

# Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



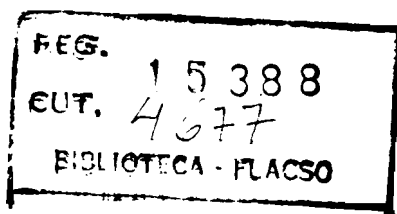
## Ciudad y Seguridad en América Latina

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red N° 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

363.1  
C498.c

323 Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo, eds.  
D162 FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana  
en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso;  
URBAL.  
Ciudad y seguridad en América Latina.  
Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.  
230p. Serie Libros FLACSO-Chile  
ISBN: 956-205-204-4

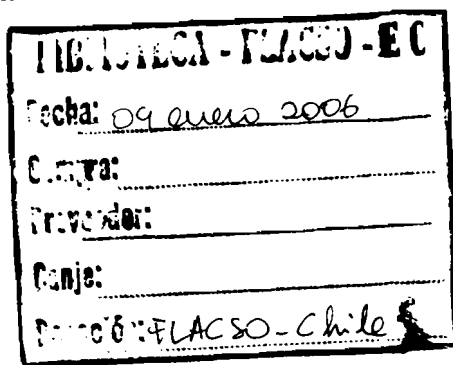
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION  
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-  
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO  
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



Registro de propiedad intelectual N° 149.271

© 2005, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, FLACSO - Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 263  
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl  
FLACSO - Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>



Diseño portada: Marco Henríquez  
Diagramación: Claudio Doñas J.  
Impresión: Productora Gráfica Andros Limitada

**INDICE**

<b>· PRESENTACIÓN</b>	7
Alcalde de Valparaíso, <i>Sr. Aldo Cornejo</i>	
<b>· INTRODUCCIÓN</b>	9
<i>Lucía Dammert y Gustavo Paulsen</i>	
<b>· SECCIÓN 1:</b>	15
<b>ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>	
El rol policial · <i>José María Rico</i>	17
Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · <i>Lucía Dammert</i>	51
Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · <i>Macarena Rau</i>	85
<b>· SECCIÓN 2:</b>	107
<b>EXPERIENCIAS LOCALES</b>	
Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo · <i>Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall</i>	109
La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia · <i>Hugo Acero</i>	133
La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura · <i>Alejandra Lunecke</i>	151
Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú · <i>Susana Villarán y Gabriel Prado</i>	173
<b>· SECCIÓN 3:</b>	187
<b>HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL</b>	
Claves para el buen gobierno de la seguridad · <i>Gustavo Paulsen</i>	189
Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad · <i>Lucía Dammert y Javiera Díaz</i>	199
Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local · <i>Lucía Dammert y Alejandra Lunecke</i>	221
<b>· SOBRE LOS AUTORES</b>	241

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Comissoes Civis Comunitárias · <i>Sao Paulo - Brasil</i>	46
<b>Cuadro 2.</b> Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · <i>Bogotá - Colombia</i>	48
<b>Cuadro 3.</b> Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · <i>Buenos Aires - Argentina</i>	77
<b>Cuadro 4.</b> Proyecto Comunidades Justas y Seguras · <i>Rosario - Argentina</i>	79
<b>Cuadro 5.</b> Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · <i>Sonsonate - El Salvador</i>	82
<b>Cuadro 6.</b> Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · <i>Ciudad de Guatemala - Guatemala</i>	83
<b>Cuadro 7.</b> Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · <i>Municipio de León - Nicaragua</i>	101
<b>Cuadro 8.</b> Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · <i>México</i>	103
<b>Cuadro 9.</b> Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · <i>Santiago - Chile</i>	105
<b>Cuadro 10.</b> Programa Jóvenes · <i>Nuevo León - México</i>	131
<b>Cuadro 11.</b> Culturas Juveniles y Comunidad · <i>Quito - Ecuador</i>	148
<b>Cuadro 12.</b> De Chicos Bravos a Futuras Promesas · <i>Lima-Perú</i>	170
<b>Cuadro 13.</b> Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · <i>Honduras</i>	171
<b>Cuadro 14.</b> Municipio Armas Libres · <i>San Martín e Ilopango - El Salvador</i>	184
<b>Cuadro 15.</b> Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · <i>El Salvador</i>	186
<b>Cuadro 16.</b> Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · <i>Montevideo - Uruguay</i>	217
<b>Cuadro 17.</b> Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · <i>Chile</i>	219

