

LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Hugo Acero Velásquez*

* Consultor Internacional de PNUD en los temas de convivencia y seguridad ciudadana y Asesor y Coordinador del Programa Departamentos y Municipios Seguros liderado por la Policía Nacional de Colombia

1. Introducción

Cuando se analiza el tema de la seguridad ciudadana a nivel de América Latina, se comprueba que la gran mayoría de los países tienen una organización estatal que responde más a la seguridad nacional (a la seguridad del estado), que a la seguridad ciudadana. Es decir que a pesar de haberse acabado hace más de 10 años la Guerra Fría², todavía se sitúa la seguridad en términos de los enemigos internos y externos que atentan en contra de la estabilidad de los estados, persistiendo las estructuras y los conceptos que sustentan esta doctrina, los cuales se vuelven a retroalimentar con la visión de seguridad que se centro en el terrorismo después del 11 de septiembre de de 2001 .

Lo más grave de la anterior situación, es que las autoridades todavía pretenden dar respuesta a los problemas actuales que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, a partir de los principios y supuestos de esta doctrina, mediante una centralización excesiva en manos del ejecutivo nacional, desconociendo que las manifestaciones de inseguridad tienen características locales. De esta manera, se conserva en las instituciones, como la policía, estructuras aisladas

² A partir de 1945 se construye una noción de seguridad completamente ajena a la vida de los seres humanos y las necesidades de los ciudadanos comunes. La estrechez del concepto logra “dejar de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana” (Organización de Naciones Unidas, 1994) dando prioridad a las preocupaciones e intenciones que cada estado-nación tenía según el bloque al que pertenecía.

de la comunidad y se atienden estos problemas con ópticas eminentemente policiales, sin reconocer la multicausalidad de los mismos y la necesidad de dar respuestas integrales en las cuales se debe contar con la participación activa de las autoridades locales, con quienes indiscutiblemente, deberían compartir las responsabilidades las autoridades nacionales.

Cabe anotar como, paralelo a lo anterior, las autoridades locales de la mayoría de los países de América Latina, no se sienten responsables de estos temas, ni asumen sus responsabilidades, a pesar de que las comunidades, cada vez más, les demandan acciones en estas materias³.

Si se mira la organización vigente en materia de seguridad de la gran mayoría de los países Latinoamericanos, son muy pocos en los cuales las autoridades locales, llámense alcaldes, gobernadores e intendentes, tienen responsabilidades constitucionales y legales en materia de seguridad ciudadana. En la gran mayoría de los países la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el ejecutivo nacional, como es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Chile, entre otros. En países como Brasil, Argentina y México las autonomías territoriales (estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que este tema se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con la dificultad manifiesta que no existe o existe muy poca coordinación entre estas autoridades locales, las autoridades de policía y los cuerpos armados nacionales. Suele suceder, en estos últimos países, que el manejo de las problemáticas de seguridad se encuentra fraccionado, por ejemplo, en materia de delitos, mientras las autoridades nacionales atienden delitos transnacionales como el narcotráfico, el lavado de activos,

³ Al respecto es importante analizar por ejemplo las reacciones de ciudadanos en Buenos Aires ante el incendio que se presentó en una de las discotecas de la ciudad en la cual se perdieron gran cantidad de vidas humanas

el contrabando, el comercio ilegal de armas y la trata de personas entre otros, los gobiernos locales manejan delitos que afectan la vida, integridad y bienes de los ciudadanos, como son los hechos de violencia y delincuencia cotidianos.

Teniendo en cuenta lo anterior y frente a los crecientes problemas de violencia y delincuencia que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, especialmente en las grandes ciudades, los modelos centralizados en cabeza del ejecutivo nacional adecuados para el manejo de la seguridad nacional, hoy no son funcionales; prueba de ello es la creciente violencia que se ha registrado en los países de la región desde finales de los años 70, como lo muestra la tabla No 1.

Tabla N ° 14
Tasa de homicidios en países de América Latina
por periodos

País	Fines del 70 principios del 80	Fines del 80 principios del 90	Última cifra disponible alrededor de 1995	Cifra disponible para el año 2002
El Salvador	***	138,2	117,0	41
Colombia	20,5	89,5	65,0	40
Honduras	***	***	40,0	41
Brasil	11,5	19,7	30,1	20
México	18,2	17,8	19,5	18
Venezuela	11,7	15,2	22,0	33
Perú	2,4	11,5	10,3	5
Panamá	2,1	10,9	***	11
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15
Argentina	3,9	4,8	***	5
Costa Rica	5,7	4,1	***	9
Uruguay	2,6	4,4	***	4
Paraguay	5,1	4,0	***	4
Chile	2,6	3,0	1,8	3

Producto del aumento de la violencia y la inseguridad, este tema comienza a manifestarse como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, desplazando de los primeros lugares temas como la pobreza y el desempleo. Hoy uno de cada dos e incluso uno de cada tres ciudadanos en América Latina ha sido víctima de algún delito, según las últimas encuestas disponibles (Ver tabla No 2).

⁴ CARRION, Fernando. La seguridad ciudadana en América Latina y en el Ecuador. En Informe Ecuador, Seguridad Ciudadana y Violencia. FLACSO. AGORA Marzo de 2003 Págs. 26 Actualizado para el año 2000 a 2002 con Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998), BID (2003) PNUD para El Salvador 2004

Tabla N ° 2⁵
Victimización en diferentes países de la región

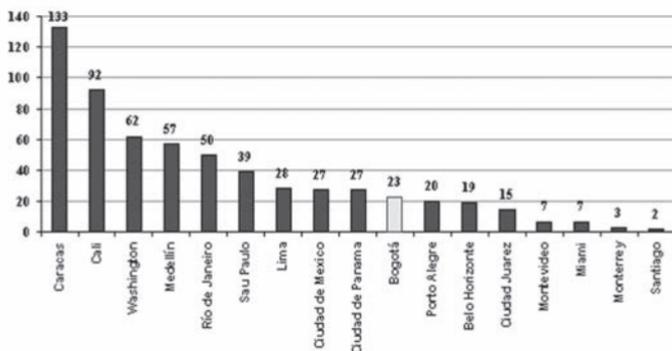
Encuesta sólo en ciudades	% de hogares
Guatemala	54
El Salvador	46
Venezuela	46
México	43
Ecuador	41
Argentina	38
Perú	38
Brasil	38
Costa Rica	38
Honduras	38
Nicaragua	37
Colombia	36
Bolivia	34
Paraguay	33
Chile	31
Panamá	26
Uruguay	25

Este fenómeno de inseguridad, que tiene sus manifestaciones más claras en las ciudades, ha desplazando en importancia otros problemas que desde hace algún tiempo también afectan los conglomerados urbanos, como son: la contaminación ambiental, los problemas en el manejo de los residuos, las dificultades de movilidad, el desempleo, las consecuencias propias de la sobrepoblación y los procesos de desplazamiento internos y de migraciones. De acuerdo con lo anterior, resulta pertinente observar la

⁵ **Fuente:** Mauricio Rubio 2002. Latinobarómetro tomado de Gaviria y Pagés (1999)

siguiente gráfica la cual da cuenta del comportamiento de las tasas de homicidio en algunas ciudades de América Latina:

Grafica N ° 2
Tasas de homicidios en diferentes ciudades de América Latina 2004



Fuente: Revista América Economía 2004 y 2003. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia. 2004.

En este orden de ideas, el siguiente texto tiene como objetivo dar cuenta de la importancia y pertinencia del papel que desempeñan las autoridades locales en el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana. Partiendo del supuesto según el cual ha llegado el momento de reconocer que muchos delitos tienen particularidades locales y que su solución debe ser abordada desde los gobiernos municipales, e incluso reconocer que los delitos considerados transnacionales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, la trata de personas, el hurto de automotores, entre otros, terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana, como es el caso de la venta y consumo de drogas al menudeo, el comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de los particulares, la difusión de la cultura mafiosa que se expresa en los estereotipos y en el uso indiscriminado de la violencia para resolver cualquier conflicto.

Para lograr lo anterior, el presente texto se encuentra dividido en cuatro partes. Una primera parte, en la cual se presentan las nociones de convivencia y seguridad ciudadana que se han desarrollado a partir de los conceptos de desarrollo humano sostenible y seguridad humana planteados por la Organización de Naciones Unidas desde principios de la década de los años 90, los cuales, indiscutiblemente, deben ser el sustento filosófico de los procesos que se desarrollen para el manejo de estas problemáticas. La segunda parte, da a conocer los aspectos más importantes de los procesos desarrollados en las ciudades de Bogotá, Medellín, Quito y la República de El Salvador⁶. La tercera parte, presenta los avances que se están produciendo en Colombia en materia de seguridad ciudadana a partir del Programa Departamentos y Municipios Seguros que tiene como fundamento replicar la experiencia exitosa de Bogotá en todos los departamentos y municipios del país, partiendo del supuesto según el cual las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana son en su mayoría de carácter local y deben ser tratadas por las autoridades locales. Y la cuarta y última parte, presenta algunas conclusiones que buscan dejar abierta la discusión sobre el manejo adecuado de las problemáticas de seguridad ciudadana.

2. El desarrollo humano sostenible y la noción de seguridad humana

En 1994 la Organización de Naciones Unidas, ONU, planteó por primera vez el concepto de seguridad humana. El cual se encuentra inmerso en el paradigma “desarrollo humano sostenible” diseñado por la misma organización a principios de los años 90. Los cambios que empiezan a presentarse en el mundo en la década de los años 80 y la finalización de la guerra fría permitieron que los ciudadanos del mundo se

⁶ Las experiencias de seguridad aquí documentadas han sido ejecutadas con la participación de muchos profesionales e instituciones, pero en particular en el marco del Programa de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, del cual también hace parte el Doctor Héctor Riveros Serrato.

cuestionaran acerca de lo que hasta entonces entendían por desarrollo. Desde ese momento el concepto de **desarrollo humano**, empieza a ser entendido como “el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades”, lo que hizo explícito que “las personas son la verdadera riqueza de una nación”.

De otra parte, la noción **seguridad humana** se empezó a entender como la búsqueda de seguridad basada en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del estado de derecho, proporcionando al individuo condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social. De esta forma, en la actualidad la seguridad es vista por el PNUD como un asunto relacionado directamente con el respeto por la vida y la dignidad, que incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política, dimensiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El concepto de seguridad humana pone el acento en las personas, lo cual conlleva, a su vez, una resignificación del concepto de seguridad. Hasta hace relativamente poco tiempo el concepto predominante al hablar de seguridad era el de seguridad nacional, entendida como la defensa de la nación y sus valores fundamentales de cara a los enemigos externos e internos que amenazan seriamente la integridad del Estado. Bajo la doctrina de la seguridad nacional, el sujeto amenazado no era el ciudadano, lo cual relegaba a un segundo plano su derecho a desenvolverse diariamente libre de amenazas a su vida o a sus bienes. Reconceptualizar la seguridad supone considerar que el centro de ella es el ciudadano, la persona considerada en tanto individuo y ser social⁷”.

Así, la **seguridad ciudadana** es una parte vital de la seguridad humana⁸. Si la seguridad humana es un

⁷ SALINAS, Hoecker, 2002.

⁸ El Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 precisa que: “Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física.

componente necesario e inherente del desarrollo humano, la seguridad ciudadana es, a su vez, un elemento intrínseco y esencial de aquella y, por tanto, del desarrollo.

Entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Este enfoque tiene una serie de implicaciones sustanciales. Al tener su centro en la noción de amenaza, y, de manera implícita, en las de vulnerabilidad y desprotección, la definición se aparta de determinadas concepciones que definen la seguridad ciudadana puramente en función de la criminalidad y el delito y enuncia explícitamente la dualidad objetiva/subjetiva del concepto de seguridad ciudadana, la cual, de acuerdo a lo anterior, se convierte en un derecho exigible frente al Estado.

Dado lo anterior, y reconociendo que la razón fundamental de ser de las instituciones de seguridad y convivencia de los Estados son los ciudadanos, uno de los retos fundamentales de las autoridades locales es garantizar el cumplimiento de este derecho, para lo cual es necesario que las autoridades locales tengan responsabilidades y competencias sobre la materia, las cuales deben ser compartidas con las instituciones responsables de este tema en el ámbito nacional.

3. Las autoridades locales deben gestionar la seguridad de los ciudadanos.

Las autoridades locales son aquellas que en cualquier Estado están más cerca de la vida cotidiana de los ciudadanos, mientras que las autoridades nacionales son las encargadas

⁸ La seguridad es una creación cultural que hoy día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de *trato civilizado* representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. De esta manera, frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos está en juego no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad.”

de fijar las líneas de acción general a desarrollarse en todo el territorio. Partiendo de este supuesto y siguiendo los planteamientos conceptuales anteriormente enunciados sobre la importancia de los ciudadanos en lo que se refiere a la seguridad ciudadana, son las autoridades locales, en representación del Estado, a las que en un primer momento les toca dar respuesta a las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad de los ciudadanos.

