez. Autores del artículo.

Figura 1. Diagrama Proceso criminal del fleteo



Fuente: Sandra Acero, Bernardo Pérez Salazar y Sofía Ramírez. Autores del artículo.

Para combatir a los grupos delincuenciales que ha adquirido un alto nivel de profesionalismo. El Estado debe al mismo tiempo profesionalizar sus instituciones como la policial, que es la encargada de mantener la seguridad<sup>19</sup>. La única manera de combatir estas bandas, es fortaleciendo la especialización de los policías encargados de luchar contra el crimen, aunque existen programas de reinserción

<sup>19</sup> La institución policial ha tenido una reforma, que es la ley 62 de 1993 y posteriormente una contrarreforma entre los años 1995 y 1997.

del delincuente a la vida social y otros que están encaminados a la prevención del delito, como fortaleciendo las políticas de educación, de empleo, culturales y de apoyo al menor infractor, pero las organizaciones criminales que han adquirido cierta profesionalización deberán tener otro tipo de tratamiento.

## **2.2 ¿CÓMO OPERA UNA BANDA DE FLETEROS?**

Según la revista “Criminalidad, Seguridad Rural y Urbana” de la SIJIN, el fleteo es una acción delictiva que ejecuta un grupo conformado por tres o cuatro personas, liderado por un jefe que dirige las operaciones. Dentro de esa organización uno de sus componentes es un hombre o una mujer que oscila entre los 18 y los 32 años de edad, encargada de marcar a la víctima, cuya información vía celular es enviada a otros coautores del ilícito. Igualmente interviene un motociclista cuya edad oscila entre 15 a 25 años, y por último entra en operación otro hombre, quien con arma de fuego en mano, es el encargado de apropiarse del dinero de la víctima. Este último eslabón de la cadena delictiva debe ser el de más experiencia y arrojo, dado que la persona encargada de enfrentar la parte más riesgosa de esa operación.

La mujer u hombre encargado de marcar a la víctima puede estar dentro de una entidad bancaria o muy cerca de un cajero automático. Este sujeto es el encargado de estudiar a la víctima y avisar por celular las características de ésta, por último el motociclista y el “cogedor”<sup>20</sup> siguen a la víctima hasta encontrar el momento adecuado para robarle.

**2.2.1 Estadísticas del Fleteo en Cali (2007-2010).** Esto indica que la seguridad en las calles es muy baja, porque la mayoría de fleteos que se realizan, ocurren en ella; inclusive la inseguridad no solo es de horarios nocturnos más bien, para el caso del fleteo ocurren en el día. Véase las estadísticas de fleteo en Cali para los años 2007-2010:

---

<sup>20</sup> Por “cogedor” la SIJIN entiende aquella persona que violenta a la víctima y se apodera del dinero

**Gráfico 1. Total casos de fleteo en cali periodo 2007 – 2010**



Fuente: [http://www.atlas.com.co/webatlas/sia\\_blog/?p=2923](http://www.atlas.com.co/webatlas/sia_blog/?p=2923)

De acuerdo con la Policía se ha ido disminuyendo gradualmente el índice de fleteos. A mediados del mes de septiembre del 2009 llegaron a la ciudad de Cali mil uniformados enviados por la Dirección General para reforzar la seguridad de la ciudad, debido a la preocupación por el alto número de homicidios y el aumento de algunos delitos como los asaltos a personas y los hurtos de vehículos, entre otros.

Es importante aclarar y resaltar que muchas veces las personas que cometen delitos pasan de un hurto normal a un homicidio. Por eso esta relación entre hurto y homicidio en Colombia es bastante alta.

El solo hecho de hacer un hurto callejero como un fleteo, hace que la víctima se indisponga, generándole inseguridad, miedo, zozobra o en muchos casos al poner resistencia, hace que los criminales tomen medidas extremas como la aplicación de una violencia física que puede tener como consecuencia la muerte<sup>21</sup>. En ese sentido conviene traer la siguiente cita:

<sup>21</sup> Véase la noticia, del protagonista de novela muere por caso de fleteo.

*“Colombia no es el país en donde hay un mayor número de atracos, pero si es un país en donde la probabilidad de ser asesinado en un atraco es muy alta. Es importante resaltar el hecho de que los homicidios y los atracos tienen una importante relación. Alrededor del 11% de los homicidios en Bogotá se producen en atracos”<sup>22</sup>.*

### **2.3 EL FLETEO COMO GRUPO ORGANIZADO**

La verdad de esta situación es que la delincuencia que opera el sistema del fleteo está muy bien organizada y no da tregua en sus tácticas operativas y de inteligencia, en la que interviene una cadena de “cacos” conocidos como “campaneros”<sup>23</sup> que se mimetizan entre los clientes del banco para estudiar a sus posibles víctimas, muchas de las veces abren cuentas en los bancos para sustentar su permanencia en los mismos o acceden a ficticias transacciones para hacer la fila, situación que les permite visualizar a detalle quién efectúa movimientos grandes de dinero en las cajas, para posteriormente alertar vía celular a sus compinches, los expertos en manejar las motos de alto cilindraje, quienes esperan atentos en las inmediaciones ese llamado en clave para concretar el trabajo final. Es por ello que en el libro “El crimen como oficio”, tiene como base las premisas ciertas de que “robar una entidad bancaria requiere organización y una eficiente coordinación de actividades. Es preferible que el robo lo planee y ejecute una banda”<sup>24</sup>. De la misma manera, “si se hace el mismo ejercicio con el atraco callejero y con la piratería terrestre urbana se puede corroborar que no son actividades fáciles de ejecutar”<sup>25</sup>.

De acuerdo con la teoría de grupos<sup>26</sup>, las pequeñas agrupaciones tienden hacer más eficaces en el cumplimiento de metas, pues cuando ellas son reducidas, los miembros se conocen y empiezan a tener cierta amistad, que fortalece su cohesión, lo que se denomina lealtad, pues en una organización criminal ésta

---

<sup>22</sup> Ídem (10)

<sup>23</sup> De acuerdo a la Real Academia Española por “caco” se entiende “ladrón que roba con destreza” y por “campanero” aquella persona que da aviso a otra para facilitar un delito.