## ***LA SEGURIDAD CIUDADANA UNA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN COLOMBIA.***

Hugo Acero

### **Introducción**

La seguridad ciudadana en los últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes para los ciudadanos de los países de América Latina, en la medida en que es uno de los problemas que más afectan su bienestar. Contrario a las políticas de seguridad de los estados que predominaron durante las últimas décadas del siglo anterior, este problema debe ser abordado por los gobiernos locales, en coordinación con los gobiernos nacionales y con políticas integrales que deben ir desde los ámbitos preventivos, hasta los coercitivos.

Sin embargo, en términos exactos la seguridad ciudadana, en la mayoría de los casos, se ha reducido a los debates políticos y al aumento y profesionalización de las fuerzas armadas y de los organismos de justicia, sin que se tenga en cuenta a los gobiernos locales, llámense estos municipios, departamentos, provincias, prefecturas, etc., como actores importantes para enfrentar las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana. Hoy se puede asegurar que después de los atentados del 11 de septiembre en los EE.UU, se está pasando de la seguridad de los estados a la lucha en contra del terrorismo<sup>1</sup>, bajo la dirección de los gobiernos nacionales, dejando de lado los problemas que afectan de manera cotidiana a los ciudadanos comunes y corrientes en su vida, integridad y bienes, así como el manejo local de estos problemas<sup>2</sup>.

Cuando se analiza el tema de la seguridad ciudadana a nivel de América Latina, se comprueba que la gran mayoría de los países todavía tienen una organización estatal que responde más a la seguridad nacional (a la seguridad del Estado), que a la seguridad ciudadana.

---

1. Al respecto es importante aclarar que acontecimientos recientes como los ocurridos en Londres el 7 de julio del presente año, así como los atentados terroristas perpetrados en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y el 11 de marzo de 2002 en Madrid, contribuyen a que paradigmas como el de la seguridad nacional se fortalezcan, al igual que las estructuras nacionales e internacionales que los soportan.

2. Lo más grave de la anterior situación, es que las autoridades nacionales todavía pretenden dar respuesta a los problemas actuales que afectan la convivencia, la seguridad ciudadana y la calidad de vida de los ciudadanos, a partir de los principios y supuestos de la doctrina de seguridad nacional, mediante una centralización excesiva en manos del ejecutivo nacional del manejo de estos temas, desconociendo que las manifestaciones de inseguridad tienen características locales.

Es decir que a pesar de haberse acabado hace más de 10 años la Guerra Fría<sup>3</sup>, todavía se sitúa la seguridad en términos de los enemigos internos y externos que atentan en contra la estabilidad de los Estados, persistiendo las estructuras y los conceptos que sustentan esta doctrina.

Son muy pocos los países 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 la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el ejecutivo nacional, como es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Perú, 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, 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.

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 materias<sup>4</sup>.

En Colombia, a pesar de ser el país de América Latina que más ha sufrido las consecuencias de un conflicto armado interno, el cual tiene más de 40 años y ha cobrado, hasta el año 2004, más de 529.075 vidas, hace más de 10 años el manejo de los temas de convivencia y seguridad ciudadana es responsabilidad de las autoridades locales, a saber, alcaldes municipales y gobernadores. Sin embargo, hasta hace algo más de un año la gran mayoría de los mandatarios locales no habían asumido esta responsabilidad, dejándola en manos de las autoridades de seguridad y justicia.