Este planteamiento tiene su justificación en que las problemáticas de seguridad ciudadana, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se presentan, por cuanto median en las mismas las características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y hasta en ciertas oportunidades las condiciones geográficas. Por otro lado, al tener las autoridades locales jurisdicciones sobre determinados territorios, tienen la posibilidad de intervenir sobre los problemas de seguridad con más elementos de juicio y a tiempo, obviamente siguiendo unas líneas generales de acción que indiscutiblemente provienen del nivel nacional.

Pese a la trascendencia de los anteriores planteamientos y a su pertinencia en cuanto al manejo de las problemáticas de seguridad ciudadana, son muy pocas las administraciones locales que en América Latina han liderado procesos en la materia con buenos resultados. De igual forma, son muy pocos los Estados en los cuales la normatividad permite que sean las autoridades locales las responsables del tema de seguridad ciudadana.

Aunque existe una buena cantidad de experiencias exitosas en la región en el manejo de ciertos aspectos de seguridad ciudadana, las cuales en algunas ocasiones han sido excelentemente documentadas, son muy pocos los procesos integrales en la materia que se han producido desde el

ámbito local. Los procesos desarrollados en la ciudad de Bogotá en el transcurso de 9 años consecutivos durante tres administraciones distritales, así como los avances de la ciudad de Quito en los últimos 4 años, las acciones desarrolladas por la actual administración de la ciudad de Medellín, los intentos que actualmente esta realizando la República de El Salvador en compañía de una asesoría especial por parte de PNUD, para empezar a manejar desde lo local las problemáticas de seguridad ciudadana, así como, el ejercicio que está realizando la Policía Nacional de Colombia en compañía de los Ministerios del Interior y la Justicia y de Defensa mediante el Programa Departamentos y Municipios Seguros, se constituyen en buenos ejemplos de lo que significa que la seguridad ciudadana sea asumida por las autoridades locales.

En los siguientes apartes, se presenta de manera breve y sucinta las características más importantes de estos procesos y las enseñanzas que han dejado. Lo anterior, no sólo con el fin de demostrar la pertinencia del supuesto inicial, sino además en un intento por documentar estos procesos con el fin de que se conviertan en experiencias replicables.

Colombia: entre el manejo del orden público y la seguridad ciudadana.

En Colombia, el manejo histórico de los problemas de violencia y delincuencia ha sido tradicionalmente policial y militar. Los distintos gobiernos delegaron esta función en cabeza de las fuerzas armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el ejecutivo. Durante muchos años, primo una visión particular que privilegio el uso legítimo de las armas, la resolución violenta de los conflictos y las respuestas coercitivas frente a estos problemas y en algunos casos frente a los conflictos sociales, dejando de lado las acciones preventivas e integrales.

En medio de esta situación creció la violencia y la delincuencia, por ejemplo los homicidios comunes pasaron, según la Revista Criminalidad de la Policía Nacional de 2003, de 8.565 en 1980 a 28.837 en el 2002, es decir que se registró un incremento del 236% en apenas 22 años; el hurto de automotores paso de 3.017 a 30.277 (+933%); el secuestro extorsivo paso de 72 a 2.986 (+4047%); la extorsión de 404 paso a 2.512 casos (+521%) y el atraco callejero paso de 5.493 en 1988 a 33.431 en 2002 (+508%) en solo cinco años.

Adicional al incremento de la delincuencia y la violencia, el problema carcelario no ha sido preocupación de casi ningún gobierno. Las cárceles con infraestructuras viejas, inadecuadas y en estado de hacinamiento lo que no les permite cumplir con su razón de ser, por el contrario se han constituido en sitios que reproducen con mayor intensidad la criminalidad. A pesar de los esfuerzos por construir nueva infraestructura que se vienen haciendo desde 1998, estas situaciones y la violación permanente de los derechos humanos persisten.

Esta falta histórica de manejo de Estado de la seguridad, y de manera particular de la seguridad ciudadana, se ha visto reflejada en la poca claridad respecto al concepto y manejo del orden público, el cual es equiparado, comúnmente, a los problemas del conflicto armado y no al concepto de orden de lo público, que puede ser alterado no sólo por acción de los grupos armados al margen de la ley, sino por acciones del narcotráfico, de la delincuencia organizada o común, e inclusive por hechos de corrupción.

No hay que olvidar, que fue la Constitución de 1991 la que le dio la amplitud a este concepto y además determinó, de manera clara, que el Presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del “manejo del orden público” en sus respectivas jurisdicciones, lo que incluye, desde

luego, la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra, tal y como lo establecen los artículos 189, 296, 303, 315 y 330⁹ y las leyes que existen para tal fin.

En el marco de esta Constitución, sólo hasta el año 1991, el país contó, por primera vez, con un documento de política de Estado en materia de seguridad, titulado “Estrategia Nacional contra la Violencia” del Presidente Cesar Gaviria, que aunque privilegiaba la seguridad del Estado, avanzó en la identificación y formulación de acciones para enfrentar otros hechos que afectan la seguridad y la convivencia, como la violación de los derechos humanos y la atención de grupos vulnerables, en especial los jóvenes. En el año 1993, se avanzó en temas de seguridad ciudadana con el documento “Seguridad para la Gente”, el cual no tuvo la trascendencia e importancia que el anterior. Sin embargo, estas políticas que pretendían mejorar la seguridad del Estado y de los ciudadanos, terminaron siendo dos documentos más,

⁹ La Constitución Nacional, establece: **Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:.....

3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.
4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.
6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; **el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.....**

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:.....

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

mientras la violencia y la delincuencia crecían durante la década de los noventa, especialmente en las grandes ciudades.

Cabe anotar, como a pesar de estos antecedentes de políticas de Estado y del reconocimiento del papel y de la responsabilidad Constitucional que tienen el Presidente, los gobernadores y los alcaldes en este tema, han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido de manera directa la dirección de la seguridad y el orden público del país, de los departamentos y de los municipios. Se ha venido observando con preocupación cómo, paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de violencia e inseguridad, la mayoría de las autoridades locales han declinado su responsabilidad esencial en estas materias, dejándolas, exclusivamente, en manos de los organismos de seguridad y de justicia.

En la mayoría de los casos, los gobernadores y alcaldes no han sabido como responder por estas materias. Los consejos de seguridad sólo se reúnen después de sucedidos los hechos (tomas de pueblos por grupos armados al margen de la ley, masacres, acciones terroristas, amenazas, etc.) constituyéndose en instancias reactivas y a destiempo, antes que preventivas y planificadoras de la seguridad. Las reuniones esporádicas de seguridad que se llevan a cabo en algunos departamentos y municipios se reducen, en la mayoría de los casos, a los informes de los comandantes, en donde, dependiendo de la situación de inseguridad y orden público, se toman decisiones al respecto.

Algunos mandatarios locales no ejercen su función de velar por la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos. Los argumentos para no hacerlo están ligados casi siempre a que este es un tema exclusivo de los uniformados, a la falta de tiempo, la excesiva cantidad de funciones que les impiden hacerlo, al trabajo represado que existe en las dependencias

y a la carencia de personal idóneo para manejar la seguridad y la convivencia en sus respectivas jurisdicciones.

La problemática se agrava porque casi en ningún departamento o municipio existen estudios de inseguridad que diagnostiquen la verdadera situación en cada uno de ellos. En contados departamentos y municipios existen planes locales preventivos y coercitivos que cuentan con recursos que les permiten apoyar la labor de la fuerza pública, de la justicia y desarrollar proyectos y programas que mejoren la convivencia ciudadana.

De otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se ha difundido entre algunos integrantes de la fuerza pública una tendencia hacia la solidaridad corporativa que se inclina hacia el acatamiento preferencial de las orientaciones surgidas del interior de los mandos de las instituciones armadas, relegando así, de manera inconveniente, los mandatos de las autoridades administrativas locales, situación que entraba el desarrollo de las normas constitucionales y legales que disponen que los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía y responsables del manejo del orden público en sus jurisdicciones. Este desconocimiento de la autoridad local, no solo contraviene los mandatos de la Constitución Nacional, sino que desconoce las facultades otorgadas a los alcaldes por la ley 4¹⁰ de 1991 y la ley 62 de 1993¹¹.

¹⁰ La Ley 4 de 1991 en sus artículos 9 y 12 establece que:

“Las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción” (art.9o).

“El alcalde, como jefe de Policía en el Municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia, cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”. (art. 12). En casos de perturbación grave del orden público el alcalde amparándose en la ley 136 de 1994 puede

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.
- b) Decretar el toque de queda.
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la Ley.
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o. del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

Como se puede observar, los gobernadores y en especial los alcaldes cuentan con instrumentos constitucionales y legales para asumir las responsabilidades en estas materias. Parecería más bien, que el problema radica en la ausencia de una política pública nacional de seguridad ciudadana, en la falta de liderazgo de los mandatarios locales, en la visión tradicional de que los problemas de seguridad son responsabilidad exclusiva de los organismos de seguridad y justicia y en la no muy clara fuente de recursos económicos que les permita a los alcaldes y gobernadores asumir de manera adecuada la garantía del derecho a la seguridad que tienen los ciudadanos.

En medio de estos problemas, durante los años 90 del siglo anterior, las ciudades de Medellín (1991), Cali (1992) y Bogotá (1995) fueron las únicas ciudades que abordaron el tema de manera integral y que obtuvieron importantes reducciones de la violencia y la delincuencia. En el caso particular de Bogotá, sus logros más importantes son la reducción de la violencia homicida, que paso de una tasa

¹¹ Esta Ley en su artículo 16 estableció las siguientes atribuciones y obligaciones de los de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía.

1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante.
3. Disponer con el respectivo Comandante de la Policía, el servicio de vigilancia urbana y rural.
4. Promover en coordinación con el Comandante de Policía programas y actividades encaminados a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.
5. Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.
6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.
7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.
8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación.
9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.
10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.
- 11.- Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 23 en el año 2003, es decir pasaron de 4.352 homicidios comunes en el año 1993 a 1.610 en el 2003; las muertes en accidentes de tránsito pasaron de 25 por cada 100.000 habitantes en 1995 a 8.7 en el 2003 y los demás delitos se redujeron en más de un 40% entre el año 1998 y el 2003.

Se podría asegurar, que a pesar de estos antecedentes y logros particulares de algunas ciudades, los últimos años del siglo pasado se movieron entre la contención de los grupos armados al margen de la ley y el combate al narcotráfico, dejando de lado los temas de convivencia y de seguridad ciudadana.

En materia de seguridad, el presente siglo comienza con la expedición del segundo documento con carácter de política de Estado titulado “Política de Defensa y Seguridad Democrática” del Presidente Álvaro Uribe Vélez en el año 2002. Esta política, aunque se centra prioritariamente en dos problemas importantes, como son el conflicto armado y el narcotráfico, incluye de manera decidida, como otro tema central, la reducción del homicidio. Sin desconocer los logros en contra de los grupos armados al margen de la ley y del narcotráfico, se destaca en los dos últimos años (2003 y 2004) la reducción de la violencia homicida que pasó de 28.837 homicidios en el año 2002 a 20.165 en el 2004.

Estos logros no sólo se deben a la atención dada por el Presidente y las fuerzas armadas a los dos problemas gruesos del país (conflicto armado y narcotráfico), sino también al liderazgo y demanda permanente del primer mandatario para que se reduzca la violencia homicida, especialmente en las grandes ciudades. Sin embargo, a pesar de estos logros, la política de Seguridad Democrática se queda corta en materia de seguridad ciudadana y casi no tiene en cuenta a los alcaldes y gobernadores como funcionarios de Estado

que tienen la obligación de garantizar el orden público en sus jurisdicciones, al igual que el Presidente.

No se puede seguir creyendo que con sólo desactivar el conflicto armado los hechos de delincuencia y violencia van a disminuir, cuando lo que podría suceder es lo contrario, en la medida en que van a quedar muchas personas armadas de los distintos grupos y con expectativas diferentes a la paz, como sucedió en El Salvador y Guatemala, donde las tasas de homicidios y criminalidad crecieron de manera desorbitada después de la firma de los tratados de paz.

Frente a esta situación, se requiere una política de Estado en materia de convivencia y seguridad ciudadana, la cual, desde luego, debe contribuir a disminuir la intensidad del conflicto armado y a mejorar la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que atente en contra de la vida, integridad y bienes de los mismos. Una política de Estado que: fortalezca y apoye a los alcaldes y gobernadores para que asuman el papel que les corresponde como autoridades de policía; promueva la elaboración de planes locales de seguridad y convivencia; obligue a que los consejos y comités de seguridad locales y regionales sesionen todos los meses con el fin de que desarrollen un carácter más preventivo que reactivo; garantice los recursos para que autoridades locales, además de fortalecer la policía con la ayuda de los fondos cuenta de seguridad, promueva políticas de apoyo a organismos de justicia como la Fiscalía, así como programas y proyectos de carácter preventivo, como la atención a grupos vulnerables (jóvenes en riesgo de violencia y de consumo de drogas, prostitución, indigentes y desplazados por la violencia), la defensa y promoción de los derechos humanos, la atención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, la resolución pacífica de conflictos, la recuperación del espacio público, la reducción de la accidentalidad vial, el desarme de los ciudadanos y el fortalecimiento de la participación ciudadana en estos temas.