<sup>24</sup> Método Grupo Transdisciplinario de Investigación en Ciencias Sociales [www.grupometodo.org](http://www.grupometodo.org)  
Borradores de Método Área de Crimen y Conflicto

ISSN: 1692-9667 El crimen como oficio: una interpretación del aprendizaje del delito en Colombia  
Isaac De León Beltrán Eduardo Salcedo Albarán Documento 01 Mayo 15 de 2003

<sup>25</sup> Cfr. Policía Nacional, Revista Criminalidad, 2005, pág. 151

<sup>26</sup> Ídem (3)

garantiza una base sólida en la que sus miembros harán sus respectivas acciones de forma voluntaria y genera un mayor consenso entre ellos. Las organizaciones criminales esperan de sus miembros la ejecución de actividades exitosas, pues el fracaso de alguna acción, hace que algunos sean excluidos del grupo.

Por el contrario, los grandes grupos no permite que se conozcan todos sus miembros, afectando sus relaciones y por tanto no tendrán una coordinación. Pues el miembro de un grupo grande o latente no va a cumplir una determinada función dentro de su sistema organizado, porque él cree que su acción no tendrá importancia en el grupo.

Según Olson, la cohesión organizativa depende del consenso porque si existen muchos desacuerdos graves, no habrá un esfuerzo voluntario coordinado. A mejor organización mayor eficacia, de allí que la asociación es creada y sustentada porque da ventajas generales. Por eso cuando se refiere un estudio para este caso de personas que tomaron una iniciativa de cometer un delito como el fleteo, se entiende que ellos juntos por voluntad propia y porque en ellos vieron objetivos y metas comunes se pondrán de acuerdo y habrá mayor cohesión entre el grupo, esto genera lazos de amistad y hace que cada miembro cumpla bien sus acciones, lo que se puede concluir que estos grupos tienen mayor eficacia en la realización de sus metas.

La anterior propuesta de Olson<sup>27</sup>, permite afirmar que los grupos criminales adquieren mejor organización y mayor afinidad lo que significa, que los integrantes del grupo son individuos altamente racionales y por tanto luchan por alcanzar sus fines, sin importar que tengan que competir con otros grupos como la organización gubernamental. Es por ello que Olson<sup>28</sup> puntualiza:

*“Así, delitos como el homicidio pueden ser clasificados como impulsivos o como racionales, mientras que delitos como el robo de autos o el robo de bancos no tienen ese problema, pues no es razonable suponer que estos dos delitos contra la propiedad sean consecuencia de una actividad impulsiva. Deben ser muy extraños los casos de robos a*

---

<sup>27</sup> Ídem (3)

<sup>28</sup> OLSON, Mancur. La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos. (1ª. ED.). MÉXICO: ED. LIMUSA. (1992).



*bancos con motivación de venganza por ejemplo. Si se reflexionara un poco sobre el procedimiento necesario para robar un banco se puede identificar con claridad que esta es una actividad que por definición debe clasificarse como criminal”.*

En conclusión, los fleteros como otros grupos delincuenciales requieren de una organización sólida para la ejecución de sus acometidos, ya que algunos actos delictivos requieren de mayor destreza y planificación como el asalto a bancos, atracos callejeros y piratería terrestre, que requieren de una banda conformada y en donde los delincuentes deben tener funciones claras para tener resultados óptimos<sup>29</sup>.

Hay que tener en cuenta que muchas veces las bandas criminales no tienen un solo accionar delincencial, es decir, que no solo se dedican a un tipo de crimen como el fleteo, sino que se les puede atribuir distintos crímenes, como la extorsión, el hurto a carros, viviendas y estafa, entre otros. Es decir existe la especialización dentro de la delincuencia tanto en modalidad para cometer un determinado delito como en la escogencia del delito mismo. Lo importante aquí es que los grupos que cometen actos delictivos tienen una mayor eficacia en su accionar por ser de algún modo profesionales en lo que hacen, gracias a la adquisición de medios y técnicas para el mejoramiento de sus acciones delictivas, que obligan a las organizaciones del Estado encargadas de ejecutar la seguridad en los ciudadanos (policía) como organización principal para evitar crímenes respondan de manera efectiva, pero estas deben ir acompañadas de “cooperación” por parte de la ciudadanía caleña, puesto que los dos grupos policía y comunidad comparten un interés común en reducir los casos de criminalidad para conservar y consolidar la seguridad.

De otra parte, el aumento y fortalecimiento del crimen no solo se debe a problemas de desempleo, malas condiciones sociales y económicas, si bien estas variables pueden determinar el comportamiento de los individuos, muchas veces no son los factores determinantes al momento de explicar las causas que generan actos delictivos. Hay que tener en cuenta que los grupos actuales de criminales lo hacen de forma voluntaria y los individuos miran en estas organizaciones una forma de empleo.

---

<sup>29</sup> Ídem (103)

Es por ello que DE LEÓN BELTRÁN, Isaac y SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo. En su libro “El crimen como oficio: ensayo sobre economía del crimen en Colombia, se puntualiza que “En consecuencia, al escoger, un conjunto de delitos con clara motivación económica se evitan confusiones conceptuales y metodológicas para analizar la relación entre crimen y desigualdad”<sup>30</sup>

De acuerdo a los autores consultados para el entendimiento del crimen<sup>31</sup>, la relación entre violencia y desigualdades sociales no es tan positiva como muchos piensan, es decir, no es la única relación causal existente. Se parte del supuesto de que los delitos cometidos lo hacen las clases bajas o populares y que las víctimas se encuentra en la clase social alta. En efecto, es bueno aclarar que en los periodos 2008, 2009 y parte de 2010, los grupos de fleteros hicieron cambios en su modo operandi; si para el año 2009 la mayoría de fleteos se hicieron a sucursales bancarias que se encuentran en los centros comerciales y que el mayor número de fleteos se hicieron el día viernes en horas de la tarde en comparación con el año 2010 que la mayoría de fleteos se están cometiendo los días viernes en horas de la mañana y ya no son tanto las entidades bancarias, sino casas de cambio donde las personas reclaman sus remesas provenientes del extranjero teniendo en cuenta que las personas que solicitan dichas remesas son de estratos medios y bajos. Como lo muestran las estadísticas, la mayoría de fleteos que se cometieron en los primeros meses del año 2010 se hicieron en la zona oriental de la ciudad de Cali<sup>32</sup>. Demostrando que los fleteros se inclinan más por cometer sus delitos en zonas de clase media y baja.