---

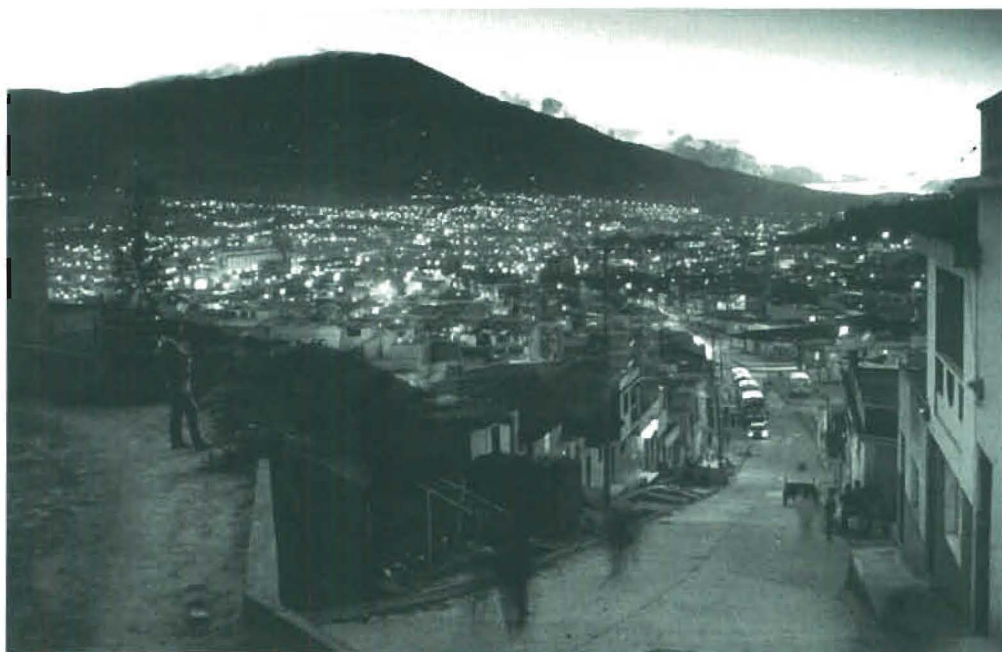
3. A partir de 1945 se construye una noción de seguridad completamente ajena a la vida de los seres humanos y las necesidades de los ciudadanos comunes. La estrechez del concepto logra "dejar de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana" (Organización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

4. 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 presente documento tiene como objetivo presentar las disposiciones que existen en Colombia en materia normativa respecto al manejo de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana y dar a conocer la única estrategia nacional que se ha implementado para que los 1.089 alcaldes y los 32 gobernadores asuman las responsabilidades constitucionales y legales en estas materias y se fortalezca el manejo local de estas temáticas.

En este orden de ideas, el documento se encuentra articulado en tres partes fundamentales, las cuales son:

- La primera parte, expone las razones por las cuales las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana son reglones fundamentales de la agenda pública local y presenta un corto recorrido por las disposiciones legales que existen en Colombia en estas materias.
- La segunda parte, explica en qué consiste el *Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS*, el cual 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.
- La tercera parte, expone una serie de conclusiones que buscan dejar abierta la discusión sobre la pertinencia de que las problemáticas locales sean manejadas por las autoridades locales.



## 1. Las autoridades locales deben gestionar la seguridad de los ciudadanos.

Para nadie es un secreto que las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana se han convertido en un reglón fundamental en las agendas de los gobiernos locales, 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 1*).

**Tabla 1:** 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

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

Asimismo, es fundamental reconocer que muchos de los delitos que afectan a todos los ciudadanos 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.

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.

En este mismo sentido, cada vez es más común escuchar los reclamos y las interpelaciones que inician los ciudadanos comunes frente a las autoridades locales con el fin de recibir respuestas adecuadas para manejar las problemáticas locales de convivencia y seguridad ciudadana, asimismo, son claros y explícitos los interés de los ciudadanos por organizarse y desarrollar estrategias que les permitan hacer frente a estas problemáticas, experiencias como los Frentes Locales de Seguridad y los Frentes Empresariales de Seguridad en Colombia, así como Programas como el Plan Cuadrante en Chile o procesos como los desarrollados en El Salvador mediante el programa "SOCIEDAD SIN VIOLENCIA" y su SEMINARIO PERMANENTE SOBRE VIOLENCIA, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, han contribuido desde hace varios años a incluir en la agenda pública local, en uno de sus primeros reglones, las problemáticas de convivencia y 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-Colombia en el transcurso de 9 años consecutivos durante tres administraciones, así como los avances de la ciudad de Quito-Ecuador en los últimos 4 años, las acciones desarrolladas por la actual administración de la ciudad de Medellín-Colombia, 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 en Colombia la Policía Nacional en compañía de los Ministerios del Interior y la Justicia y de Defensa mediante el Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS, se constituyen en buenos ejemplos de lo que significa que la seguridad ciudadana sea asumida por las autoridades locales.