Para llenar este vacío, la Dirección de la Policía Nacional, con la participación de los Ministros de Defensa y del Interior y de Justicia, la financiación de la cooperación de la Embajada Americana y la asesoría de expertos de la Universidad de Georgetown y la Fundación Ortega y Gasset, diseño y puso en ejecución, desde el mes de Marzo de 2004, el Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS, el cual busca involucrar a todos los alcaldes y gobernadores en el manejo de los temas de convivencia y seguridad ciudadana, como lo veremos más adelante.

En resumen, es importante reconocer como a partir de la década de los años noventa del siglo pasado el Estado Colombiano ha realizado dos importantes esfuerzos por diseñar políticas nacionales de seguridad, las cuales han incluido algunos elementos de la seguridad ciudadana, sin que se constituyan en políticas claras en esta última materia, puesto que los componentes desarrollados han apuntado más a la seguridad del Estado y a su defensa frente a las amenazas de los grupos armados al margen de la ley que atentan en contra de su estabilidad.

A continuación se exponen dos experiencias locales exitosas (Bogotá y Medellín) que demuestran que, asumiendo las responsabilidades Constitucionales y legales, los alcaldes pueden mejorar la seguridad y la convivencia en sus jurisdicciones. Así mismo, se presenta el esfuerzo que actualmente se está realizando en materia de seguridad ciudadana en todo el territorio nacional con el liderazgo de la Policía Nacional. Adicional a estas experiencias se traen dos internacionales, una de la ciudad de Quito – Ecuador y la otra de la República de El Salvador, donde las respectivas constituciones nacionales determinan un manejo centralizado de la seguridad en cabeza del ejecutivo, pero que en la actualidad están cuestionando este manejo y propugnan por uno más local.

3.1 Bogotá: marcó la pauta para el manejo local de la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia

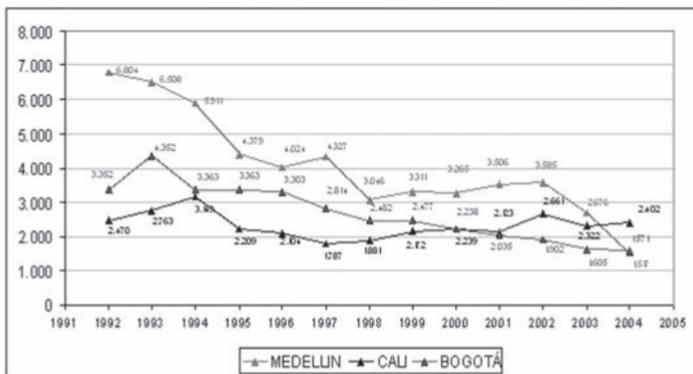
Las tres últimas administraciones distritales (1995 - 2003) fueron unas de las primeras administraciones locales en Colombia en asumir las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana como problemáticas de carácter local, puesto que fueron capaces de reconocer que muchos delitos tienen particularidades locales y que en este orden de ideas sus soluciones deben ser abordadas por las autoridades de la jurisdicción.

Los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) y Antanas Mockus (2001-2003), asumieron de manera directa el manejo de los problemas de seguridad y convivencia dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución y la legislación vigente. Cabe destacar como desde el año 1995 la Administración Distrital elaboró e implementó un plan integral de seguridad y convivencia, que sin descuidar las funciones de control a las actividades delincuenciales a través del uso legítimo de la coerción, ejecuto una serie de proyectos y programas orientados a la prevención y al mejoramiento de la convivencia ciudadana. Este plan dio como resultado la disminución de los índices de homicidios de una manera ejemplar, pasando de 4.352 homicidios comunes en el 1993 a 1.582 en el año 2004, como se puede observar en la grafica No 3:

Otro logro importante fue la reducción de las muertes en accidentes de tránsito que pasaron de 1.387 muertes en 1995 a 598 en el año 2003, es decir que se pasó de una tasa de 25 muertes en accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes en 1995 a 8.7, como se puede observar en la grafica No 4

Grafica No 3 Comportamiento del Homicidio Común en Colombia¹²

(Comparativo entre las ciudades capitales más importantes)



Grafica No 4 Comportamiento de las muertes en accidentes de tránsito en Bogotá 1991 – 2003¹³



En cuanto a los demás delitos, la ciudad logró también un avance positivo. Entre 1998 y el 2003 se registró una

¹² Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses 1985 - 2004. Fiscalía General de la Nación. Colombia. Policía nacional.

¹³ Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia

disminución de más del 35%, pasando de 35.000 casos denunciados a algo más de 22.000 casos.

Estos resultados se debieron al proceso de institucionalización del manejo de la seguridad ciudadana y a la definición progresiva de una política pública en esta materia desde 1995, con el concurso de la Policía Nacional, las demás instituciones de seguridad y justicia e instancias de la Administración Distrital. Las características más relevantes del proceso vivido en Bogotá fueron:

- 1. Manejo institucional del tema por la autoridad administrativa más alta del municipio (responsable político del tema).** Aunque la responsabilidad en los temas de seguridad se comparte con varias autoridades de seguridad, justicia y administrativas del orden nacional, en Bogotá, los alcaldes desde 1995, con base en el mandato de la Constitución Nacional, asumieron el liderazgo y la coordinación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad. Esto permitió darle prioridad radical a la protección de la vida e impulsar proyectos innovadores que mejoraron la convivencia, la seguridad ciudadana y la coordinación interinstitucional.

Para realizar esta tarea la administración garantizó el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad de la ciudad creado desde el año 1991¹⁴, de igual forma, puso en funcionamiento un Consejo ampliado de seguridad que se reunía cada tres meses

¹⁴ Decreto 2615 de 1991 por el cual se organizan los Consejos Departamentales de seguridad; el Consejo del Distrito capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de Consejos Municipales de seguridad y se crean los Comités de orden público. Estos Consejos los componen el Alcalde, el Comandante de la guarnición militar, el Comandante de la Policía, el director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de Orden Público y la Secretaría de Gobierno. La asistencia a estos Consejos es obligatoria e indelegable.

en el cual participaban los 20 alcaldes locales, los 19 Comandantes de Estaciones de Policía, los comandantes de unidades especiales de la Policía Metropolitana de Bogotá, y algunas entidades del Distrito, como las Secretarías de Salud, Educación y Tránsito y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo entre otras. Cabe anotar que en estos consejos, cuya asistencia era obligatoria e indelegable como lo establece la ley, se evaluaba de manera conjunta y permanente la política de seguridad del Distrito Capital. En esta misma línea, se creó y puso en funcionamiento el Comité de Vigilancia Epidemiológica¹⁵ que realizaba de manera semanal un análisis sobre las problemáticas de violencia y delincuencia y proponía acciones para enfrentar los problemas detectados.

2. **Información confiable.** Dado que sin información detallada de los hechos de violencia y delincuencia era muy difícil realizar análisis, tomar decisiones y evaluar las acciones que se ejecutaban para enfrentar los problemas de seguridad de la ciudad, se diseñó y puso en marcha el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), con información de la Policía Metropolitana y del Instituto Nacional de Medicina Legal¹⁶. De igual forma, desde el SUIVD se promovieron el desarrollo de estudios y diagnósticos de violencia e inseguridad, lo que permitió conocer más a fondo las problemáticas y

¹⁵ Decreto 649 de octubre 18 de 1996. Artículo 3 “El comité está integrado de la siguiente manera: 1. El Alcalde Mayor o su delegado quien lo presidirá, 2. Un delegado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, quien tendrá a su cargo la secretaria del comité, 3. El Consejero de Seguridad, 4. El Secretario de Salud o su delegado, 5. El Director Seccional de Fiscalías, 6. El Comandante de la Policía Metropolitana y 7. un representante del observatorio de Cultura Urbana.

¹⁶ Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito entre el Distrito Capital, la Secretaría de Gobierno, la Policía Metropolitana de Bogotá y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para la conformación, puesta en funcionamiento del Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia -SUIVD -

planear acciones focalizadas para resolverlas. Desde 1995 se han venido adelantando una serie de investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia. Es así como se hicieron investigaciones sobre percepción de seguridad y cuyos resultados fueron publicados en el texto “Territorios del miedo”; sobre violencia y jóvenes (Alonso Salazar); Violencia homicida (Universidad de los Andes); Delitos de mayor impacto (Universidad de los Andes y Nacional); Violencia sexual (Universidad de los Andes); Accidentalidad vial (Universidad Nacional); Carrera delictiva (Universidad Nacional), entre otras.

3. Plan de seguridad y convivencia. A partir de 1995, se diseñó y puso en ejecución un plan de seguridad y convivencia con proyectos, programas y recursos orientados a fortalecer la acción de la Policía Nacional y de las autoridades de justicia y a prevenir los hechos de violencia y delincuencia que afectaban la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Un Plan que, sin descuidar las acciones coercitivas y de acción de la justicia, se orientó a fortalecer la cultura ciudadana y a resolver, de manera pacífica y concertada, los conflictos. De estos programas cabe destacar los siguientes:

- **Justicia Cercana al Ciudadano.** En esta línea se inscribieron los programas de justicia alternativa, como la resolución pacífica de conflictos entre particulares y al interior de los hogares, el fortalecimiento de la justicia punitiva, como es el caso de facilitar el acceso de la ciudadanía a los servicios que prestan la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal

y la Policía Judicial. Los conflictos generados en la ciudad como consecuencia de la intolerancia, los problemas al interior de los hogares, problemas entre vecinos y en general de la violencia menor, fueron atendidos con el fortalecimiento de las Comisarías de Familia, que pasaron de 5 en 1995 a 20; la creación de 12 Unidades de Mediación y Conciliación y dos Casas de Justicia que, a parte de atender directamente esta problemática en las localidades, propiciaron la capacitación de aproximadamente 2.700 líderes que se convirtieron en mediadores comunitarios, 680 mediadores, 450 conciliadores en equidad, 103 Jueces de Paz y 33 Jueces de reconsideración . En lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la justicia punitiva, en 1999 se creó la Unidad Permanente de Justicia UPJ, de la cual hacen parte la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y una Inspección de Policía. En ella, la Fiscalía y Medicina Legal, definen de manera rápida la situación de personas sindicadas de delitos. En la UPJ, en los dos primeros años de funcionamiento, se logró poner a disposición de la justicia a más de treinta mil personas que habían cometido delitos, igualmente se sancionó con retención transitoria a más de 150.000 infractores, a quienes se les decomisaron armas de fuego y cortopunzantes. En esta misma línea, se amplió la capacidad de la Cárcel Distrital de 450 cupos a 1.100, en una moderna edificación, se implementó en a su interior un programa de resocialización que se aparta de las concepciones tradicionales en el sentido de dignificar al recluso y fortalecer su autoestima.

Con estos programas se logró reducir la violencia y el consumo de drogas, con buenos resultados como quiera que en los últimos seis años se presentó sola una muerte violenta (suicidio), mientras que en los últimos años las otras dos cárceles de la ciudad, La Picota y Modelo, sumaron más de 250 homicidios comunes.

- **Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas.** Desde el año de 1998 la Administración Distrital diseñó un proyecto orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, el cual atendió más de 25.000 jóvenes. En este sentido actuó sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación juvenil. Ha desarrollado actividades como: bachilleratos cortos con énfasis en convivencia para jóvenes pertenecientes a bandas y pandillas en proceso de reinserción, actividades de formación para el trabajo, desarrollo de hábitos y competencias básicas, actividades culturales, recreativas y de formación para el manejo del conflicto en instituciones escolares. Finalmente, están los programas de Jóvenes Tejedores de Sociedad y el apoyo de iniciativas juveniles para la convivencia, a través de concursos como “los jóvenes conviven por Bogotá” entre otros, los cuales se buscaba reinsertar jóvenes a procesos educativos, laborales y sociales.
- **Mejoramiento de la convivencia y recuperación de sitios críticos.** A partir de la “teoría de las ventanas rotas” de Kelling y Coles (1.997), en los últimos años el Programa Misión Bogotá centró su intervención en la recuperación de espacios críticos en materia de

seguridad y convivencia, para lo cual, con el apoyo de la Policía Metropolitana, definió y aplicó planes y acciones tendientes a mejorar la seguridad y fortalecer los lazos de afiliación que vinculan a los ciudadanos con sus entornos comunitarios. Igualmente, el apoyo de la Policía Comunitaria se constituyó en el generador de espacios de inclusión social para sectores de la población que habían sido vistos desde las políticas como receptores de servicios y no como agentes de desarrollo, sectores como el de las trabajadoras sexuales y los habitantes de calle (indigentes), algunos de los cuales hoy hacen parte del programa Misión Bogotá como “Guías Cívicos”.

En esta misma línea, a través del programa Renovación Urbana, desde el año 1998 se intervino el sitio más violento de la ciudad conocido como “El Cartucho”, donde se expendía y comercializaban drogas, armas y se organizaban actividades delictivas. Este sitio, conocido en otras ciudades como “ollas”¹⁷, se había constituido en el lugar donde se desarrollaban actividades delincuenciales sin que las autoridades Distritales y Nacionales pudiesen hacer algo, hasta el año 1998 cuando se tomó la decisión de acabarlo de raíz para construir allí un parque. La intervención de este sitio se realizó desde los ámbitos social, policivo y administrativo y los resultados fueron importantes en materia de reducción de los índices de violencia y delincuencia de la ciudad y de reinserción social de la mayoría de los ciudadanos que habitaban esta zona.