---

<sup>30</sup> Ídem (10)

<sup>31</sup> LORBÉS, María Rosa, OLSON, Mancur. BENTLEY, A. GREENSTONE, J. KIMBER, R. & RICHARDSON, J. y otros mas.

<sup>32</sup> La zona oriental de Cali se caracteriza por tener clases medias y bajas.

### CAPÍTULO III: ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL FLETEO

El presente análisis tiene como foco de estudio las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali.

Si verdaderamente se quiere solucionar o disminuir la inseguridad en Cali, es deber del ente gubernamental generar espacios de participación en la formulación de la política pública, que incluyan los distintos grupos que se benefician y que también se afectan con ella.

Como dice Roemer:

*“Una de las grandes lecciones de la ciencia de las políticas públicas es el valor que se le otorga a la conformación del conocimiento colectivo y al significado del diálogo interdisciplinario. El progreso nace de dicha premisa: aprender del otro, conjugar experiencias y descubrir de nosotros mismos a partir de nuevas metodologías y aventuras”<sup>33</sup>.*

“Las lecciones organizacionales que de ello derivan son: la competencia interna puede usarse para superar los problemas del aprovechador, y la competencia externa proporciona a la administración central el motivo para eliminar la deficiencia o la ineficacia”<sup>34</sup>.

Las políticas públicas deben ser totalmente dependientes unas de otras. Si la mayoría de crímenes realizados en la ciudad son cometidos por jóvenes entre los 14 y 17 años de edad, el gobierno local deberá trabajar de igual forma y en conjunto con las políticas de seguridad, la de juventudes y las políticas culturales. Cuando hay dependencia, mayor es la armonía y estabilidad social en la ciudad; pero cuando nos encontramos frente a bandas delincuenciales totalmente organizadas, donde se ven involucrados algunos miembros de la fuerza pública, la

---

<sup>33</sup> ROEMER Andrés. Enigmas y paradigmas. Editorial noriega. PP. 303.

<sup>34</sup> Ídem 1. Pp.307

política de seguridad deberá trabajar con mayor autonomía e independencia porque debe combatir a bandas totalmente racionales y que ven el crimen como una forma de trabajo.

### 3.1 ¿QUIÉNES FORMULAN, EJECUTAN E IMPLEMENTAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Antes de explicar el siguiente subtítulo se hace importante observar las gráficas, se ve claramente que las estadísticas del fleteo en Cali son mucho mayores a las de ciudades como Bogotá teniendo en cuenta que esta es la capital con mayor número de habitantes y por consiguiente Medellín. Hay que aclarar que estas cifras son las registradas por las denuncias hechas de algunos ciudadanos y no reflejan la cantidad real de este tipo de delito del fleteo.

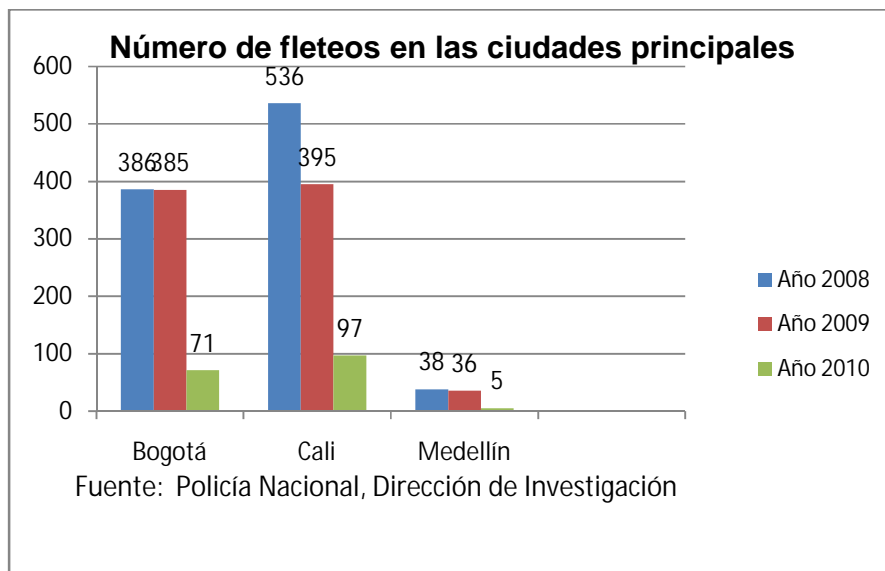
Los ciudadanos caleños esperan del Estado un bien público como es la seguridad; pero sin la participación voluntaria de estos para colaborar y apoyar a las instituciones como la policía metropolitana que necesitan cooperación de la ciudadanía para combatir el delito y así reducir los niveles de inseguridad, difícilmente no podrán alcanzar y cumplir con las metas y objetivos de mayor seguridad especialmente en lo referente al fleteo pues este tipo de acto delictivo se genera en las calles.

**Tabla 1. Hurto a personas (modalidad fleteo), registrados en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín años 2008-2009 y periodo del 01 de enero hasta el 08 de abril de 2010.**

Ciudad	Año 2008	2009	2010
Bogotá	386 Fleteos	385 Fleteos	71 Fleteos
Cali	536 Fleteos	395 Fleteos	97 Fleteos
Medellín	38 Fleteos	36 Fleteos	5 Fleteos

Fuente: Policía Nacional, Dirección de Investigación Criminal, Hurto a personas (modalidad fleteo), registrados en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín años 2008-2009 y periodo del 01 de enero hasta el 08 de abril de 2010.

**Gráfico 2. Número de fleteos en las ciudades principales**



Para poder combatir las bandas criminales entendidas como grupos de alto grado de organización, se necesita de una ciudadanía comprometida y de hecho también organizada. Pues los fleteos fácilmente pueden cumplir con sus cometidos y otros tipos de actos criminales, porque no encuentran impedimentos para la ejecución de sus metas.