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.

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

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el concepto de orden público, que era utilizado para definir una serie de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana (art. 213 CPC). Así apareció constitucionalmente el concepto de convivencia ciudadana que, junto con el de seguridad ciudadana, que no aparece en la Constitución, reorientaron la mirada y acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución estableció que "los alcaldes y gobernadores deben conservar el orden público en el municipio y en departamento, respectivamente, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República". Igualmente, determinó que "los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía en sus jurisdicciones" y que "La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que impartan estos mandatarios por conducto del respectivo Comandante".

De esta manera la Constitución de 1991 le dio la amplitud al concepto de orden público 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 330 y las leyes que existen para tal fin.

Estas facultades fueron desarrolladas posteriormente por la ley 4 de 1991 y la ley 62 de 1993, que estableció que los alcaldes y gobernadores "deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción". 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.

Para el cumplimiento de estas funciones, los alcaldes y gobernadores cuentan con instrumentos operativos que les permiten gestionar las políticas de convivencia y seguridad ciudadana, como son: los Consejos de Seguridad<sup>5</sup> y comités de orden público<sup>6</sup>, municipal, metropolitano y regional, los fondos de seguridad<sup>7</sup>, la elaboración de los planes de seguridad<sup>8</sup> y la participación ciudadana<sup>9</sup>.

A pesar de estos avances constitucionales y legales que sitúan la responsabilidad de la seguridad en cabeza de los gobiernos locales, en Colombia el manejo histórico de los problemas de violencia y delincuencia ha sido tradicionalmente policial y militar. Los distintos gobiernos nacionales y locales 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, primó una visión particular que privilegió 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.

---

5. Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, convocadas y presididas por el alcalde y el gobernador, respectivamente, a la cual deben asistir (asistencia indelegable) los comandantes de la policía y demás fuerzas armadas, los organismos de justicia, el procurador o los organismos estatales que promueven los derechos humanos. A través de estos consejos, el alcalde y las autoridades armadas y de justicia disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el alcalde.

6. En cada municipio y departamento debe funcionar un Comité de Orden Público, integrado por el Alcalde o el gobernador, según sea el caso, quien lo presidirá, el Comandante de la respectiva Guarnición Militar y el Comandante de Departamento de Policía. Este Comité está facultado para coordinar el empleo de la fuerza pública y de los organismos de seguridad y será el responsable de poner en ejecución los planes de seguridad respectivos.

7. De acuerdo con las normas existentes en cada municipio y departamento, se debe estudiar la posibilidad de crear Fondos de Seguridad, con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan una presencia real del Estado. Estos fondos se alimentan de una contribución especial que es un porcentaje (5%) sobre el valor total de los contratos de obras públicas

8. Las alcaldías y gobernaciones deben elaborar y ejecutar una política de Seguridad y Convivencia, bajo la responsabilidad de los alcaldes y gobernadores. Un plan integral, que sin descuidar las acciones coercitivas frente a la delincuencia y los hechos de violencia, fortalezca las acciones preventivas, buscando, disminuir los niveles de violencia e intolerancia y logre la convivencia entre los ciudadanos.

9. La participación ciudadana en asuntos de seguridad se debe desarrollar de acuerdo con las particularidades de los problemas que se pretenden solucionar y a las características de las poblaciones afectadas por la inseguridad.

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 sólo cinco años.

En estos casi 15 años 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 venía observando con preocupación, antes del diseño y puesta en práctica del Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS, cómo, paralelo a la creciente diversificación e incremento de las manifestaciones de violencia e inseguridad, la mayoría de las autoridades locales declinaban 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 sabían como responder por estas materias. Los consejos de seguridad sólo se reunían 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.

Algunos mandatarios locales no ejercían su función de velar por la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos. Los argumentos para no hacerlo estaban ligados casi siempre a que éste es un tema exclusivo de los uniformados, a la falta de tiempo, la excesiva cantidad de funciones que les impedían hacerlo, al trabajo represado existen en las dependencias y a la carencia de personal idóneo para manejar la seguridad y la convivencia en sus respectivas jurisdicciones.

