



LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANAS, ENTRE EL CONFLICTO ARMADO Y LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Hugo Acero Velásquez*

RESUMEN

El artículo hace un recuento histórico sobre el manejo de los asuntos de seguridad y convivencia ciudadanas y, en especial, reseña las respuestas ofrecidas desde el Estado para mejorar estos aspectos. Por otro lado, analiza el programa *Departamentos y Municipios Seguros*, sus objetivos, logros y los retos que debe enfrentar para consolidarse como una estrategia efectiva para el control de la delincuencia y la promoción de espacios de seguridad ciudadana.

ABSTRACT

This article makes an historical review of the management of matters related to security and citizen coexistence and, particularly, outlines the responses provided by the government with regard to these aspects. Also, the article analyzes the program *Safe Departments and Municipalities*, its goals, achievements and challenges that must face to consolidate as an effective strategy for the control of criminal activities and to foster security for the citizens.

En Colombia, el manejo histórico de los problemas de violencia y delincuencia ha sido policial y militar. Los distintos gobiernos delegaron esta función a las fuer-

zas armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de

* Asesor de la dirección general de la Policía Nacional de Colombia.

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 integrales y preventivas.

En medio de esta situación la violencia y la delincuencia crecieron. Por ejemplo, los homicidios comunes pasaron, según la revista *Criminalidad* (Policía Nacional, 2003), de 8.565, en 1980, a 28.837 en 2002, es decir, se registró un incremento de 337%, en apenas 22 años; el hurto de automotores pasó de 3.017 a 30.277 (1.004%); el secuestro extorsivo pasó de 72 a 2.986 casos (4.147%); la extorsión aumentó de 404 casos a 2.512 (621%); y el atraco callejero pasó de 5.493 hechos, en 1988, a 33.431 en 2002 (608%).

Adicional al incremento de la delincuencia y la violencia, el problema carcelario no ha sido preocupación de ningún gobierno. Las cárceles con infraestructuras viejas, estrechas e inadecuadas, no están cumpliendo con su razón de ser, por el contrario, se han transformado en sitios que reproducen con mayor intensidad la criminalidad. A pesar de los esfuerzos 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, particularmente de la seguridad ciudadana, se ve reflejada en la poca claridad respecto al concepto y manejo del orden público; éste se equipara, comúnmente, a los problemas del conflicto armado y se olvida que puede ser alterado también por acciones del narcotráfico, la delincuencia organizada o común e, inclusive, por hechos de corrupción.

No hay que olvidar que fue la Constitución de 1991 la que dio 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.

Sólo hasta 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 ex 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, entre otros. En 1993 se avanzó en temas de seguridad ciudadana con el documento "Seguri-



dad para la gente”, el cual no tuvo la trascendencia e importancia del mencionado anteriormente. Sin embargo, estas políticas que pretendían mejorar la seguridad del Estado y de los ciudadanos, terminaron siendo dos documentos más, sin mayor trascendencia, mientras la violencia y la delincuencia crecían durante la década de los noventa, especialmente en las grandes ciudades.

Cabe anotar cómo, 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, de los municipios y de los ciudadanos en general. 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 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 saben 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, ame-

nazas, etc.), lo que los convierte en instancias reactivas, 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, y 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 justificar este hecho están ligados, casi siempre, a que este es un tema exclusivo de los uniformados, la falta de tiempo, la excesiva cantidad de funciones que les impide hacerlo, el trabajo represado que existe en las dependencias, y 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 seguridad que precisen la verdadera situación en cada uno de ellos. En muy pocos departamentos y municipios existen planes locales preventivos y coercitivos que cuenten con recursos que permitan apoyar la labor de la fuerza pública y de la justicia, y desarrollar proyectos y programas que mejoren la convivencia ciudadana.