Cuando se dio origen a los Estados-nación, en palabras de Max Weber la organización del Estado empezó a ser más profesionalizada lo que él denomina burocracia, pues el Estado debe cumplir ciertas funciones como impartir justicia, tener el monopolio del uso de la fuerza para garantizar seguridad y recoger tributación entre otros. Esta organización debe ser muy eficaz para la ejecución de los objetivos. Pero a medida de que las sociedades van evolucionando y con ello también el Estado, se parte del supuesto de que dicha organización también evoluciona. Por muchas décadas, el rol de la burocracia en el proceso de transformación industrial ha estado sujeto a la discusión dualista de que si ésta debe intervenir o no en la economía para promover tal proceso. La experiencia de burocracias en países como Japón, Corea del Sur, Taiwán, y actualmente India y Brasil, dejan como precedente que la intervención no sólo es factible, sino necesaria. Entonces, más allá de preguntarse el ¿cuánto debe intervenir? se debe

preguntar qué tipo de intervención por parte de ésta se requiere para promover el desarrollo.

Independientemente de sus responsabilidades tradicionales, la burocracia moderna tiene el importante papel de complementar a los mercados, en la búsqueda de la transformación económica necesaria para el desarrollo. Además, debe tomar en cuenta la integración global y la consecuente división del trabajo en vías de llevar a cabo planes que fomenten la evolución de redes de desarrollo multidimensionales, que a largo plazo permitan la creación de ventajas comparativas dinámicas. Lo que se busca es conquistar nichos de mercados muy competidos y difíciles de romper, pero donde normalmente existe siempre un mayor retorno de beneficio.

Este argumento se ilustra claramente con la experiencia de las automotrices surcoreanas que, en su inicio, fueron sujetas a burla y menosprecio por querer competir en rubros dominados por las compañías estadounidenses. Pero hoy en día son precisamente las armadoras norteamericanas quienes experimentan graves crisis ante la iluminada e irreverente competencia asiática. En este sentido, el trabajo de la burocracia fue esencial. Es importante mencionar que la burocracia con tales intenciones debe de contener el principio weberiano del aislamiento, para precisamente impulsar los intereses de lo colectivo y no de algunos cuantos.

A su vez, ésta tiene que mantener una conexión directa con las estructuras sociales que la rodean para implementar políticas reactivas ante situaciones complejas. Ahora bien, si el Estado es el guía ejecutor de las estrategias de transformación industrial, obviamente que los elementos que los componen deben ser los más preparados y los más orientados a lograr el desarrollo. Además, los burócratas deben actuar dentro de una escala de méritos y orientada a resultados, y nunca con relación a intereses particulares, o peor aún, acorde con las palancas que cada uno tenga.

El sociólogo Peter Evans, en su libro *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, define dos tipos de burocracia acorde con su perfil, la desarrollista y la predadora. La primera ejerce de promotor del desarrollo y juega un papel central en el proceso de transformación industrial, mantiene la cohesión social en

lo colectivo y defiende el interés nacional. En contraste, la predatora limita y subdesarrolla a partir de su acción, principalmente porque en cada acto individual incorpora un interés utilitario, lo que ocasiona que el beneficio se concentre particularmente. Los ejemplos más claros de esto son el nepotismo y la corrupción, cualesquiera sean sus amplias variantes y características.

Es, entonces, importante definir el actuar que la burocracia mexicana mantiene acorde con su perfil. ¿Es una burocracia desarrollista, que busca una estrategia consistente de transformación productiva? Si es el caso, se deben generar empleos, reactivar cadenas de producción en sectores estratégicos, mantener un crecimiento constante y, sobre todo, deben ver los resultados en el alza del nivel de vida de la población. O en contraste, ¿se trata de una burocracia predatora? Una en donde trabajan amigos y parientes, en donde se busca el crear empresas con intereses particulares o que simplemente encuentra hoyos injustificables al presupuesto.

El Estado como una organización grande necesita de instituciones especiales para resolver problemas por la gran escala de sus objetivos, como brindar seguridad, salud, justicia, educación entre otros.

La burocracia estatal es un grupo organizado bastante grande y demasiado complejo por lo cual, el mismo Estado deberá dentro de su aparataje burocrático formar grupos cada vez más pequeños para el cumplimiento de metas y objetivos.

Dentro de toda sociedad existen distintos grupos donde los ciudadanos se vuelven miembros; porque comparte con otros ciertos gustos e intereses, como lo dice Olson. Estos grupos pueden variar de tamaño pero lo importante es que quien pertenezca a un grupo es porque sus intereses se ven alcanzables y protegidos dentro de una organización. Ahora bien, el Estado con su institución policial, garantiza y promueve la seguridad, pero esta organización depende en gran medida del grupo de ciudadanos porque los dos tienen un interés común y colectivo mantener la seguridad en la sociedad, por eso se necesita de cooperación para que haya mayor eficacia para reprimir la criminalidad. Una polémica básica, sobre la a Lógica de la Acción Colectiva, que ha aparecido en este modelo de actor racional (so pesador de costos y beneficios) ha sido la

contraposición entre la racionalidad Colectiva vs Racionalidad Individual, de modo que la presencia de la una incluye la ausencia de la otra, o dicho en otras palabras la oposición dada entre los Incentivos Selectivos frente a los Incentivos Colectivos que tienden a lograr algún tipo de Bien Común a través de la participación en movimientos colectivos<sup>35</sup>. A esto es a lo que algunos autores<sup>36 37</sup> se refieren con el concepto de «Dilema Social». Esta polémica se ha puesto de relieve a partir del trabajo de Olson, cuando en su aplicación a movimientos colectivos afirma la oposición que se da entre la racionalidad del objetivo colectivo, y el autointerés del actor (utilitarista) individual. Para este autor la participación en acciones colectivas no será una consecuencia lógica de la tarea racional dirigida a la maximización de la utilidad individual, sino que la racionalidad grupal está en contradicción con la racionalidad individual. Según él, solamente el empleo de sanciones (Incentivos Selectivos Negativos) o de beneficios selectivos (Incentivos Selectivos Positivos), diferentes e independientes del Bien Colectivo podrán convencer y constreñir a un miembro del grupo a participar. Según este autor toda organización política no podrá existir y realizar su tarea sin confiar en una razón «no política»). La participación será un SUB-PRODUCTO de los beneficios selectivos. Olson plantea una «LEY FÉRREA» para la participación, la cual adquiere politicidad en la medida que pierde racionalidad, al igual que recupera su significado racional en la medida que renuncia a su bien colectivo y político.