La problemática se agravaba porque casi en ningún departamento o municipio existían estudios de inseguridad que diagnosticaran la verdadera situación en cada uno de ellos. En contados departamentos y municipios existían planes locales preventivos y coercitivos que contaran con recursos que les permitiera apoyar la labor de la fuerza pública, de la justicia y desarrollar proyectos y programas que mejoraran la convivencia ciudadana.

De otra parte, y correlacionado con la anterior situación, se había difundido entre algunos integrantes de la fuerza pública una tendencia hacia la solidaridad corporativa que se inclinaba 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 entrababa 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.

Frente a esta situación, se requería de una política de Estado en materia de convivencia y seguridad ciudadana, la cual, desde luego, debería contribuir a disminuir la intensidad del conflicto armado y a mejorar la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que atentase en contra de su vida, integridad y bienes. Una política de Estado que: fortaleciese y apoyase a los alcaldes y gobernadores para que asumieran el papel que les corresponde como autoridades de policía; una política capaz de promover la elaboración de planes locales de seguridad y convivencia, la realización de los consejos de seguridad municipales, departamentales y regionales, con el fin de que se constituyesen en instancias preventivas, antes que reactivas. Así mismo, se necesitaba de un liderazgo por parte de las instituciones del Estado en el tema, con el fin de que realizaran las gestiones pertinentes para conseguir mayores recursos para fortalecer las autoridades de seguridad y de justicia y para desarrollar programas de prevención de la violencia y mejoramiento de la convivencia ciudadana.

Para llenar este vacío, la Dirección de la Policía Nacional -con la participación de los Ministros de Defensa, 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- diseñó 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 se verá seguidamente.

## **2. 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<sup>10</sup> y de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales que responsabilizan a los gobernadores y alcaldes del manejo de la seguridad, la Policía Nacional, acompañada de otras instituciones del Estado y contando con la valiosa cooperación técnica y financiera de la Agencia para el Desarrollo de la Embajada de los Estados Unidos y de expertos de la Universidad de Georgetown, 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 está dividido territorialmente el país.

---

10. 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 cómo 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, ejecutó 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.

El Programa partió por reconocer que no existía, de manera explícita, una política de seguridad ciudadana y constatar cómo 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 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 los siguientes temas:

- Legislación existente para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Responsabilidades que tienen los mandatarios locales en estas materias.
- Instrumentos para gestionar estos temas (Consejos de Seguridad, Comités de Orden y Fondos de Seguridad).
- Manejo de la información de violencia y delincuencia.
- Elaboración de planes integrales de seguridad.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes de seguridad ciudadana y convivencia.
- Participación ciudadana en materias de convivencia y seguridad ciudadana.
- Manejo de crisis.
- Manejo y atención de actores terroristas.

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 seguridad

y la convivencia ciudadana, y la tercera un protocolo de manejo de eventos de terrorismo. Estas cartillas son utilizadas como herramientas prácticas en los seminarios talleres.

Asimismo, se han elaborado documentos de carácter interno dirigidos a Comandantes de Policía de los Departamentos y Municipios con el fin de capacitarlos de manera específica en la elaboración de los planes de convivencia y seguridad, de tal forma que identifiquen claramente las diferencias que existen entre estos planes que resultan más integrales, y en los cuales se cuenta con la participación de las autoridades territoriales y la comunidad en general, y los planes de vigilancias que son de carácter técnico y que en algunas oportunidades se limitan a acciones que sólo responden a la prevención situacional de los delitos.

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 consejos 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 presente año.

6. Se han realizado 28 de 32 talleres departamentales durante los meses de marzo a mayo del presente año. 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 y parte del 2006.

7. A partir de finales del mes de julio de 2005 se van a realizar 8 reuniones



regionales, con la asistencia de los gobernadores, los comandantes departamentales, los comandantes de las regiones de Policía 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. Durante el desarrollo del Programa se diseñó y colocó en funcionamiento la página web del mismo ([www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)) en la cual se puede consultar toda la información sobre el DMS. De igual forma, se inició la construcción de una base de datos sobre la normatividad que existe en todos los departamentos y municipios del país sobre disposiciones en materia de convivencia y seguridad ciudadana, la cual se encuentra en permanente actualización y a disposición de todos los interesados en la página web del Programa. La razón fundamental de esta acción es ir recopilando los avances normativos que se presentan en la materia de tal forma, que las autoridades de todo el país encuentren allí referentes útiles para su gestión y disposiciones que pueden replicar en sus territorios.