¹⁷ Lugar donde se vende drogas ilegales.

- **Recuperación del espacio público.** La recuperación del espacio público, no sólo contribuye a mejorar la percepción de seguridad, sino que impacta el medio ambiente y se desconfigura la triada delincuente, entorno y víctima, indispensable para que se posibilite el delito. Prueba de ello fueron las reducciones sustanciales de la actividad delictiva a lo largo de los 2001 a 2003 en el centro de la ciudad y distintos lugares de la ciudad donde se llevó a cabo la recuperación del espacio público.
- **Hora zanahoria.** No se pueden desconocer los efectos de esta medida, llamada “hora Zanahoria”, que consistió en cerrar los establecimientos que expendían bebidas alcohólicas a la 1 a. m. desde finales del año de 1995. Esta medida, según el estudio de la Universidad de los Andes antes mencionado, contribuyó con la reducción del homicidio común en un 8%, estudio que no evaluó su impacto en la reducción de las muertes en accidentes de tránsito, las cuales disminuyeron durante el periodo que duró esta medida, pasando de 1.352 muertos en 1995 a 745 en el 2001.
- **Desarme.** Al igual que la hora zanahoria, esta medida por sí sola no puede explicar la reducción importante que se ha reportado en el caso de los homicidios y lesiones comunes. El estudio de la Universidad de los Andes, anteriormente reportado, identificó que esta medida había contribuido a la reducción de un 14% en los homicidios comunes ocurridos entre 1995 y 1999. De este programa también hay que destacar las acciones de entrega voluntaria de armas, el desarme de los colegios y la incautación y decomiso de armas legales e

ilegales que han propiciado en la ciudadanía, espacios de reflexión sobre el uso de las armas a la hora de resolver los conflictos.

Una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana en 1998 reportó que el 67% de los bogotanos coincidieron que era factible el desarme, contrario a una encuesta de 1994 donde sólo el 10% de los ciudadanos consideraban viable esta medida. Estas encuestas lo que muestran es que cada vez más ciudadanos creen que es factible vivir en la ciudad sin que sea necesario armarse y por tanto es menor el riesgo de agredir o ser agredido con armas de fuego.

Por otro lado, adicional a las jornadas de desarme en los últimos años se incrementó el decomiso de armas, en especial de armas ilegales. Según reportes de la Policía Metropolitana, se pasó de algo más de 1.000 armas ilegales decomisadas en 1994 a más de 6.000 en el año 2001.

- **Atención a la Población Desplazada por la Violencia.** Para atender a la población desplazada hacia Bogotá, y con el fin de cumplir con lo ordenado por la ley, la Alcaldía Mayor creó en 1999 la primera Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en el país, de la cual hacen parte la Secretaria de Gobierno, Bienestar Social, Salud y la Personería, por parte del Distrito y por parte de la Nación, la Red de Solidaridad y la Defensoría del Pueblo. El propósito de esta Unidad del propósito es restablecer las condiciones de vida de las familias afectadas, prevenir las causas del desplazamiento y generar propuestas de estabilización y consolidación socioeconómica. Hasta la fecha se han atendido

algo más de 50.000 desplazados por la violencia.

- **Fortalecimiento de la investigación criminal.** En el campo de la investigación criminal, junto con el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, la SIJIN y la DIJIN de la Policía Nacional, desde el año 2002 se realizaron una serie de cursos de actualización de los conocimientos de policía judicial y de estandarizarán de los procedimientos de policía para la inspección del lugar de los hechos delictivos, buscando dar mayores elementos a los fiscales para iniciar una investigación y llevarla a buen término. En esta misma línea se fortaleció a estas instituciones con equipos técnicos que mejoran el manejo de la escena del delito, el embalaje de las pruebas y la cadena de custodia.

4. **Creación de infraestructura administrativa y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros.** Para el manejo y gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia, desde los ámbitos coercitivos y preventivos, en el año 1997 se creó la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Gobierno. Esta dependencia cuenta, desde su creación, con personal administrativo especializado que maneja proyectos, programas y recursos que cubren desde el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, dependientes o no de la Alcaldía, hasta proyectos y programas orientados a mejorar la convivencia ciudadana. Esta subsecretaria cuenta con tres direcciones, las cuales son: la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, la Dirección de Seguridad y la Dirección de la Cárcel Distrital. Cabe anotar como

antes de crear esta Subsecretaria, existía la figura de un consejero de seguridad, el cual, a pesar de coordinar la política de seguridad de la ciudad, no garantizaba la continuidad e institucionalización de la misma.

5. Fortalecimiento de Policía Metropolitana¹⁸ las Administraciones Distritales, en los últimos años, aumentaron significativamente el presupuesto para fortalecer esta institución¹⁹. Se pasó de 12.157 millones de pesos que invirtió la administración de Jaime Castro (1992-1994) a 49.533 millones del primer gobierno de Antanas Mockus (1995-1997); la administración de Enrique Peñalosa ejecutó 116.107 millones (1998-2000) y en el último gobierno de Antanas Mockus se ejecutaron de 111.605 millones de pesos (2001-2003).

Con estos recursos, y en coordinación con los distintos comandantes de la Policía Metropolitana de Bogotá, se ejecutaron las siguientes estratégicas:

- **Comunicaciones y movilidad.** Con el fin de fortalecer técnicamente a la Policía, desde finales de 1994, se inició un proceso de modernización del Centro automático de Despacho CAD²⁰, que se tradujo en una disminución sustancial en los tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos; se pasó de 20 minutos promedio de respuesta a 5. Igualmente, a partir del año 1999, cada policía

¹⁸ Colombia tiene una sola policía que es la Policía Nacional, la cual depende directamente del despacho del Ministro de Defensa. La Policía Metropolitana es una unidad de la Institución nacional. Desde el año 1994 la ciudad cuenta con algo menos de 10.500 y aunque los distintos gobiernos distritales han demandado el aumento del pie de fuerza, sin lograr este objetivo, cabe resaltar cómo la estrategia de seguridad y convivencia no se sustentó en el aumento de la policía, sino en el fortalecimiento técnico y humano de esta institución. Cabe anotar, como en el año 1995 habían en la ciudad 10.500 policías y en el año 2003 habían disminuido a 10.320.

¹⁹ Adicional a este presupuesto, la administración distrital ha invertido algo más de 100.000 millones de pesos en los demás programas y proyectos que componen la estrategia integral de seguridad y convivencia, expuesta en este documento.

²⁰ A finales de 1994, el gobierno de Jaime Castro, con un préstamo de la banca Francesa por 25 millones de dólares, el cual comprometió vigencia futuras, contrato la modernización del CAD. Este proyecto se comenzó a ejecutar a partir de 1995 y en los años subsiguientes el sistema integrado de radio, voz datos y vídeo no funcionó como se esperaba.

en la calle contaba con un radio de comunicación, lo que facilitó la respuesta oportuna y adecuada frente a los hechos de violencia y delincuencia. Por otro lado, desde 1995 se comenzó la modernización y ampliación del parque automotor, con lo cual no sólo se hizo la reposición de los vehículos que se encontraban fuera de servicio, sino que prácticamente se duplicó el número de patrullas y motos, pasando de 245 carros y 420 motos, de más de 7 años de servicio en promedio²¹ a 474 vehículos y 683 motos, lo que le permitió tener mayor movilidad y respuesta oportuna.

- **Infraestructura.** Con la perspectiva de brindar un servicio con calidad, en 1998 se reorientó el programa de Centros de Atención Inmediata CAI²², los cuales se reubicaron en sitios estratégicos de la ciudad, con base en el análisis pormenorizado de la actividad delictiva por sectores. Al mismo tiempo se establecieron nuevas jurisdicciones (evitando la superposición de servicios o modalidades de vigilancia), se disminuyó su número y se aumentó su personal y los medios de apoyo. Adicional a los CAI, se construyeron y se mejoraron la mayoría de las estaciones de policía de las localidades.
- **Fortalecimiento del talento humano.** Las acciones no se limitaron a su fortalecimiento material, sino que también se orientaron a mejorar el talento humano. Desde 1996 se destinaron recursos para coadyuvar a la capacitación y actualización de aproximadamente 14.000 oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes,

²¹ Un parque automotor viejo, si se tiene en cuenta que la vida útil de estos implementos en los servicios de policía no deben superar los 4 años.

²² Los CAI son pequeños cubículos desde los cuales, entre 13 y 20 policías en carros y motos, atiende la seguridad de varios barrios y recibe denuncias de la ciudadanía.

hombres y mujeres de todas las áreas de servicio. Las temáticas abordadas en estos procesos de capacitación estuvieron orientadas a mejorar la capacidad de los miembros de la policía en el manejo cotidiano de los problemas urbanos. Las principales temáticas fueron: derecho de policía, derechos humanos, derecho internacional humanitario, gestión gerencial, gestión pública, seguridad y convivencia ciudadana, abuso sexual de menores, policía comunitaria, inglés, informática, estandarización de procedimientos, manejo de la escena del delito, pedagogía y metodología de educación de adultos.

- **Participación comunitaria.** Con el objetivo de vincular a las comunidades al tema de seguridad, el Comando de la Policía Metropolitana puso en marcha distintos programas especiales, como las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacita a los líderes comunitarios para con el apoyo de sus comunidades trabajen de manera coordinada con las autoridades en la prevención de la violencia y de la delincuencia. A través de este mecanismo, hoy día la ciudad cuenta con más de 26.000 líderes comunitarios formados. Así mismo, se impulsó en 1995 la creación de los Frentes Locales de Seguridad, que son organizaciones de carácter comunitario, que integran los vecinos por cuadradas, sectores, barrios, conjuntos cerrados y edificios. Con estos frentes se busca combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a la acción de los violentos y delincuentes. Existen en la actualidad más de 7.000 Frentes locales de seguridad.
- **Manejo del tránsito.** En 1996, hay que resaltar la asignación a la Policía Metropolitana del

manejo del tránsito, que no sólo ha contribuido a la disminución de las muertes en accidentes de tránsito, que pasaron de 1.352 en 1995 a 598 en 2003, sino que ha conllevado al mejoramiento de la seguridad en las calles, pues éstos no se limitan a ser reguladores de la movilidad de vehículos y peatones sino que, como autoridad de policía, desempeñan igualmente funciones preventivas y represivas en el control de los delitos.

- **Policía Comunitaria.** En 1999 se puso en funcionamiento una nueva modalidad del servicio policial como fue la Policía Comunitaria (policía de cercanía) que hoy cuenta con algo más de 1.100 policías. Su objetivo es acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio o sector asignado, a través de la integración de la administración local, la policía y la comunidad en procura del mejoramiento de la calidad de vida. Según un estudio realizado en el año 2000 por el Instituto de Desarrollo Humano de la Pontificia Universidad Javeriana²³, el 96.4% de los encuestados manifestó que la Policía Comunitaria es una alternativa eficaz para reducir los delitos y mejorar la convivencia ciudadana, entre otros aspectos porque desarrolla procesos de concientización en la comunidad, genera compromiso, dialogo y confianza y trabaja en la prevención y reducción del delito.
- **Menos policías para administración y más para la vigilancia.** La más reciente estrategia (año 2001) fue maximizar el número de

²³ Informe de Consultoría. Percepción y expectativas ciudadanas sobre la modalidad de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Educación, Instituto de Desarrollo Humano. Febrero de 2002

policías en las calles, lo cual se logró con la disminución de éstos en cargos administrativos y su asignación a la vigilancia en calle. En la actualidad cerca de 1.500 policías que estaban en el área administrativa y en algunos servicios especiales (escultas, vigilando instalaciones o de apoyo a otras instituciones), han sido asignados a la vigilancia y seguridad ciudadana. Cabe anotar, como a pesar de este programa, la ciudad está muy por debajo del número de uniformados que tienen otras ciudades importantes y con niveles de violencia menores a los nuestros, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N 2
Comparativo de los estándares internacionales de pie de fuerza policial

Ciudad	No. de policías	Habitantes*	Tasa X 100.000 Hbtes.
Lisboa	857	2,000,000	43
Madrid	10,800	3,000,000	360
Santiago	8,600	4.800,000	180
San Salvador	500	500,000	100
Sao Paulo	42,000	11,000,000	382
Río de Janeiro	35,000	5,800,000	603
Guatemala	6,000	3,000,000	200
La Paz	2,580	900,000	287
Buenos Aires	2,500	3,000,000	83
San José (C.R.)	500	375,000	133
Montevideo	8,398	1,300,000	646
Santo Domingo	8,250	4,000,000	206
Bogotá, D.C.	10,300	7,000,000	147

*Aproximación

Fuente: Datos entregados por los oficiales que asistieron al Encuentros de policías y seguridad. Ciudad de México, D.F., 1999. UCCL.

- **Zonas seguras.** Con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, desde el año 2001, se comenzó el programa de “Zonas Seguras”, en el cual se definieron 28 cuadrantes de la ciudad, especialmente en áreas comerciales y de alta presencia ciudadana y donde la policía, con la participación y apoyo de la comunidad organizada hace presencia permanentemente. Además de la policía en vehículos y motos, cada zona cuenta con una unidad móvil que atiende las denuncias de los ciudadanos.