De otra parte, unida a la anterior situación, existe una tendencia, entre algunos integrantes de la fuerza pública, a la solidaridad corporativa que prefiere el acatamiento de orientaciones surgidas al interior de los mandos de las instituciones armadas relegando, de manera inconveniente, el mandato de las autoridades administrativas locales. Esta situación obstaculiza el desarrollo de las normas constitucionales y legales, las cuales disponen que alcaldes y gobernadores son la primera autoridad de policía, responsables del manejo del orden público en sus jurisdicciones.

En medio de la falta de liderazgo de los mandatarios locales y de políticas integrales y nacionales de seguridad ciudadana, las ciudades de Medellín (1991), Cali (1992) y Bogotá (1995), han sido las únicas que han abordado el tema de manera integral y han obtenido 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 pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes, en 1993, a 23 en el año 2003, es decir, los homicidios comunes pasaron de 4.352 a 1.610 en el período citado; las muertes en accidentes de tránsito pasaron de 25 por cada 100.000 habitantes, en 1995, a 8,7 en 2003; los demás delitos se redujeron en más de 40% entre 1998 y 2003.

Se podría asegurar que, a pesar de estos antecedentes y de los logros particulares de al-

gunas ciudades, la década de los noventa del siglo pasado transcurrió entre la contención de los grupos armados al margen de la Ley y el combate al narcotráfico, dejando de lado el tema de la seguridad de los ciudadanos.

Es importante anotar que para el caso específico de la ciudad de Bogotá, la administración distrital decidió incluir dentro del manejo de la seguridad, temas como convivencia, cultura ciudadana, espacio público, recuperación y adecuación del inmobiliario urbano, trato adecuado y digno a poblaciones vulnerables, entre otros, lo que generó excelentes resultados, al punto que la experiencia de Bogotá tiene hoy reconocimiento nacional e internacional. Esto se debe a que los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000), y Antanas Mockus (2001-2003), asumieron indirectamente el manejo de los problemas de seguridad y convivencia, elaboraron, ejecutaron y dieron continuidad al plan integral, que comenzó en 1995, institucionalizaron el tema con una estructura administrativa fuerte, asignaron recursos para las acciones preventivas y coercitivas, promovieron la participación de los ciudadanos y vincularon activamente a la policía metropolitana, la que comprendió que sola no podía enfrentar los problemas urbanos de seguridad ciudadana.

En materia de seguridad, el nuevo siglo se inicia con la expedición del segundo documento, con carácter de política de Estado,



titulado "Política de Defensa y Seguridad Democrática", del presidente Álvaro Uribe Vélez. Esta política, aunque se centra en dos problemas importantes como el conflicto armado y el narcotráfico, incluye, de manera decidida, la reducción del homicidio como otro tema central. Sin desconocer los logros en contra de los grupos armados al margen de la Ley y del narcotráfico, se destaca en estos dos años (2003 y 2004) la reducción de la violencia homicida que pasó de 28.837 homicidios en 2002 a 23.523 en 2003, y 20.167 en el 2004.

Estos logros no sólo se deben a la atención que prestan el presidente y la fuerza pública a los dos problemas más sobresalientes del país, 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 todo esto, la política de seguridad democrática se queda corta en materia de seguridad ciudadana y casi no tiene en cuenta a los alcaldes y gobernadores que, como funcionarios de Estado, tienen la obligación de garantizar el orden público en sus jurisdicciones, al igual que el presidente. Teniendo en cuenta estos factores, y en reconocimiento de la función constitucional y legal que tiene la Policía Nacional, la dirección de esta institución, con el liderazgo de los ministros de Defensa y del Interior y de Justi-

cia, ejecuta en compañía de todos los alcaldes y gobernadores, el programa Departamentos y Municipios Seguros, DMS. Este programa busca involucrar a las autoridades locales en el manejo de los temas de seguridad y convivencia y cuenta con la financiación de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (USAID) y la asesoría de expertos de la Universidad de Georgetown y la Fundación Ortega y Gasset.

PROGRAMA DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SEGUROS

Este programa tiene como objetivo fundamental fortalecer el manejo institucional de la convivencia y seguridad ciudadanas, en todos los departamentos y municipios del país; busca unir 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.