9. Con el fin de empezar un proceso de documentación de las experiencias y procesos que se han desarrollado en el marco del Programa, y que éste ha generado mediante acciones puntuales, se está trabajando en la elaboración de una revista de distribución nacional que permitirá divulgar aun más las acciones del Programa y las acciones que en convivencia y seguridad ciudadana se están produciendo en el ámbito local.

10. Con el fin de generar procesos de retroalimentación se ha iniciado un proceso de distribución de la información que genera el Programa en el medio de expertos nacionales e internacionales en el tema, de tal forma, que se pueda generar un espacio de sana discusión en el cual se enriquezca no sólo la experiencias de Colombia, sino las experiencias que se han desarrollado en otras naciones.

11. En la actualidad se está trabajando, de manera directa e intensiva, con cerca de 10 municipios, en los cuales existen serios problemas de violencia y delincuencia, con el objetivo de ayudarles a elaborar estrategias para enfrentar estas problemáticas en el inmediato, mediado y largo plazo.

12. Se diseñó un diplomado de Gestión Municipal de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, dirigido a 58 municipios.

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 y redireccionamiento de ciertas rentas locales, 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. Generen procesos de integración con representantes del sector privado que les permitan desarrollar acciones conjuntas en la materia.
9. Formalicen el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad<sup>11</sup>, como escenario privilegiado de decisión, análisis y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia.
10. Y finalmente, se conviertan en líderes en la promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana.

### **3. Reflexiones finales**

Indiscutiblemente en Colombia, con el Programa Departamento y Municipios Seguros DMS, se ha presentando un avance muy importante en cuanto al manejo de las problemáticas en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Este avance ha permitido que se produzcan procesos de empoderamiento local por parte de los gobernadores y alcaldes que han redundando en mejores niveles de convivencia y seguridad ciudadana.

---

11. [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.

Lo anterior ha sido posible en la medida en que en Colombia es clara la subordinación que debe existir por parte de la Policía frente a las autoridades civiles legítimamente elegidas. Así como la claridad que existe en cuanto a los principios que deben regir los procesos de descentralización administrativa y territorial en las diferentes temáticas, entre los cuales la coordinación y la complementariedad son fundamentales. Esta diferenciación clara de las funciones y la mirada civilista y la que la Policía tiene respecto al tema de convivencia y seguridad ciudadana, sin desconocer en ningún momento las acciones que esta misma institución desarrolla para hacer frente al conflicto armado interno, ha permitido un accionar coherente por parte de las instituciones y ha dado mayor integralidad a las acciones.

Pese a los anteriores avances, resulta claro que actualmente existe un vacío fundamental al momento de ejecutar planes y programas en materia de convivencia y seguridad ciudadana que es más fuerte en el ámbito local, como es la falta de recursos. En este orden de ideas, es fundamental continuar trabajando en el estudio y análisis de diferentes opciones para destinar recursos a este importante punto de la agenda local.

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, como alguna vez se pensó en Colombia, es necesario que se discuta con los 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 demuestran (por ejemplo Quito, Guayaquil, Medellín, Cartagena y Pereira).

Es importante resaltar que la especial condición de Colombia, debido a su conflicto armado interno, ha permitido que de manera tímida algunas administraciones territoriales reconozca que las problemáticas de seguridad ciudadana deben tener un tratamiento especial y diferente, frente a las dinámicas propias del conflicto armado interno y que este tratamiento especial, indiscutiblemente, debe continuar presentándose 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.

Finalmente, no se puede negar que en algunos municipios de Colombia se ha reconocido que los delitos transnacionales, 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, motivo por el cual se han empezado a controlar desde lo local las actividades o manifestaciones de estos delitos.

## Cuadro 11

### Culturas Juveniles y Comunidad Quito-Ecuador

**Institución coordinadora:** Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y Corposeguridad

#### Descripción

Los espacios de participación y gestión tanto del desarrollo barrial, comunitario como local, excluyen a los adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.