Este programa es un modelo de gestión de seguridad del espacio público, producto de un esfuerzo conjunto de las autoridades Distritales, la Policía Metropolitana y el sector privado (Cámara de Comercio de Bogotá y la comunidad). Está inspirado en el esquema de ‘equipos de barrio’ que utiliza la Policía de Proximidad y Comunitaria de España. Opera todos los días de 8 de la mañana a 8 de la noche en las zonas de la ciudad en las que se registra una mayor actividad comercial, educativa, recreativa y una alta concentración de población y que por ello necesita una atención especial por parte de las autoridades distritales y de la Policía.

6. **Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento.** Con base en los análisis de la información del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia -SUIVD- y de investigaciones y reuniones periódicas interinstitucionales, se hacía seguimiento y evaluación. Los resultados de la política de seguridad eran evaluados, por lo menos una vez al mes, por el Consejo Distrital de Seguridad, presidido por el Alcalde Mayor y con la participación del Comandante de la Policía Metropolitana, el Fiscal Seccional, el Viceprocurador de la Nación y otras autoridades administrativas de seguridad y justicia.

- 7. Evaluación externa.** El sector privado, a través de El Programa “Bogotá Como Vamos”, de la Cámara de Comercio de Bogotá, el principal periódico del país (El Tiempo) y una reconocida ONG, hizo seguimiento y control de los resultados del Plan de Seguridad mediante la realización de encuestas de victimización y percepción de seguridad. Cabe destacar, como en los últimos años los resultados de estas encuestas muestran como los ciudadanos se sienten más seguros en la ciudad y tiene más confianza en las autoridades, especialmente en la Policía Metropolitana.

Como se puede observar en el caso de Bogotá, los resultados corresponden al trabajo local de distintos actores, que de manera coordinada y bajo el liderazgo de los alcaldes de los últimos nueve años, trabajaron para hacer de Bogotá una ciudad segura y más competitiva. Cada institución en su campo, hizo lo que le correspondía: los alcaldes asumieron su responsabilidad, involucraron a las instituciones del Distrito, asignaron los recursos necesarios y desarrollaron programas preventivos; la Policía Metropolitana realizó su labor, cumplió las metas acordadas y con su trabajo cercano a las comunidades mejoró su imagen, la Fiscalía General de la Nación, contribuyó a mejorar la labor de investigación y la aplicación de la justicia; El Departamento Administrativo de Seguridad – DAS-, a través de sus labores de inteligencia y de policía judicial, que hasta el año de 2002 ejecutó, contribuyó a evitar muchos hechos delictivos; la XIII Brigada, con su accionar redujo, sustancialmente, la amenaza de las guerrillas que sobre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca tenía estos grupos al margen de la ley. En términos generales, los logros se deben a un trabajo coordinado que supo balancear las acciones preventivas y coercitivas bajo los preceptos del estado de derecho colombiano.

3.2 Quito: *Se recupero como ciudad turística*²⁴

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, en el Ecuador existe una centralización del manejo de la seguridad ciudadana y todavía los modelos de seguridad pública están marcados por las doctrinas imperantes de la Seguridad Nacional. Bajo este modelo, todavía hoy, no se consideran la participación de los gobiernos locales y de la comunidad como estamentos importantes para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, problemas que, cada vez más, tienen manifestaciones y consecuencias locales.

A pesar de que la Constitución Nacional de la República del Ecuador establece un régimen seccional autónomo, consagrado como importante figura de descentralización en cabeza de los Municipios y Concejos Provinciales, órganos a los que se les atribuye autonomía funcional, económica y administrativa, además de facultad legislativa que se manifiesta por Ordenanzas, cuyo alcance jerárquico es reglamento, esta autonomía territorial no se extiende a los temas de seguridad, los cuales están en cabeza del ejecutivo nacional, como lo establece el artículo 171, el cual determina dentro de las obligaciones del presidente las siguientes que tienen que ver con la seguridad:

1. Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado.
2. Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley.
3. Asumir la dirección política de la guerra.
4. Mantener el orden interno y la seguridad pública.

²⁴ Se recoge apartes del documento de la consultoría presentado al PNUD de Ecuador Identificación de líneas estratégicas de seguridad 2005- 2007. Marzo de 2005.

5. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de conformidad con la ley.

A nivel de los alcaldes, la Ley de Régimen Municipal, les establece funciones típicas de una autoridad de policía²⁵, más orientadas hacia la convivencia, sin que estos tengan responsabilidades directas en el manejo de la seguridad ciudadana. A pesar de esta situación y teniendo en cuenta los problemas crecientes de violencia y delincuencia en la ciudad de Quito, la Administración del Distrito Metropolitano, en cabeza del Alcalde Paco Moncayo, comprendió, cuando asumió el gobierno, que la seguridad ciudadana era una de las mayores preocupaciones que tenía la ciudadanía e incluyó el tema entre sus principales ejes del Plan de Desarrollo (los ejes de desarrollo social y de competitividad de la ciudad), dejando atrás el modelo único de orden, control y ley, por un modelo integral que privilegia la prevención, la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional.

Para comprender la manera como la administración de la ciudad de Quito se metió en los temas de seguridad ciudadana sin tener facultades constitucionales y legales, es necesario tener en cuenta dos coyunturas y una

²⁵ Art. 167.- En materia de justicia y policía, a la administración municipal le compete:

- a) Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y reglamentos municipales;
- b) Cuidar de que se cumplan y hacer cumplir las disposiciones sobre higiene, salubridad, obras públicas y uso de vías y lugares públicos;
- c) Autorizar la realización de juegos y espectáculos públicos permitidos por la Ley, impedir los que están prohibidos y reprimir en los casos de infracción;
- d) Mantener y garantizar la exactitud de pesas y medidas;
- e) Reglamentar, previa aprobación del Concejo, el funcionamiento de ventas ambulantes, procurando reducir al mínimo tal sistema de comercio y supervigilar que las disposiciones sobre el particular tengan cumplida ejecución;
- f) Controlar la propaganda que se haga por avisos comerciales, carteles y demás medios y perseguir la que se hiciera contraviniendo las ordenanzas mediante el empleo de altavoces;
- g) Aplicar las sanciones previstas en esta Ley, las que serán impuestas por los comisarios, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penal, para el juzgamiento de las contravenciones;
- h) Poner a los infractores a órdenes de los Comisarios;
- i) Investigar y esclarecer las infracciones en materias municipales perpetradas en el cantón;
- y,
- j) Colaborar con la Policía Nacional y obtener la cooperación de esta para que las respectivas tareas se cumplan eficazmente.
- k) Requerir la cooperación de la Policía Nacional, siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones;

interpretación. La primera coyuntura tiene que ver con la situación de inseguridad y violencia con las que comienza la ciudad de Quito el actual siglo y la segunda con la elección de un General retirado del Ejército como alcalde, el General (r) Paco Moncayo, al cual la ciudadanía, desde el primer día de su gobierno, le demandó seguridad por su conocimiento y formación. Por otro lado, al alcalde el tema no le fue ajeno, se interesó por él y se comprometió con recursos de su administración para abordarlo.

Lo que tiene que ver con la interpretación, con base en los artículos 228 y 230²⁶ de la Constitución Nacional, se promulgaron una serie de ordenanzas que le permitieron al gobierno del Distrito Metropolitano de Quito intervenir en los temas de seguridad, de las cuales cabe resaltar las siguientes:

- Ordenanza que crea la tasa de seguridad, la cual ha permitido fortalecer a la Policía Nacional del Ecuador que presta servicio en la ciudad y desarrollar una serie de programas orientados a prevenir los hechos de violencia y delincuencia.
- Ordenanza que establece las políticas tendientes a erradicar la violencia intrafamiliar y de género.
- Ordenanza de profesionalización de la Policía Metropolitana. Cabe anotar que la ciudad de Quito cuenta con un cuerpo propio de policía desarmada que apoya las funciones que tiene el alcalde en materia de policía.
- Ordenanzas orientadas a regular ciertas actividades que desmejoran la convivencia seguridad y la convivencia ciudadana.

²⁶ **Art. 228.-**.....Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Art. 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

En el desarrollo de este proceso, al igual que en el caso de El Salvador, cabe destacar el papel jugado por el PNUD y la OPS desde 2002 en la reorientación y fortalecimiento del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, en un trabajo conjunto con la Dirección Metropolitana de Seguridad. Fruto de este trabajo se identificaron cinco ejes temáticos²⁷, los cuales fueron: 1. Control a la delincuencia, 2. Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil, 3. Cultura Ciudadana, 4. Análisis del marco legal vigente y 5. Información y Comunicación

En los últimos años el Distrito Metropolitano de Quito, desarrolló las siguientes acciones orientadas a institucionalizar el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana:

1. En el 2001 creó la **Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana** con infraestructura administrativa técnica y financiera, para atender, a través de programas y proyectos, los temas de seguridad ciudadana y convivencia.
2. En el 2002:
 - Creo la **Unidad de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, Género y Maltrato Infantil, y puso en funcionamiento dos Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia -CEMEJ-** que funcionan como casas de justicia cercana al ciudadano.
 - Pusieron en funcionamiento nueve **Jefaturas Zonales de Seguridad Ciudadana**, que ejecutan, a nivel de las zonas en que esta dividida la ciudad de Quito, las políticas de seguridad y convivencia de la ciudad.

²⁷ Estos ejes temáticos fueron identificados por los principales actores de la seguridad en el municipio de Quito y por organizaciones de la sociedad civil en tres mesas temáticas realizadas en el marco de la Asistencia Preparatoria ECU/03/037 suscrita entre el MDMQ y UNDP el 2 de octubre de 2003, y cuyo objetivo general era apoyar al Municipio en la actualización y el fortalecimiento del Plan Estratégico de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

- **Creó y puso en funcionamiento el Consejo Metropolitano de Seguridad**, con el objetivo de coordinar el trabajo de las distintas instituciones estatales que tienen responsabilidad en los temas de seguridad y justicia, como son: la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Comisión de Seguridad del Concejo de la Ciudad, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, las Fuerzas Armadas, la Corporación Metropolitana de Seguridad, la Dirección de Emergencias médicas 911, la Dirección Provincial de la Defensa Civil, el Ministerio de Gobierno, el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, la Dirección de Rehabilitación Social y la sociedad civil organizada a través del movimiento Marcha Blanca. Este Consejo se reúne como mínimo cada dos meses, hace seguimiento de los temas de seguridad y convivencia y formula políticas y acciones para mejorar la situación en estas materias.

3. En el 2003:

- Creó y puso en funcionamiento el **Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana**, que compila, sistematiza, hace análisis y entrega reportes de violencia e inseguridad de la ciudad de Quito. Este observatorio es una herramienta muy importante para la gestión y toma de decisiones en los temas correspondientes.
- Creó la **Unidad de Convivencia**, que atiende los temas de participación comunitaria en estos temas y de prevención de adicciones y de violencia juvenil.
- Comenzó a funcionar la **Unidad de Gestión**

- de Riesgo**, que busca coordinar los esfuerzos locales y nacionales para la prevención y atención de emergencias.
- Puso en funcionamiento la **Corporación Metropolitana de Seguridad**, que maneja los recursos financieros que se ejecutan en los temas de seguridad ciudadana y convivencia. Cabe destacar que, con estos recursos, se ha fortalecido a la Policía Nacional en las áreas de movilidad (vehículos, motocicletas, bicicletas y caballos), comunicaciones (creación de la Central Metropolitana de Emergencias Ciudadanas), infraestructura (construcción de estaciones de policía) y capacitación de la policía comunitaria en temas de convivencia. Además de esta inversión, los recursos de la Corporación se orientan al fortalecimiento de los programas de convivencia y de justicia cercana al ciudadano, como por ejemplo, los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia.
 - En el Marco del programa de renovación urbana y de regeneración de entornos urbanos deteriorados, a través de la Empresa del Centro Histórico, **recuperó el centro histórico de Quito**, se contribuyó al mejoramiento de la seguridad de este sector.
4. En el 2004:
- Para atender los problemas de accidentalidad vial, se creó el **Comité de Accidentalidad Vial**, del cual hacen parte las autoridades encargadas de regular y manejar este tema.
 - **Se reorientó la labor de la Policía Metropolitana de Quito** (cuerpo desarmado del municipio) hacia acciones preventivas y de mejoramiento del comportamiento de los ciudadanos.

Estos esfuerzos por institucionalizar los temas de convivencia y de seguridad ciudadana han dado, en el último año, algunos resultados importantes en materia de reducción de la mayoría de los delitos, como se puede observar en las siguientes cifras, entregadas por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Cabe destacar como según los estudios elaborados por la FLACSO y el Centro de Estudios SPECTRUM, demuestran que existe una moderada victimización de la población Quiteña. Según, la primera institución, existe una victimización del 22.2% y la segunda el 22.9%, mientras que estos índices en otras ciudades de Latinoamérica superan el 50%.

Tabla No 3²⁸
Comportamiento de los delitos en el Distrito
Metropolitano de Quito
2003 2004.