Algunos autores<sup>38, 39</sup> apuntan que Olson no acierta en la solución, si bien vislumbra la incoherencia que muchas veces se ha dado entre las actitudes (convenientes) que un individuo posee de cara un fin colectivo, y las [no] acciones [in]útiles (en el sentido de costos-beneficios) de los modelos de utilidad y valor esperado.

Olson tiene razón al afirmar que los grupos que carecen de organización, como la ciudadanía no puede llegar a promover acciones que tengan como objetivo el alcanzar intereses comunes. La policía como institución y como grupo, tiene a su alcance medios e instrumentos para la represión del delito, pero esto no basta para contrarrestarlos, debido a que la comunidad hace parte de ese grupo grande

---

<sup>35</sup> VALENCIA, J. F. (1989) La lógica de la acción colectiva: tres modelos de análisis de la participación política no institucional, Universidad del País Vasco.

<sup>36</sup> HARDIN, R. (1982). Rational Man and Irrational Society. Beverly Hills: Sage.

<sup>37</sup> DAWES, R. M. (1980). «Social Dilemmas». Ann. Rev. Psy., 31: 169-193.

<sup>38</sup> MOE, T. (1980). «A calculus of group membership». Am. J. Pol. Science, 24: 1-29

<sup>39</sup> Moscovici, S. (1981). L'âge des Foules. París: Fayard.



que es la ciudadanía caleña. Algún ciudadano quizás quiera colaborar pero el definirá si su acción no será tan importante para el cumplimiento de intereses.

El Modelo de Advocacy Coalitions (MAC) se adoptó de entre los enfoques ofrecidos por el Análisis de las Políticas Públicas (APP). Dicho modelo se ubica dentro de las teorías mixtas que conciben las políticas públicas como el resultado de interacciones horizontales entre Estado-Sociedad, más que como la imposición vertical de alguno de estos dos actores.

Fundamentalmente, el MAC plantea que las políticas públicas orientadas a la transformación de un problema/realidad particular están determinadas por un subsistema político específico, conformado por al menos dos coaliciones que compiten por el dominio para trasladar a las políticas públicas su sistema de creencias, el cual está conformado en forma jerárquica por tres niveles en relación a la forma de concebir el problema y transformarlo. El MAC argumenta que los cambios mayores y secundarios en las políticas públicas se generan por cambios en los sistemas de creencias dominantes en el subsistema, que a su vez están influenciados por factores externos (estables y dinámicos) que configuran los recursos y restricciones con que cuenta cada coalición para buscar imponer sus concepciones e intereses. Los cambios mayores ocurren por lo general en un horizonte temporal mínimo de 10 años e implican una transformación profunda en las creencias núcleo de la política.

Con la adopción del MAC como marco de comprensión, formulo la siguiente hipótesis: la configuración de las Políticas Públicas Para Población Afrocolombiana PPPA ha estado determinada por la competencia de dos coaliciones (Advocacy Coalitions) que representan dos concepciones sobre la forma de articular la población afrocolombiana al Estado nacional (Integración vs. Autonomía). Los cambios mayores en las PPPA se pueden explicar a partir del dominio que cada una de estas coaliciones ha tenido en los diferentes momentos. A partir de 2002, y en relación directa con el cambio de gobierno, las PPPA han estado dominadas por una concepción que privilegia la integración sobre la autonomía, la cual ha sido adoptada como resultado del dominio de la coalición de actores que comparten dicha concepción.

La metodología utilizada para la aplicación del MAC al problema de investigación siguió la misma estructura propuesta por el, a saber: construir una caracterización de las PPPA como subsistema, con base en la identificación de sus diferentes componentes: fundamentalmente, las coaliciones cuyas actuaciones lo han ido dinamizado, así como los factores externos (estables y dinámicos) que han influido en los diferentes tipos de cambio que han tenido a lo largo del tiempo.

### **3.2 ¿LA POLÍTICA DE SEGURIDAD A QUÉ OBJETIVOS RESPONDE?**

La política de seguridad se enmarca en niveles, que van desde lo nacional, pasando al regional y después al espacio local, los años que se examinarán aquí en este trabajo, van desde el año 2008, 2009 y parte del 2010.

Hay que aclarar que las políticas ejercidas por los entes regionales y locales, se inscriben bajo el modelo de la política de seguridad nacional que desarrolla la presidencia de la República de Colombia, el cual se desenvuelve en el Departamento de Planeación Nacional, el cual muestra el Plan de Desarrollo que comprende el periodo 2006 y 20210 correspondientes al mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, este plan abarca la política pública de seguridad denominada “Seguridad Democrática”, cuyas políticas integrales se definieron en dar seguridad a la población y a la inversión extranjera de acuerdo con el siguiente desarrollo histórico reciente:

En el periodo 2002-2006, el gobierno nacional enfocó sus esfuerzos en lograr el restablecimiento de las condiciones de seguridad de la población civil. Así, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, PDSD, se convirtió en una herramienta del Estado para consolidar la presencia institucional a lo largo y ancho del territorio, viabilizando al mismo tiempo, las condiciones para la recuperación económica y el mejoramiento del bienestar de la sociedad en general. La consecución de una situación de normalidad y seguridad requerirá de una acción decidida en contra de aquellos fenómenos que perjudiquen el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. De esta manera, se continuará con la lucha frontal contra el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro y, en general, toda forma de crimen organizado.

Formar una fuerza pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población, es uno de los objetivos primordiales.

**3.2.1 Planeación del gobierno del Valle del Cauca.** Aquí abarca los objetivos en materia de seguridad para el departamento del Valle del Cauca.

El objetivo general del plan de desarrollo enmarcado hacia una seguridad es:

- Convivencia pacífica y seguridad, se garantiza la convivencia pacífica, la seguridad, la participación ciudadana, la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario para propiciar la paz y el desarrollo económico y social del departamento.

Objetivos específicos.

- Sector justicia, seguridad, convivencia ciudadana y derechos humanos.
- Objetivo específico 1.1- defender el derecho a la vida, honra y bienes de los ciudadanos; la seguridad preventiva y correctiva, la convivencia pacífica, la participación ciudadana y el acceso a la justicia, con el fin de enfrentar el delito en todas sus manifestaciones y disminuir los índices de criminalidad.