No existen propuestas técnicas, metodológicas, proyectos y programas de intervención y mucho menos políticas juveniles que incluyan a los adolescentes y jóvenes como parte del desarrollo.

En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en especial en los barrios de Solanda y Atucuho existen pandillas juveniles que agrupan adolescentes y jóvenes hombres y mujeres.

La presencia de adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles y sus acciones de control del territorio han generado inseguridad social básicamente por sus actividades violentas, de consumo e infracción de la ley.

La pandilla es un espacio de organización social de adolescentes y jóvenes que satisfacen un conjunto de necesidades afectivas y de seguridad, están cargadas de capacidades y oportunidades que deben ser aprovechadas para prevenir y resolver los riesgos que viven los adolescentes y jóvenes y así aportar a la construcción de una identidad positiva que potencie su desarrollo como personas y ciudadanos. En los espacios institucionales y comunitarios se desarrollan organizaciones y vínculos naturales entre niños y niñas que no son potenciados hacia una cultura de no violencia.

#### Objetivos

General. El desarrollo local, barrial y comunitario del DMQ, se fortalece a partir de la incorporación de los jóvenes que forman parte de pandillas juveniles quienes potencian su organización y participan en la formulación de política públicas para jóvenes en el marco del plan siglo XXI y la propuesta bicentenario.

#### Específicos

1. Actores políticos, institucionales y comunitarios cuentan con nuevas capacidades para el análisis de los significados de las pandillas juveniles, y promuevan actitudes de respeto, tolerancia que construyen nuevas formas de relación entre adultos y jóvenes.
2. Los y las adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles potencian sus capacidades de organización y participación, construyen proyectos de vida individual y de grupo que fortalece una identidad propositiva y positiva.
3. Los niños y las niñas se capacitan en una propuesta que fomenta una cultura de no violencia y construyan formas alternativas de organización y participación.
4. Los procesos de organización y desarrollo de las pandillas juveniles son abordados de manera técnica y humana a través de una propuesta de investigación acción que nos permite

contar con una metodología y un equipo técnico y social capacitado e institucionalizado.

### **Resultados**

En base a la aplicación de la iniciativa se esperan obtener los siguientes resultados:

- Actores políticos, institucionales y comunitarios capacitados y sensibilizados sobre culturas juveniles.
- Actores políticos, institucionales y comunitarios abren espacios de relación con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
- Actores políticos, institucionales y comunitarios construyen acuerdos de convivencia con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
- Adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles están incorporados a una propuesta que potencia su organización juvenil.
- Adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles participan en espacios políticos, institucionales y comunitarios.
- Adolescentes y jóvenes elaboran proyectos de vida individual y colectivo que potencia su identidad y son incorporados a los procesos de desarrollo barrial y comunitario.
- Niños y niñas están capacitados en una propuesta de no violencia.
- Niños y niñas construyen propuestas de organización alternativas que potencian su desarrollo.
- Organizaciones de niños y niñas se incorporan a espacios de actoría y participación social.
- DMQ cuenta con una propuesta metodológica para el trabajo con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
- Un equipo técnico capacitado y especializado en el trabajo con adolescentes y jóvenes de pandillas juveniles.
- Un centro de referencia instalado y equipado como referente para el trabajo con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.

### **Las principales líneas de acción de la iniciativa son:**

- Diagnóstico, formulación, seguimiento, evaluación y sistematización del proyecto con adolescentes y jóvenes que se organizan en pandillas juveniles.
- Implementación y funcionamiento de un espacio alternativo de acogida y asesoramiento individual y de grupo a jóvenes que forman parte de pandillas juveniles.
- Acercamiento, relación y acompañamiento cotidiano a grupos de jóvenes que se organizan en pandillas juveniles, en la implementación de propuestas como parte de su proyecto de vida.
- Capacitación y formación integral.
- Incidencia y coordinación con actores políticos, institucionales y barriales que permita el posicionamiento del enfoque sobre las culturas juveniles en actores políticos, institucionales y comunitarios de Quito.
- Comunicación y difusión de la propuesta y el proceso.