Delito	2003	2004	Variación %
Robo a Domicilios	2.934	2.864	-2.4%
Robo de Vehículos	1.310	1.577	20.4%
Asalto a Locales Comerciales	532	470	-11.6%
Asalto y Robo de Vehículos	518	281	-45.7%
Asalto y Robo a Personas	2.427	2.036	-16.1%
Extorsión	64	98	53.1%
Estafa	2.918	2.819	-3.4%
Asalto a Bancos	73	37	-49.3%
Violación	540	179	- 66.8%
Muertes en accidentes de transito	429	389	-9.32%
Homicidio común	237	252	6.32%

²⁸ Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Al igual que la ciudad de Quito, se destaca en el Ecuador, la ciudad de Guayaquil, la cual, también, desde comienzos de este siglo asumió los temas de seguridad, aunque con un perfil distinto, más orientado hacia las acciones coercitivas y de orden. Estas dos experiencias en el Ecuador han marcado la pauta para que se comience a discutir la posibilidad de que los alcaldes asuman responsabilidades en materias de seguridad ciudadana, como lo demuestra la presentación del primer proyecto de ley sobre seguridad ciudadana, el cual se discutió a mediados del año 2003 en el Congreso. A pesar de que el proyecto no paso, marco un antecedente importante en la discusión de este tema en el Ecuador, donde hoy, al igual que la mayoría de los países de América, los ciudadanos lo califican como uno de los problemas más importantes a solucionar y demandan soluciones a las administraciones locales. Para los ciudadanos comunes y corrientes que no saben si los alcaldes tienen responsabilidades constitucionales y legales en estas materias, lo que les importan es que a quien eligieron les de respuesta a su demanda de seguridad.

Finalmente, cabe resaltar como en la discusión de la ley de Régimen Municipal, aprobada el año pasado, se incluyó en el artículo 167 que los alcaldes deben “Colaborar con la Policía Nacional y obtener cooperación de ésta para que las respectivas tareas se cumplan eficazmente”. Esto, según la Diputada Myriam Garcés, quien fue autora del proyecto de seguridad ciudadana, es un avance muy importante, en la medida que reconoce la necesidad de coordinación entre los alcaldes y la Policía Nacional para el cumplimiento mutuo de sus obligaciones en materias de convivencia y seguridad ciudadana. La discusión esta abierta y todo apunta que cada vez más los alcaldes tendrán que asumir este tema por demanda directa de sus ciudadanos, y al Congreso seguirán llegando nuevas iniciativas para que sea la ley la que reconozca que son las autoridades locales las más indicadas para asumir esta responsabilidad.

3.3. Medellín: superó el conflicto armado urbano y le apuesta a la seguridad ciudadana

Para nadie era un secreto que, a finales de los años 90 y comienzos de este siglo, la ciudad de Medellín servía de escenario para el enfrentamiento armado entre las guerrillas y los grupos de paramilitares, evidenciando la urbanización del conflicto armado, que sumado a otros fenómenos de violencia y delincuencia hacían de la ciudad un territorio muy inseguro; una ciudad en donde era común escuchar que “esta zona o esta comuna es dominada por los paramilitares, esta por la guerrilla o esta por bandas de delincuencia común”, un territorio “Balcanizado” en donde las funciones de seguridad y justicia eran manejadas por estos grupos al margen de la ley.

Frente a esta situación, en agosto del año 2002, durante la administración del Señor Alcalde Luís Pérez, con la participación de los organismos de seguridad y de justicia, se tomó la decisión de intervenir uno de los sectores en disputa de los grupos armados ilegales y en el cual tenía mayor ascendencia las guerrillas de las FARC, la Comuna 13. Después de la intervención por parte de las diferentes agencias de seguridad y justicia del Estado la comuna pasó de registrar 717 homicidios comunes en el año 2003 a 173 en el 2004. Este evento de uso legítimo de la fuerza y de autoridad, marco el comienzo del regreso de la institucionalidad a los territorios dominados por grupos irregulares y delincuenciales. Sin embargo, son distintas las voces de alerta que aseguran que en esta comuna todavía hacen presencia algunos grupos paramilitares.

En medio de esta situación de disputa territorial por parte de los grupos armados al margen de la ley y de la iniciativa de los organismos de seguridad de retomar los territorios, la actual administración del Alcalde Sergio Fajardo, no solo continuó y fortaleció la presencia institucional en la comuna

13, sino que con su Plan de Desarrollo y en especial con su Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el cual fue elaborado con la asesoría de expertos del PNUD y el trabajo articulado con las instituciones de seguridad y justicia presentes en la ciudad, busca reducir la violencia, mejorar la convivencia y lograr que las instituciones legítimamente constituidas hagan presencia en todo el territorio de Medellín y sean ellas las que garanticen la seguridad y la justicia a los ciudadanos. Con base en los programas de cultura ciudadana, seguridad, convivencia y participación ciudadana, el Plan de convivencia y Seguridad Ciudadana busca fortalecer la gobernabilidad y la confianza en las instituciones, como lo plantea el esquema No 1.

Esquema N ° 1
“Modelo de trabajo de la ciudad de Medellín”



Para lograr el objetivo de garantizar que sean las autoridades legítimamente constituidas las que garanticen la seguridad y la justicia en todas las comunas de Medellín, el Plan se ha orientado a fortalecer a la Policía Metropolitana para que haga presencia permanente y activa en las comunas y a crear espacios interinstitucionales de justicia cercana al ciudadano

que ejecuten y promuevan los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de distintos programas que fortalezcan la convivencia ciudadana. Cabe destacar como en los territorios en los cuales hasta hace unos pocos años la policía no podía movilizarse, hoy la institución hace presencia permanente y garantiza la seguridad de los ciudadanos; hoy parejas de policías patrullan algunos barrios que hasta hace poco eran patrullados y manejados por grupos al margen de la ley. De esta labor de vigilancia, también hacen parte 670 auxiliares bachilleres de policía²⁹ adicionales, los cuales en su mayoría viven en los barrios de las comunas donde prestan el servicio. Esta presencia permanente ha hecho que, cada vez más, esta institución retome, poco a poco, la confianza que fue duramente golpeada durante la guerra con pablo Escobar.

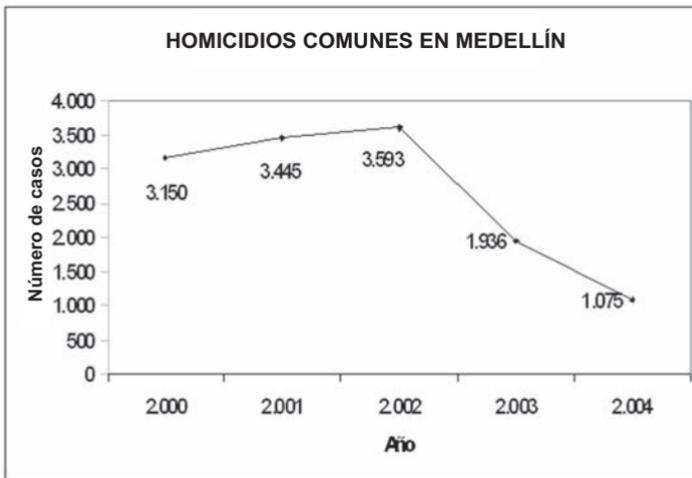
Para lograr la presencia de la Policías en las comunas, durante el año 2005 se construyeron cinco CAI en sitios estratégicos de la ciudad y durante el año 2005 se van a construir otros trece. En lo que respecta al programa de justicia cercana al ciudadano, se van a construir y poner en funcionamiento doce unidades de mediación y conciliación, en igual número de comunas de la ciudad, se fortalecerán las comisarías de familia existentes y se crearán otras nuevas y las inspecciones de policía se fortalecerán con el fin de que se orienten a resolver de manera pacífica los problemas comunitarios.

Con una inversión que se duplicó a los cuarenta mil millones de pesos durante este periodo y con El Plan Integral de Seguridad, el gobierno de Sergio Fajardo le esta apostando, con su liderazgo a que la seguridad ciudadana de Medellín se mejore y a que sea la institucionalidad la que gobierne los territorios que por largos años han sido dominados por

²⁹ Los 670 auxiliares bachilleres de policía hacen parte de un convenio de la Alcaldía de Medellín y la Policía Metropolitana, el cual logro aumentar significativamente este servicio en la ciudad, al pasar de 650 a 1320.

grupos al margen de la ley. Hoy, todavía, no se puede asegurar que hay manejo total de las instituciones legítimamente constituidas en todo el territorio de Medellín, dado que en algunos sectores persiste la presencia de grupos de guerrillas y de paramilitares³⁰, especialmente de estos últimos, pero, no se puede desconocer los esfuerzos y logros del estado que busca garantizar la seguridad y la justicia a los ciudadanos. Aquí hay que destacar la reducción importante de la violencia homicida, que paso de una tasa de 177 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2002 a 57 en el 2004, y las de muertes en accidentes de tránsito que pasaron de 20 muertos por cada 100.000 habitantes en el año 2000 a 4 en el 2004, como se puede observar en la siguiente grafica y cuadro. Estos resultados

Gráfica N ° 5.



Fuente: Policía Metropolitana del valle de Aburrá

³⁰ Al respecto recientemente en los medios de comunicación escritos y de manera específica en la Revista Semana, se presentó un reportaje completo sobre la forma de operar de los paramilitares en la ciudad de Medellín. Situación que debe ser analizada con sumo cuidado al momento de asegurar que gran parte de la mejoría en las cifras de la seguridad de dicha ciudad se debe a las acciones de Adolfo Baéz. Indiscutiblemente no se pueden desconocer los avances que los grupos al margen de la ley y de manera específica los paramilitares tuvieron en esta ciudad en los últimos años, no obstante, tampoco se puede dejar de lado las acciones que en materia de seguridad ha desarrollado la actual administración y las fortalezas que ha venido desarrollando la Policía en esta región del país.

Tabla N 4
Evolución de las tasas por 100.000 habitantes
en homicidios comunes y muertos en accidentes
de tránsito, Medellín 2000 - 2004

MEDELLIN	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004
COMUNES	3.150	3.445	3.593	1.936	1.075
TASA x 100000	159	172	177	94	52
ACC/TRANS	401	371	218	129	85
TASA x 100000	20	19	11	6	4
POBLACION	1.980.917	2.003.780	2.026.789	2.049.131	2.071.391

Fuente: Policía Metropolitana del Valle de Aburra.

hacen evidente las bondades de una política que desde la civilidad pretende retomar los territorios y ganar la confianza de los ciudadanos en las instituciones legítimamente constituidas y que cumplen su función en el marco del estado de derecho.

Durante este año (2005) las cifras de violencia y delincuencia en la ciudad han continuado disminuyendo, en especial el homicidio común que ha registrado una reducción del 43% en el primer trimestre, comparado con el mismo periodo del año anterior. De continuar esta tendencia, es posible que la ciudad de Medellín registre al finalizar el año una tasa por debajo de 30 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo que la situaría entre las ciudades menos violentas del País.

Ahora el reto es sostener esta tendencia, para lo cual es importante que se continúe con el proceso de recuperación

institucional de los territorios y se gane la confianza de los ciudadanos, la cual sólo se logra trabajando y teniendo resultados frente al control de los distintos grupos de delinquentes que todavía existen en algunos sectores de la ciudad. Para consolidar los logros alcanzados en esta materia, no sólo Medellín, sino de todos los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con la asesoría del PNUD, están diseñando el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Justicia y Defensa para los próximos diez años, de tal forma que estas infraestructuras queden ubicadas en sitios estratégicos de la ciudad de Medellín y de los municipios del Área Metropolitana, para que puedan garantizar los servicios de seguridad y justicia más cercanos a la ciudadanía y no como sucede ahora en algunos territorios, que estas autoridades llegan cuando ya han sucedido los hechos o estos servicios los siguen prestando grupos a margen de la ley. Medellín, es la primera ciudad en Colombia que enfrenta a la vez las problemáticas propias de la seguridad ciudadana y del conflicto armado que trasladó la guerra a sus comunas desde finales de los años 90 del siglo pasado.

La experiencia de Medellín muestra que hasta en los problemas más complicados, como el conflicto armado, se requiere de la participación de las autoridades locales, en coordinación con las nacionales y en el tema de seguridad ciudadana es fundamental el liderazgo del alcalde y de su administración para que los logros sean sostenibles y se institucionalice el manejo de la seguridad como una política pública local. Medellín apenas comienza el camino de la institucionalización de la seguridad y la justicia y aunque falta mucho terreno por recorrer, puede estar marcando el sendero por el cual otros territorios del país tendrán, tarde o temprano, que iniciar su recorrido, sino quieren sucumbir a las dictaduras de izquierda o mafiosas, o las dos a la vez.