Estrategias:

1. Aumento del pie de fuerza en el ejército y la policía nacional, conformando grupos especializados que contrarresten los delitos de mayor impacto en el Valle del Cauca.
2. Fortalecimiento de la relación gobierno-fuerza pública-comunidad para incrementar las redes de cooperantes, redes de apoyo ciudadana y frentes de seguridad comunitarios.

**3.2.2 Planeación alcaldía de Cali.** El principal objetivo es el Principio de gestión- el orden social y político, económico y cultural es corresponsabilidad de la sociedad y el Estado. Otro consiste en que la ciudadanía tiene derecho a participar en las decisiones que los afectan, aquí se podría hablar de que también ellos pueden incluirse en la formación de la política de seguridad.

**3.2.2.1 Macroproyecto: Cali segura y amable.** Lineamiento de la política, la ciudadanía caleña demanda mayor seguridad. Mitigar los flagelos de la violencia y la inseguridad implica cambios de comportamientos y actitudes, cumplimiento de los deberes y derechos, así como 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.

Objetivos:

- Promover una nueva cultura ciudadana
- Reducir los factores que fomentan y facilitan la violencia y la inseguridad
- Reducir los hechos violentos
- Apoyar procesos de resocialización reincorporación de la población infractora
- Promover acciones para el tratamiento pacífico de los conflictos
- Posicionar el propósito de la paz en el imaginario ciudadano
- Apoyar manifestaciones ciudadanas seguras
- Fortalecer la policía cívica juvenil.

**3.2.2.2 Proyector movilizador: sistema municipal de monitoreo y reducción de las violencias.** Implementar un sistema concertado e integral con equipamiento físico, tecnológico y logístico que permita identificar, prevenir y contrarrestar de manera inmediata y oportuna la acción delictiva, disminuye la vulnerabilidad del municipio en esta materia.

La moderna teoría de los grupos no difiere mucho de la teoría de facciones, expuesta por James Madison hace muchos años, quien aseguraba que las diferencias entre los hombres generan facciones que son definidas como un «un número de ciudadanos unidos por un interés común y que se contraponen a los

intereses de otros ciudadanos>><sup>40</sup>. Cuando se habla de “teoría de grupos” se hace referencia al conjunto de teorías que existen sobre los grupos. Tal denominación obedece a un uso académico y que simplemente intenta diferenciar “la teoría” de sus posibles instrumentaciones. Encontraremos por ejemplo “la teoría social”, que hace referencia al conjunto de disciplinas sociales que estudian e investigan el fenómeno social. Más recientemente ha cobrado interés esta denominación ya que en la elaboración de teorías sociales, organizacionales, grupales, se ha roto la frontera entre las ciencias, el ejemplo más cercano, es el caso del ECRO pichoniano, que en su esquema reúne aportes de las más variadas ciencias sociales, incluso se nota la influencia del contexto en el que fue elaborado.

La policía nacional tuvo en su momento reformas para la eficacia y eficiencia de la misma, pero se demuestra que no se ha tenido ningún interés por parte del Estado para el cumplimiento de aquellas reformas. Se muestra que para el año 1993 se tenía la profesionalización de los policías en carrera, clasificar a los policías en urbanos y rurales y la formación de la policía investigativa, se le da más importancia a que esta tenga una nueva gestión pública, los policías se interesan más por hacer carreras administrativas olvidándose de las partes elementales como la persecución y prevención del delito.

La institución policial ha tenido transformaciones de fondo que le han impedido un buen funcionamiento como tal. La separación entre comunidad y policía hace que el crimen se incremente y por tanto una cooperación, permite que las dos partes logren reducir los niveles de criminalidad.

Policías bachilleres no cuentan con el entrenamiento suficiente ni con facultades de autoridad. Esto conlleva a que el criminal no tendrá ninguna restricción y hará caso omiso a un policía bachiller, quien no podrá resolver un caso criminal, pues no cuenta con herramientas suficientes para detener el delito, no cuenta con un arma contundente para la detención de delincuentes. Los criminales tienen mayor poder de dominación porque tienen armamento para enfrentar a los policías bachilleres. Recordemos que en las ciudades del territorio colombiano la presencia de policías bachilleres es más alta que de policías con carrera y formación dentro de la institución. Ello obedece a varios factores: el uso de personal más

---

<sup>40</sup> Ibid. P. 119.

económico pero inapropiado para funciones delictivas que implican el uso de armas, lo cual se explica por la falta de presupuesto para la seguridad que no es una prioridad esencial del gobierno municipal por más que se necesite.

### **3.3 ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Los gobernadores y alcaldes regionales, recibirán de la policía nacional asesoría para la formulación de políticas y planes de seguridad, esto está contemplado en el programa de departamentos y municipios seguros, pero recordemos que es la misma policía nacional la que ejecuta las políticas públicas y en ella recae la mayor responsabilidad.

Por otra parte, la ciudadanía con la reforma de 1993 jugaba un papel determinante en la funcionalidad de la policía, pues en esta legislación lo que se buscaba era incorporar a la comunidad para que tuviera mayor eficiencia y eficacia en la formulación de políticas y planes de seguridad, que dieran como resultado primero una relación estrecha entre el uniformado y el ciudadano y que conlleve a una política de seguridad ciudadana más coherente y que responda a los intereses de la comunidad.

Pero hay que aclarar que muchas veces cuando el grupo es numeroso y en la formulación de la política pública de seguridad se encuentra un gremio de personas distintas, tendrá como resultado la no coherencia en la toma de decisiones. Las decisiones de la junta son por lo tanto bienes públicos para los participantes (y tal vez para otros) y la contribución de cada participante para lograr o mejorar esos bienes públicos se volverá más pequeña a medida que aumentan el número de asistentes<sup>41</sup>.

Recordemos que la función policiva pertenece al Estado que debe garantizar la seguridad a los ciudadanos, y la policía es el cuerpo experto que emprende acciones positivas y por último es la institución encargada de tener el uso legítimo

---

<sup>41</sup> Ídem (3)

y legal de la fuerza; su objetivo general es brindar y sostener seguridad, dignidad, propiedad, derechos y libertades públicas.