El Programa Departamentos y Municipios Seguros se basa en el reconocimiento de la diversidad de la sociedad colombiana. Así mismo, reconoce la complejidad de la violencia y la inseguridad de la que es víctima la ciudadanía, sus múltiples expresiones, que varían en intensidad y forma en cada región, que deben considerarse a la hora de solucionar

los problemas de convivencia e inseguridad que hoy enfrenta la mayoría de ciudadanos.

Para el programa la seguridad tiene dos dimensiones: la que tiene que ver con el Estado y la que atañe a la ciudadana. La primera dimensión comprende fenómenos como la guerrilla, el narcotráfico y los mal llamados paramilitares, que atentan contra la seguridad del Estado; sin embargo, los hechos cotidianos demuestran que estos grupos atentan también contra la seguridad del ciudadano común, ya que, entre otros delitos, cometen homicidios por ajuste de cuentas, masacres, trafican y comercian armas y alucinógenos, y realizan secuestros, boleteos y extorsiones.

Además de lo anterior, la convivencia y seguridad ciudadanas se ven afectadas por la acción de la delincuencia común y organizada, así como por las prácticas y comportamientos de los ciudadanos que, cuando no acatan las leyes y normas de convivencia, ponen en riesgo la vida e integridad propias y las de los demás.

De otra parte, la Constitución Política¹ determina que los alcaldes son la primera autoridad de policía del municipio, el gobernador es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, y la Policía Nacional debe cumplir con prontitud y diligencia las órdenes por ellos impartidas, a través de los respectivos comandantes. A pe-

sar del carácter constitucional de sus funciones, en el pasado las autoridades civiles estuvieron relativamente ausentes en la formulación de políticas de seguridad y convivencia ciudadanas. Con el programa DMS, esta situación se comenzó a remediar, mediante el diseño y aplicación de mecanismos que faciliten a gobernadores y alcaldes asumir sus respectivos roles, y precisen cuáles son sus responsabilidades constitucionales y legales en la búsqueda de la convivencia y seguridad ciudadanas, fundamentadas en el principio constitucional de defensa de la vida, integridad, honra y bienes de las personas.

En ese sentido se han capacitado alcaldes y gobernadores, para garantizar el planeamiento integral de la seguridad y la convivencia ciudadanas, a través de los consejos departamentales y municipales de seguridad y los comités de orden público. Con este trabajo se busca prevenir y controlar las conductas delictivas que más afectan la vida cotidiana de las personas, y disminuir los riesgos y las acciones que pongan en peligro la vida e integridad de los ciudadanos.

En resumen, se busca que las autoridades civiles asuman su responsabilidad y que haya mayor integración entre las autoridades del orden nacional, seccional y local, tal como lo estable-

¹ Constitución Política de Colombia. Artículos 303 y 315.



ce la Constitución de 1991 en sus Artículos 189, 296, 303, 315 y 330,² y las Leyes establecidas para tal fin.

De acuerdo con los objetivos propuestos, a la fecha se ha logrado que la mayoría de los alcaldes y gobernadores:

- 1- Asuman sus funciones constitucionales y legales en el manejo de la seguridad y la convivencia ciudadanas, como primeras autoridades de policía.
- 2- Diseñen e implementen planes de seguridad y convivencia, acordes con los resultados de los diagnósticos elaborados por los organismos de seguridad y de justicia.
- 3- Destinen recursos presupuestales, especialmente a 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 sobre 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 ciudadanas.
- 6- Integren a la comunidad en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las

políticas en materia de seguridad y convivencia ciudadanas, y busquen su vinculación activa en las soluciones a los diferentes problemas.

² 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.

- 7- Difundan los planes de seguridad y convivencia, de tal forma que cada autoridad o ciudadano se convierta en promotor y ejecutor de los programas.
- 8- Formalicen el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad³ 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 ciudadanas.