3.4 El Salvador: la seguridad ciudadana después del conflicto armado.

Salvador es uno de los cuatro países de Centroamérica que vivió un conflicto armado interno por más de dos décadas, conflicto que a juicio de ciertos autores fue uno de los más largos y violentos de la región. Aunque los primeros intentos de dar una salida negociada al conflicto se produjeron durante el año 1984, sólo hasta el año 1992 el Frente Faribundo Martín de Liberación Nacional (FMLN) y el Estado Salvadoreño coincidieron en una voluntad de paz, que se materializó en la firma de los Acuerdos de Chapultepec. Dada la magnitud del conflicto que se había vivido a juicio de autores como Karl “los acuerdos de paz salvadoreños fueron los más ambiciosos en términos de reformar el Estado y establecer las condiciones para un gobierno democrático”³¹

Tras los acuerdos de paz, se registró un aumento progresivo en las cifras de violencia y delincuencia y el tema de seguridad ciudadana comenzó a ser una de las preocupaciones centrales de los ciudadanos. En la región centroamericana coincide el aumento de los índices de violencia y delincuencia con los indicadores de victimización, los cuales muestran un alza en los años posteriores a las transiciones políticas, situación que es mucho más notoria para el caso del Salvador que dos años después de firmados los acuerdos de paz alcanzó a presentar una tasa de 100 muertes violentas por cada 1000.000 habitantes, indicador que sólo empieza a presentar un descenso en el año 1998³². Lo más grave de la anterior situación fue que el homicidio no fue el único indicador

³¹ Citado por CRUZ, José Miguel. “Violación y democratización den Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra” Programa Hacia la construcción de una sociedad sin violencia. Seminario Permanente sobre Violencia. PNUD y Sociedad sin violencia p. 8

³² Al respecto es importante no olvidar los múltiples llamados de atención que hacen tanto académicos como funcionarios de instituciones del Estado respecto de la confiabilidad de las cifras, motivo por el cual deben ser tomadas con cautela.

que aumentó, sino que aumentaron, de igual forma, el crimen callejero común, los robos y los asaltos, lo cual generó una percepción generalizada de inseguridad.

Frente a esta situación, diferentes organismos de cooperación internacional, además de algunas instituciones de la banca internacional empezaron a invertir un gran número de recursos orientados a dar respuesta a las diferentes problemáticas que se presentaban después del conflicto armado, siendo una de ellas el tema de convivencia y seguridad ciudadana. No obstante, las intervenciones que se realizaban con fondos internacionales resultaban estar sumamente desarticuladas y en algunas oportunidades eran repetitivas y con muy bajos y a veces inexistentes resultados de impacto. Teniendo en cuenta todo lo anterior en el año 2004 el PNUD decidió desarrollar una consultoría especial con expertos internacionales y en la cual han venido participando de manera activa las autoridades nacionales con el fin de establecer los lineamientos principales de una política de seguridad ciudadana en El Salvador.

Como producto del diagnóstico preliminar, se lograron identificar varios y profundos problemas que dificultan la gestión pública de la seguridad ciudadana en el Salvador. En primera instancia, y a pesar de que en El Salvador es claro que la responsabilidad de la seguridad es del ejecutivo Nacional³³, responsabilidad que ejecuta a través del Ministerio de la Gobernación³⁴, que a su vez tiene la Policía Nacional Civil –PNC- adscrita y cuenta con un

³³ Según el artículo 168 de la Constitución Política³³, el Presidente de la República tiene la obligación de: “Procurar por la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad”, “Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil, esto pues, en aras del resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos y bajo la dirección de autoridades civiles”

³⁴ El Ministerio de la Gobernación, es la cartera encargada de tratar las temáticas de seguridad y convivencia ciudadana a nivel nacional, así como de establecer la política penitenciaria del Estado, la política anticorrupción, formar a los miembros de la Policía, diseñar e implementar la política de justicia y de control migratorio del país, entre otras. Además de las funciones apoyar en el ámbito político la gestión del Presidente de la República.

Viceministerio de Seguridad Ciudadana, son variadas las instituciones que tienen que ver con la seguridad, sin que en muchos casos exista coordinación y complementariedad de las acciones y funciones. Por otro lado es evidente que no se ha logrado diferenciar la seguridad nacional de la seguridad ciudadana y las autoridades locales no tienen, constitucional ni legalmente, funciones asignadas en materia de seguridad ciudadana.

De igual forma, en cuanto al manejo de las cifras de criminalidad y violencia, existen una serie de problemas en las fuentes mismas, así como en la recopilación juiciosa y ordenada de la información que hacen las diferentes instituciones, lo que genera, que en la mayoría de los casos, esta no coincida. Este problema, así como la inexistencia de espacios interinstitucionales para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana, impiden que las instituciones relacionadas de manera directa o indirecta con el tema compartan información, lo que a su vez dificulta la elaboración de diagnósticos integrales acerca de las problemáticas y por ende, el diseño de estrategias conjuntas de acción.

Prueba de todo lo anterior, es la existencia del Consejo de Seguridad Pública³⁵ y la Comisión de Seguridad Nacional³⁶,

³⁵ El Consejo Nacional de Seguridad Pública creado mediante el Decreto No. 1 publicado en el Diario Oficial N.4, tomo 330, del 8 de enero de 1996. Este Consejo esta conformado por cinco miembros, cuatro nombrados por el Presidente, quienes deberán ser personalidades de notoria integridad y capacidad, y el Ministro de Seguridad Pública, quien lo presidirá, lo anterior de acuerdo con el decreto ejecutivo No 3 del 1 de junio de 1999 publicado en el D. O. No 100, tomo 343. Dicho Consejo funciona adscrito a la Presidencia de la República³⁵ y cuenta para su funcionamiento con la estructura administrativa y los recursos físicos y humanos necesarios.

El Consejo tiene las siguientes atribuciones:

1. Estudiar y analizar los problemas concernientes a la situación de seguridad pública en general en el país, a fin de formular las recomendaciones pertinentes;
2. Estudiar, analizar y revisar las políticas y estrategias de seguridad pública ejecutadas por el Gobierno y formular las recomendaciones necesarias;
3. Emitir opinión sobre diferentes anteproyectos de la legislación y reglamentación concernientes al área de seguridad pública;
4. Evaluar periódicamente la eficacia de la aplicación de la legislación en materia de seguridad pública y proponer las soluciones pertinentes;
5. Proponer al Presidente de la República las reformas legislativas o reglamentarias que fueran necesarias para mejorar la seguridad pública del país;

instancias nacionales que no coordinan y que no logran diferenciar en sus funciones y acciones la seguridad nacional de la seguridad ciudadana, en la medida que una y otra tratan temas de seguridad pública³⁷.

Con base en el diagnóstico, la consultoría logró establecer varias líneas de acción en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, las cuales apuntan a definir de manera clara las competencias institucionales en esta materia, deslindar la seguridad nacional de la seguridad ciudadana y vincular a las autoridades locales en su manejo.

En el Primer caso, se propuso el establecimiento de funciones claras en esta materia en cabeza del Viceministerio de Seguridad Ciudadana³⁸ y la creación del

-
6. Recomendar al Presidente de la República la ratificación de Tratados referentes a seguridad pública cuando sean convenientes a los intereses del país;
 7. Integrar los grupos de trabajo que considere necesarios para realizar los estudios y análisis a que se refiere este artículo;
 8. Los que le confieran las leyes y los reglamentos.

³⁶ La Comisión Nacional de Seguridad Nacional fue creada mediante el Decreto ejecutivo 101 publicado en el Diario Oficial 198 del 19 de octubre de 2001, dicha comisión esta conformado por:

- La Ministra de Relaciones Exteriores
- El Ministro del Interior y Ministro de Seguridad Pública y Justicia (ad-honorem) (Hoy Ministerio de la Gobernación) actuará como coordinador de dicha Comisión
- El Ministro de la Defensa Nacional
- El Presidente de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
- El Director General de la Policía Nacional Civil
- La Directora General de Migración.

Las funciones de la Comisión son:

- Asesorar al Presidente de la República en todos los aspectos relacionados a delitos de envergadura tales como: narcotráfico, lavado de dinero, terrorismo y otros;
- Recomendar las acciones que el Presidente de la República habrá de tomar, en cumplimiento a los preceptos constitucionales en materia de seguridad pública;
- Otras que el Presidente de la República le encomiende, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones

³⁷ Para algunos funcionarios de El Salvador, seguridad pública hace referencia a la seguridad nacional, para el presidente del Consejo de Seguridad Pública, hace referencia, indistintamente a los temas de seguridad nacional y seguridad ciudadana.

³⁸ Serán funciones del Viceministro de Seguridad Ciudadana:

1. Asistir al Ministro de la Gobernación y por su intermedio al Presidente en la fijación de las políticas, planes y programas de gobierno nacional relacionados con la convivencia, seguridad ciudadana, promoción y protección de derechos y libertades públicas y de gestión local y participación ciudadana.
2. Propender, conforme las orientaciones del Ministro de la Gobernación, por la conservación de la seguridad ciudadana en todos los departamentos y municipios del país y coordinar con la Policía acciones de apoyo para la investigación de delitos, así como garantizar la protección de las personas en sus derechos civiles y garantías ciudadanas.

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana el cual se encargaría de definir la política nacional en esta materia, de hacerle seguimiento a los planes y programas y proponer soluciones a los problemas de convivencia y seguridad ciudadana. Liderado por el Presidente de la República, estaría compuesto por las siguientes instituciones: el Ministro de la Gobernación, el Viceministerio de Seguridad ciudadana, el Viceministro de Justicia, el Director de la Policía Nacional Civil, el Fiscal General de la Nación, el Director del Instituto de Medicina Legal, el presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, un gobernador en representación de todos los gobernadores de todos los departamentos y un alcalde en representación de todos los alcaldes municipales.

3. Propender por el cumplimiento y actualización permanente de la legislación en materia de convivencia y seguridad ciudadana, por la promoción de los derechos humanos y aplicación de éstos y del debido proceso en las actuaciones de la Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Policía Nacional, Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, Unidad Técnica Ejecutiva y el Cuerpo de Bomberos.
4. Coordinar con las instituciones de e Estado Salvadoreño y de la sociedad civil programas y proyectos de convivencia y prevención de la violencia como es la violencia de género, la atención a grupos vulnerables, cultura ciudadana prevención de riesgos (armas, alcohol y drogas), entre otros.
5. Elaborar, en coordinación con los otros Viceministerios y demás instituciones del estado salvadoreño, los Planes Nacionales e integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con sujeción a los planes de gobierno y someterlos a la consideración y aprobación del Ministro de la Gobernación y por su intermedio del Presidente de la República.
6. Coordinar el diseño, implementación, puesta en marcha y constante actualización de un sistema de información de violencia, delincuencia, el mapa de riesgo de conflictos, tipificación de conflictos, delitos, violación de derechos humanos.
7. Identificar y evaluar posibles fuentes de recursos económicos para los nuevos proyectos.
8. Diseñar la política de participación ciudadana, en los temas pertinentes a desarrollar a nivel nacional y local.
9. Autorizar los permisos para la realización de marchas y/o concentraciones públicas, conforme a las orientaciones del Presidente y disposiciones vigentes sobre la materia.
10. Coordinar con las autoridades territoriales, directamente o a través de las Direcciones, acciones de apoyo para la ejecución de políticas de mejoramiento de la gestión local de la convivencia y la seguridad ciudadana, así como velar por el adecuado aprovechamiento de los recursos asignados a los entes territoriales en estas materias.
11. Coordinar todo lo relacionado con la prevención y atención de emergencias y desastres.
12. Crear un sistema enfocado a la prevención, orientación, mitigación, preparación y respuesta a desastres de cualquier naturaleza; y elaborar los planes respectivos, coordinando su ejecución con las dependencias Gubernamentales y la participación ciudadana; así como promover y desarrollar acciones tendientes a reducir el nivel de daños sobre las personas, bienes, servicios y medio ambiente derivados de una situación de desastre o emergencia a nivel nacional, asegurando la participación a través del organismo competente en materia de emergencia nacional.
13. Estar al tanto de todo lo relacionado con la formación profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil según los requerimientos que ella exige y conforme lo establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

En el segundo caso, con la creación y puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad ciudadana, se aclaran las competencias, en especial con la Comisión de Seguridad Nacional, anteriormente reseñada.

En el tercer caso, a pesar de reconocer que los problemas de seguridad ciudadana tienen características locales, se considera que todavía no es posible, constitucional y legalmente, darles responsabilidades a los alcaldes en estas materias y que esa responsabilidad debe permanecer en cabeza del Presidente de la República. Sin embargo, se tiene previsto estudiar la creación de consejos municipales de seguridad, instancias que permitirían la cooperación entre los alcaldes y las instituciones nacionales de seguridad y justicia.

Hoy, estas propuestas, además de otras líneas de acción que buscan mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en El Salvador, están siendo estudiadas por el Gobierno Nacional. Cabe destacar, como algunas de las líneas de acción propuestas ya han sido asumidas, como es el caso del diseño y puesta en práctica de un sistema unificado de información de violencia y delincuencia, así como la intervención interinstitucional en sitios críticos de alta criminalidad.

De esta forma, en El Salvador, hoy se discute y pone en práctica un Plan integral de seguridad y convivencia ciudadana, en donde se busca que las autoridades locales, tanto civiles como de las unidades de policía y de justicia, jueguen un papel importante para responder a las demandas de los ciudadanos en materia de seguridad, que en el caso de este país en los últimos años son crecientes.

3.5 Colombia: hace de una experiencia local una estrategia nacional de seguridad ciudadana “Programa Departamentos y Municipios Seguros –DMS–”

Teniendo en cuenta los buenos resultados en materia de convivencia y seguridad ciudadana logrados en los últimos años en Bogotá y de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales que responsabilizan a los gobernadores y alcaldes del manejo de la seguridad, la Policía Nacional, de manera conjunta con el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y de Justicia, el apoyo técnico de la Universidad de Georgetown y la Fundación Ortega y Gasset y la financiación de la agencia de Cooperación de la Embajada Americana USAID, empezó en marzo del año 2004 a implementar el Programa DMS, el cual busca fortalecer la gestión de la seguridad ciudadana a nivel de los 1.098 municipios y de los 32 departamentos en que esta dividido territorialmente el país.