Entonces da como resultado una función especial de la policía, la de prevenir y dar represión al delito. “El punto vital en las funciones de la policía radica en sus relaciones con la comunidad. Como quiera que ésta es el objeto del servicio de la policía, el encuentro, la simpatía y la colaboración bilateral, son partes esenciales para la eficacia” <sup>42</sup>.

La comunidad caleña, no espera que la policía incremente su personal, solo espera de esta mayor capacidad de reacción al momento de responder a los actos delictivos esto lo muestra el estudio realizado de “Cali como vamos<sup>43</sup>”, lo que quiere decir que el incremento de pie de fuerza no responde a mejorar la seguridad en la ciudad, se puede decir que el problema institucional de la policía radica en que tiene mayor número de hombres, pero estos se ven reflejados en policías bachilleres que no tienen ninguna formación y experiencia en el manejo actos criminales.

El hurto agravado es el que en mayor grado afecta a la ciudadanía. Pues en la encuesta realizada se refleja que el atraco callejero es el delito más común con un 74%<sup>44</sup>.

Hay que recordar que para este análisis se toma como referencia las estadísticas de la policía nacional, lo que quiere decir, que es una aproximación sobre las dinámicas del crimen y la violencia porque ellas se hacen a partir del número de denuncias que se registran. Esto quiere decir que el crimen en cierta medida pudo haberse incrementado en los tres años o en su defecto una tendencia a la baja. Pero lo que se puede decir es que para Cali, en los tres años tuvo un incremento sobre casos de fleteo en comparación con Bogotá y Medellín.

---

<sup>42</sup> Construir paz elementos de diagnóstico para el diseño de un modelo estratégico hacia el desarrollo, la seguridad y la paz en Cali.

<sup>43</sup> Cali como vamos, RESUMEN EJECUTIVO PARA MEDIOS DE COMUNICACIÓN INFORME DE CALIDAD DE VIDA EN CALI 2009 PROGRAMA CALI COMO VAMOS

<sup>44</sup> Ídem (38)

De acuerdo con la Ley 62 de 1993, se abre espacio a la comunidad para que en forma conjunta con el gobierno y la policía nacional se formulen políticas públicas de seguridad que respondan de manera efectiva a la reducción del crimen y la violencia, pues la comunidad es la que se afecta por estos fenómenos y es ella la que debe denunciar y cooperar con la policía para una respuesta inmediata.

Lastimosamente en el año 1995 y posteriormente en 1997, la comunidad queda separada en la toma de decisiones para la formulación de la política pública, porque en estos periodos se hacen unas reformas a la estructuración en la policía nacional.

Ahora podemos ver que la policía nacional y el gobierno local (alcaldía) toman las decisiones en materia de seguridad, donde la institución policial es quien la ejecuta.

La policía como organización ha tenido ciertas transformaciones desde 1993, esto para responder de manera efectiva a las necesidades de la población urbana y rural, pero hay que tener en cuenta que la policía también debe responder al conflicto armado colombiano, lo que la convierte en una fuerza más militar que una fuerza encargada de amparar el control sobre la sociedad para mantenimiento del orden.

Segundo, cuando las demandas vienen de un lado y de otro, la policía debe tener mayor profesionalización, pero en vistas de un conflicto armado, en cual se debe responder primero al llamado de la seguridad nacional, dejando a un segundo plano lo referente a los actos delictivos comunes. Esto genera mayor inseguridad en las ciudades, con mayor asentamiento de personas, pese a los esfuerzos de la policía por tratar de coordinar distintas materias en relación con la seguridad, lo que hace es incrementar el pie de fuerza con policías bachilleres que tiene una escasa formación policial.

Cuando se trata de incorporar a la comunidad para una mejor realización en planes de seguridad, se llega a una situación desconcertante, ya que en el asesoramiento y ejecución siempre lo hace la policía nacional, lo que significa que



el papel de la comunidad sea de menor redundancia (Olson, 1992) “(...) en el grupo grande latente cada miembro es por definición tan pequeño en relación con el total que sus acciones no importarán mucho en una u otra forma” (p. 72).

La autoridad local plantea que el sistema municipal de monitoreo y reducción de las violencias busca implementar un sistema concertado e integral con equipamiento físico, tecnológico y logístico que permita identificar, prevenir y contrarrestar de manera inmediata y oportuna la acción delictiva, disminuye la vulnerabilidad del municipio en esta materia.

### **3.4 EL DEBER SER**

Según Vargas (1995: 149), la organización se caracteriza por ser dinámica y está en constante cambio, aquí existen equipos multidisciplinarios, se genera un mayor compromiso interpersonal, los miembros son motivados constantemente para que sean más responsables en sus tareas, este tipo de organización genera cooperación fuerte y se basa en intereses comunes, existe relación entre trabajo y aprendizaje. Esto se denomina modelo de organización abierta e interconectada.

Si bien se trata de poner en actividad participativa a la comunidad, hay que sospechar de que esta misma tiene cierta desconfianza en la policía nacional, y hay que reconocer que si no existen grupos totalmente organizados dentro de la comunidad difícilmente se podrá contrarrestar el delito, especialmente el fleteo, ya que este posee una cierta fluidez en su accionar pues no tiene un lugar específico donde ocurre, el fleteo es de eventualidades y puede ocurrir en cualquier parte de la ciudad, no existe una zona fija para el este tipo de accionar delictivo. Por eso importante poner a participar a la comunidad para prevenir el delito.