Para lograr el compromiso de las autoridades locales en estos temas, en el mes de marzo de 2004 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Gobernadores y Alcaldes de Ciudades Capitales y Comandantes de Departamento; durante los meses de abril y mayo se organizaron ocho foros regionales de seguridad y convivencia ciudadanas; en junio, en un taller de dos días, se capacitó en temas de gestión y planeación de la seguridad y convivencia ciudadanas a los secretarios de gobierno departamentales, a los subcomandantes operativos de policía de cada departamento y a los jefes de gestión de los comandos de policía; en julio y agosto, en veintiséis foros departamentales, se capacitó a la mayoría de los alcaldes y autoridades municipales. En total se capacitaron 802 alcaldes municipales, 316 secretarios de gobierno, 1.107 comandantes de policía, 703 presidentes de Consejo, 236 invitados especiales, entre los que se

cuentan representantes de la Iglesia, el sector privado y la academia, entre otros.

Teniendo en cuenta los excelentes resultados de la primera fase del programa DMS, se diseñó un cronograma de trabajo para la segunda etapa, en 2005, en la que se pretende continuar con el fortalecimiento e institucionalización local de la convivencia, la seguridad ciudadana y el manejo del orden público en cabeza de los gobernadores y los alcaldes. Esta segunda etapa se diseñó en coordinación con los ministerios de Defensa y del Interior y de Justicia y, al igual que la anterior, estaría cofinanciada por USAID, con la participación de la Universidad de Georgetown.

En la última semana del mes de enero, se realizó el Segundo Encuentro Nacional de Gobernadores y Alcaldes de Ciudades Capitales, con el objeto de evaluar con las autoridades participantes la gestión en materia de convivencia y seguridad ciudadanas durante 2004, se establecieron los vacíos, los errores y los aciertos, además se presentó de manera oficial la guía de procedimientos para elaborar los planes de seguridad y convivencia para el año 2005.

Entre las actividades que se proyecta realizar se encuentran:

³ Decreto 2615 de 1991: compuesto por el alcalde, el comandante de la guarnición militar, el comandante de la Policía Nacional, 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.



- **32 talleres departamentales**, los cuales serán convocados por los gobernadores de cada departamento, con el apoyo de la Dirección General de Policía, por medio de la Oficina de Planeación Institucional, que es la dependencia que lidera el programa. Los talleres se realizarán entre la tercera semana del mes de febrero y durante todo el mes de marzo y la primera semana de abril. El objetivo es elaborar e iniciar la implementación de los planes de seguridad y convivencia para 2005, en todos los departamentos y municipios del país.
- **8 foros regionales**, en el mes de junio, con la participación de los gobernadores y comandantes de policía, para analizar la situación de seguridad y orden público, de tal forma que se puedan diseñar acciones específicas para dar respuesta adecuada a las problemáticas de cada región. De igual forma, se presentará de manera oficial el protocolo de reacción frente al terrorismo y el protocolo de manejo de las zonas de orden público.
- Diseño y publicación la **revista del programa Departamentos y Municipios Seguros**, que

tiene como público objetivo a las autoridades territoriales y a la ciudadanía en general. La revista, que se plantea como el espacio adecuado para documentar la experiencia del programa, incluirá el informe sobre las actividades realizadas y proyectadas y artículos sobre temas de interés.

- Elaborar y publicar cuatro cartillas (documentos de trabajo) dedicadas a los siguientes temas: manejo y sistematización de la información sobre violencia y delincuencia; mecanismos de participación de los ciudadanos en los temas de seguridad y convivencia (metodologías de participación); Código de Policía y normatividad sobre convivencia y seguridad ciudadana; mecanismos alternativos de resolución de conflictos y justicia comunitaria.

Como se ve, se han emprendido acciones encaminadas a acompañar la política de seguridad con actividades integrales y preventivas que están dando frutos y que servirán para construir unas bases sólidas de seguridad para el futuro. ▲