El Programa partió de reconocer que no existía, de manera explícita, una política de seguridad ciudadana y de constatar como paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de la inseguridad e intranquilidad ciudadana, la mayoría de los alcaldes y gobernadores habían declinado su responsabilidad esencial en la conducción de los problemas relativos al orden público y a la convivencia y seguridad ciudadana, delegándola en las autoridades armadas.

Para su diseño y puesta en práctica, el Programa reconoció la diversidad de la sociedad Colombiana, así como la complejidad de la violencia y la inseguridad en sus múltiples expresiones, que varían en intensidad y formas de expresión en cada región y que se deben tener en cuenta a la hora de asumir y dar soluciones a los problemas de convivencia e inseguridad que hoy enfrentan la mayoría de los ciudadanos.

El objetivo de este programa ha sido el de fortalecer el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel local, mediante acciones encaminadas a procurar la concurrencia de los esfuerzos interinstitucionales de los organismos de seguridad y justicia, las administraciones locales y las comunidades organizadas, para afrontar los problemas asociados a la violencia y la delincuencia.

En este sentido, se ha venido capacitando a los alcaldes y gobernadores en seminarios - talleres en la legislación existente para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana, en las responsabilidades que tienen los mandatarios locales en estas materias, en los instrumentos para gestionar estos temas (Consejos de Seguridad, Comités de Orden y Fondos de Seguridad), en los sistemas de información de violencia y delincuencia, en la elaboración de planes integrales de seguridad y en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos.

De acuerdo con los temas de capacitación, se han elaborado tres cartillas, la primera sobre las responsabilidades constitucionales y legales de los alcaldes y gobernadores, la segunda, sobre los instrumentos de gestión de la convivencia y seguridad ciudadana y la tercera un protocolo de manejo de eventos de terrorismo. Estas cartillas son utilizadas como herramientas prácticas en los seminarios talleres.

Hasta la fecha se han realizado los siguientes eventos:

- 1 En marzo de 2004 el Primer Seminario Nacional de Gobernadores y Comandantes de Departamento orientado a capacitar a las autoridades en lo que se refiere a la normatividad para la gestión y manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana. Al evento asistieron 28 gobernadores y 32 comandantes de policía departamentales.

- 2 Entre los meses de abril y mayo de 2004, se realizaron ocho talleres regionales sobre los mecanismos de gestión de la seguridad. A estos eventos asistieron 385 alcaldes, 123 secretarios de gobierno y 220 presidentes de concejos municipales.
- 3 En el mes de junio se capacitó en temas de gestión de la seguridad ciudadana y planeación a los 32 secretarios de gobierno y 32 comandantes operativos de los departamentos y a los jefes de gestión de los respectivos comandos.
- 4 Para la elaboración de los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana, entre junio y noviembre de 2004, se realizaron 26 talleres departamentales con la asistencia de 802 Alcaldes Municipales, 316 Secretarios de Gobierno, 1.107 Comandantes de Policía, 703 Presidentes de Consejo, 236 invitados especiales,
- 5 Con el fin de evaluar los resultados del primer año del Programa y de fortalecer las acciones que se están desarrollando se realizó el Segundo Foro Nacional de Gobernadores, Alcaldes de Ciudades Capitales y Comandantes de Policía en el mes de enero del presenta año
- 6 Se tiene proyectada la realización de 32 talleres departamentales entre los meses de marzo a mayo del presente año, de los cuales se han realizado los primeros 20 hasta el mes de abril. El objetivo de estos talleres es elaborar de manera conjunta entre las autoridades territoriales de todos los departamentos y municipios del país y la Policía los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana para el año 2005.
- 7 A partir del mes de julio de 2005 se van a realizar 8 reuniones regionales, con la asistencia de los gobernadores, los comandantes departamentales, los comandantes regionales y las demás autoridades

de seguridad y justicia del Estado, con el fin de fortalecer el trabajo interinstitucional para el manejo del orden público territorial.

8. Finalmente, durante el desarrollo el Programa se diseñó y colocó en funcionamiento la página web del programa (www.policia.gov.co) en la cual se puede consultar toda la información sobre el mismo y próximamente contará con una revista de tiraje nacional.

De acuerdo con los objetivos propuestos, hasta el momento se ha logrado que la mayoría de los alcaldes y gobernadores:

1. Asuman las funciones constitucionales y legales que tienen en el manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana, como primeras autoridades de policía.
2. Diseñen e implementen planes de seguridad y convivencia, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos elaborados por los organismos de seguridad y de justicia.
3. Destinen recursos presupuestales, especialmente través de los fondos - cuenta de seguridad, para el apoyo y desarrollo de los programas de seguridad preventivos y coercitivos.
4. Creen o fortalezcan los sistemas de información de violencia y delincuencia.
5. Realicen las reformas necesarias para crear una estructura administrativa al interior de las Secretarías de Gobierno que coordine, elabore y haga seguimiento de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana
6. Integren a la comunidad a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, buscando su vinculación activa en las soluciones a los diferentes problemas.
7. Difundan los planes de seguridad y convivencia,

de tal forma que cada autoridad o ciudadano se convierta en un promotor y ejecutor de los programas.

8. Formalicen el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad³⁹, como escenario privilegiado de decisión, análisis y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia.
9. Y finalmente, se conviertan en líderes en la promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana.

4. Reflexiones finales

Después de analizar las experiencias desarrolladas en las tres ciudades capitales y el intento que está realizando tanto El Salvador como Colombia en cuanto al manejo local de las problemáticas en materia de convivencia y seguridad ciudadana, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

Primero, debe existir manejo por parte de las autoridades civiles de las problemáticas de seguridad ciudadana a nivel local, así como una relación de coordinación y subordinación entre las autoridades civiles y de Policía. Esto permite una mirada civilista de los problemas de convivencia y seguridad ciudadana y no una mirada exclusivamente policiva o militarista, como es notorio en ciertos países de la región. Al respecto es fundamental recordar que para el buen funcionamiento de este esquema es necesario tener claramente diferenciadas las funciones entre las instituciones y los marcos constitucionales y legales de competencias y obligaciones a nivel local y nacional.

Segundo, después de analizadas las experiencias, es

³⁹ (Decreto 2615 de 1991): Compuesto por el Alcalde, el Comandante de la guarnición militar, el Comandante de la Policía, el director seccional del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el delegado del Procurador General de la Nación, el Director Seccional de Orden Público y la Secretaría de Gobierno. Este Consejo tiene, entre otras funciones, diseñar políticas y definir estrategias para reducir la violencia y la delincuencia

claro que el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana requiere de recursos por parte de las autoridades territoriales y de Policía. Quito no hubiese podido hacer realidad la recuperación del Centro Histórico, sino hubiese contado con los recursos necesarios para los procesos de reubicación de los vendedores ambulantes, El Salvador no podría dedicar seis meses del año a pensar las líneas generales de una política de seguridad ciudadana, sino contará con los recursos necesarios por parte de Cooperación Internacional y la ciudad de Bogotá no habría podido hacer realidad sus milagros, sino hubiesen contado con los recursos necesarios para capacitar y dotar mejor a la Policía Metropolitana, hacer intervenciones profundas en temas de convivencia, campañas de prevención y realizar programas focalizados para población en riesgo.

En este orden de ideas, es fundamental que tanto a nivel nacional, como local las administraciones estudien la viabilidad de conseguir recursos a través de impuestos. No se puede seguir pensando que se puede garantizar la seguridad de los ciudadanos con los recursos existentes. Para aumentar el pie de fuerza de la policía, fortalecerla y desarrollar programas preventivos y de justicia, se requieren recursos, no basta con poner un impuesto por una sola vez, es necesario que los países y ciudades discutan con sus ciudadanos y poderes legislativos alternativas de financiación de la seguridad. Es importante tener en cuenta, que actualmente los ciudadanos no son renuentes al pago de impuestos o gravámenes que vayan dirigidos a la seguridad, existen varias experiencias que así lo demuestran⁴⁰. Al respecto por ejemplo, puede estudiarse la posibilidad de colocar

⁴⁰ Quito, Guayaquil, Medellín y Cartagena (impuesto a la telefonía) y Pereira (impuesto al comercio).

un gravamen a la telefonía fija y móvil que empieza a ser una de las más utilizadas en la región.

Tercero, es fundamental que al interior de todos los países y de manera especial en Colombia, se de la discusión acerca de quién debe liderar desde el gobierno nacional el tema de la seguridad ciudadana y a partir de allí a que institución debe pertenecer la Policía Nacional, como institución encargada de la temática. Al respecto, aunque algunos autores han sugerido que por ejemplo este tema debe ser liderado por los Ministerios del Interior, Gobierno o Gobernación, resulta claro que en algunas oportunidades el manejo de la Policía desde el ministerio de la política termina eliminando la imparcialidad que debe caracterizar su servicio, o como bien lo sugiere Lucia Dammert, para el caso Chileno existe cierto tipo de resistencia por parte de la institución policial para pertenecer a este tipo de cartera⁴¹.

En este tema la discusión se ha realizado de una manera tímida, sin embargo, se podrían formular una serie de alternativas. Una, la que formuló la Comisión para el mejoramiento de la Policía Nacional en el caso de Colombia el año pasado, la cual fue crear una instancia al interior del Ministerio de Defensa que, con línea directa con el Ministro, oriente la política de seguridad ciudadana. Esta instancia debería ser un viceministerio. Dos, fortalecer el Ministerio del Interior y de Justicia con un viceministerio de seguridad ciudadana de

⁴¹ “Por otro lado, la intención de reintegrar a las policías a la órbita del gobierno no ha tenido éxito. Los diversos intentos desarrollados en la última década por establecer una dependencia institucional del Ministerio del Interior han sido infructuosos. Esta debilidad del gobierno puede ser explicada por la renuencia de las policías expresada por sus altos mandos, los que justifican por la necesidad de depender el Ministerio Defensa para de esta forma garantizar la independencia de la institución ya que el Ministerio del Interior es visto como un organismo vinculado directamente con la agenda política del gobierno.” Págs. 275 **DAMMERT**, Lucia. El gobierno de seguridad en Chile 1973 – 2003. En Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. **DAMMERT**, Lucia (Editora) Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad URB-AL VALPARAISO

carácter eminentemente técnico, el cual coordinaría la política en esta materia. La Policía Nacional estaría adscrita al Ministerio del Interior y el viceministro coordinaría con ella la política en esta materia. Tres, dada la importancia creciente en el tema de seguridad, que se puede catalogar como el tema central de este siglo, se puede crear un Ministerio de Seguridad Ciudadana liderado por un civil y en donde estaría adscrita la Policía Nacional. Finalmente, aunque se ha planteado en diversas oportunidades nombrar un civil como Director de la Policía, esto no es viable, ni adecuado, por ahora, puesto que lo anterior rompería con la estructura de la institución y la cultura organizacional, al desconocer que la autoridad y la legitimidad de los mandos se adquiere en el proceso de formación.

Cuarto, para el caso específico de Colombia es fundamental que se reconozca que las problemáticas de seguridad ciudadana deben tener un tratamiento especial frente a las dinámicas propias del conflicto armado interno y que este tratamiento especial, indiscutiblemente, debe darse bajo dos supuestos, primero, la necesidad de que las autoridades locales asuman sus responsabilidades sobre el tema y, segundo, la necesidad de manejar las problemáticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva civilista que garantice que los ciudadanos son el centro de la preocupación en la materia y que sólo atendiendo las necesidades y demandas de los mismos, de una forma integral, se lograrán altos niveles de institucionalización y eficiencia en esta materia.

Quinto, en el caso de Colombia, en distintas oportunidades se ha propuesto que incrementar el pie de fuerza de la policía con la creación de policías locales, con cargo a los presupuestos municipales. Sin

embargo, se desconoce como a nivel de América Latina las policías locales no son experiencias exitosas, ni satisfactorias, en la mayoría de los casos son policías gubernamentales, pero no estatales, es decir responden más a los intereses de los gobiernos y de los partidos que dirigen esos gobiernos, que al interés de conservar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos en general. No en pocas oportunidades se han enfrentado las policías locales con las policías nacionales, incluso enfrentamiento armado, como sucedió hace poco en Caracas, o en Quito donde la policía nacional detiene a los policías locales o en El Salvador donde los niveles de cooperación son casi nulos o en Panamá, donde la policía de la capital se parece más una guardia de la administración local. Frente a esta propuesta de las policías locales y las experiencias descritas, es mejor pensar en que el estado Colombiano consiga los recursos suficientes, a través de impuestos permanentes, para el incremento del número de hombres y mujeres de la Policía Nacional.

Sexto, es necesario reconocer que los delitos transnacionales o de alta entidad, como el narcotráfico, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, el contrabando, entre otros terminan afectando la seguridad de los ciudadanos en su diario vivir. Ante esta situación, sin descuidar la represión del delito transnacional con la cooperación entre países, hay que controlar desde lo local las actividades o manifestaciones de estos delitos.