## CONCLUSIONES

- Las políticas de seguridad del Estado, están mucho más orientadas a la seguridad de la inversión extranjera y al capital privado en Colombia, entregando un escaso presupuesto a la fuerza policiva que a su vez entrega la función de seguridad municipal en asuntos como el fleteo a inexpertas y casi que incapaces de controlarlo por los escasos recursos que tiene para su funcionamiento, y refuerzan el número de hombres que son los policías bachilleres que no tienen ningún entrenamiento específico para combatir al crimen organizado, se vuelven vulnerables a la delincuencia.
- Los problemas en materia de seguridad son en la actualidad muy importantes para los gobiernos locales y son incluidos en la agenda pública como uno de los problemas con mayor importancia, además hay que reconocer que los gobiernos locales tienen dentro de su organización una secretaría especial que aborda los temas de seguridad; es en ésta donde se toman las decisiones que responde a mitigar el flagelo de la violencia.
- El crimen ha evolucionado a tal punto que las bandas delincuenciales manejan tecnologías e inteligencia para cumplir con sus acciones delictivas, manejan un mayor grado de racionalidad en donde ponen en juego el nivel de riesgo y el nivel de ganancia especialmente en relación con el fleteo, lo que genera mayor eficiencia y eficacia.
- Después de la constitución del 91 ya con la ley 62 de 1993 se hace importante la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones para mejorar o disminuir la violencia en las zonas rural y urbana, pero en la actualidad la participación es escasa o muy nula y genera distanciamiento entre la entidad policial.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENTLEY, A.: The Process of government. Cambridge, Harvard University Press, 1967 (edición original 1908).
- Cali como vamos, RESUMEN EJECUTIVO PARA MEDIOS DE COMUNICACIÓN INFORME DE CALIDAD DE VIDA EN CALI 2009 PROGRAMA CALI COMO VAMOS
- CASAS DUPUY, Pablo, Et Al. Seguridad Urbana Y Policía En Colombia. (1ª. Ed.). Fundación Seguridad Y Democracia. (2005).
- Construir Paz. Cali: Unidad Gráfica Facultad De Humanidades Universidad Del Valle (1998).
- DAWES, R. M. (1980). "Social Dilemmas". Ann. Rev. Psy., 31: 169-193.
- DE LEÓN BELTRÁN, Isaac Y Salcedo-Albarán, Eduardo. El Crimen Como Oficio: Ensayo Sobre Economía Del Crimen En Colombia. (1ª. Ed.). Bogotá: Universidad Externado De Colombia (2007).
- ECO, Umberto. Cómo Se Hace Una Tesis. (8ª Ed.). México: Gedisa (1984).
- EZQUERRA Alvar, Manuel, Et Al. Manual De Redacción Y Estilo. Madrid: Ediciones Istmo. (1998).
- GREENSTONE, J.: "Group theories" en GREENSTEIN & POLSBY (eds): Handbook of Political Science , vol II. Reading, Addison & Westey, 1975.
- HARDIN, R. (1982). Rational Man and Irrational Society. Beverly Hills: Sage.
- Icontec. Trabajos Escritos: Presentación Y Referencias Bibliográficas (6ª Actualización). Bogotá: Contacto Gráfico Ltda. (2008).
- KIMBER, R. & RICHARDSON, J.: Pressure groups in Britain: a reader. London, Rowman and Littlefield, 1974.

- La Institución Policial Ha Tenido Una Reforma, Que Es La Ley 62 De 1993 Y Posteriormente Una Contrarreforma Entre Los Años 1995 Y 1997.
- LORBÉS, María Rosa, Vivir Seguros Es Un Derecho Democrático, 2p, Editorial De Signos Enero 2011.
- Manual De Derecho Penal - Parte General José Hurtado Pozo 2da Edición 1987 Lima Prado Saldarriaga Víctor Ed. Cuzco 1985
- MOE, T. (1980). "A calculus of group membership". Am.]. Pol. Science, 24: 1-29
- MoSCOVICI, S. (1981). L'âge des Foules. París: Fayard.
- MULLER, Pierre. Las Políticas Públicas (Traducción: Jean-Francois Jolly Y Carlos Salazar Vargas,). (2a. Ed.). Bogotá: Universidad Externado De Colombia (2006).
- OLSON, Mancur. La Lógica De La Acción Colectiva: Bienes Públicos Y La Teoría de Grupos. (1ª. Ed.). México: Ed. Limusa. (1992).
- OLSON, Mancur. La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos. (1ª. ED.). MÉXICO: ED. LIMUSA. (1992).
- Policía Nacional, Dijin. Revista De Criminalidad, Seguridad Rural Y Urbana.
- Policía nacional, DIJIN. Revista de criminalidad, seguridad rural y urbana. ACERO Sandra, Pérez Salazar Bernardo y RamírezSofía . Autores del artículo.
- POLÍTICAS PÚBLICAS & THINK TANKS, SALAZAR VARGAS Carlos, 1995. P118.
- Proyecto De Investigación E Intervención Colectiva, Esbozo De Una Matriz Estratégica Para Construir Paz (Construir Paz, 1998)
- ROEMER Andrés. Enigmas y paradigmas. Editorial noriega. PP. 303.
- ROEMER, Andrés. Enigmas Y Paradigmas: Una Exploración Entre El Arte Y La Política Pública. (1ª. Ed.). México: Editorial Limusa. (2003).

- SALAZAR VARGAS, Carlos. Las Políticas Públicas. (1ª. ED.). Pontificia Universidad Javeriana: Agosto de 1995.
- VALENCIA, J. F. (1989) La lógica de la acción colectiva: tres modelos de análisis de la participación política no institucional, Universidad del País Vasco.

### **BIBLIOGRAFÍA VIRTUAL**

CALI COMO VAMOS. Análisis de los resultados de la encuesta de percepción ciudadana, Cali, 2010. Consultada el 08-11-2010 desde: [http://www. Cali como vamos.org.co/calicomovamos/files/ENCUESTAS/Encuesta%202010/ANALISIS%20ENCUESTA%20PERCEPCION%20CALI%202010%20FINAL.pdf](http://www.Cali.comovamos.org.co/calicomovamos/files/ENCUESTAS/Encuesta%202010/ANALISIS%20ENCUESTA%20PERCEPCION%20CALI%202010%20FINAL.pdf)

REVISTA CRIMINALIDAD. (Vol. No. 49). Artículo: Seguridad rural y urbana, seguridad urbana una mirada divergente a través de una modalidad insidiosa de hurto en Bogotá. Consultada el 26-08-2010 desde: [http://oasportal .policia .gov .co/portal/page/portal/UNIDADES POLICIALES/Direcciones tipo Operativas/Dire ccion de Investigacion Criminal/Documentacion/REVISTA%202007](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_de_Investigacion_Criminal/Documentacion/REVISTA%202007)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. (Tomo I). Política de defensa y seguridad democrática. Consultado el 29-09-2010 desde: [http://www.dnp.gov. co/ Portal Web /PND/PND20062010.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010.aspx)