

# Como recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos

**Hugo Acero Velásquez**

*Sociólogo, ex-Subsecretário de Segurança de Bogotá, na Colômbia, e consultor internacional*

## **Resumo**

A segurança, em toda a América Latina, é um dos temas de maior preocupação para os cidadãos, Estados-Nação e comunidades locais. No entanto, até hoje, existem poucas experiências documentadas de governos que conseguiram reduzir os índices de violência e criminalidade, trazendo segurança às pessoas para que estas possam não apenas andar pelas ruas, simplesmente, mas também interagir com outras. Neste artigo serão abordadas algumas experiências que têm tido bons resultados no restabelecimento da segurança dos cidadãos.

## **Palavras-Chave**

segurança pública, América Latina, São Paulo, resultados, casos de sucesso

Hoy en toda América Latina la seguridad es uno de los temas que más preocupa a los ciudadanos y a los Estados nacionales y locales. Sin embargo, hasta ahora, son pocas las experiencias documentadas donde los gobiernos, nacionales y locales, han logrados reducir los índices de violencia y delincuencia y los ciudadanos se sienten seguros a la hora de transitar por la calles e interrelacionarse con los demás.

A continuación, se expondrán algunas experiencias que han tenido buenos resultados en la recuperación de la seguridad de los ciudadanos. Antes de comenzar, es importante considerar algunos elementos comunes que tuvieron en cuenta estas experiencias a la hora de asumir la seguridad como política pública:

- La seguridad es un derecho que tienen los ciudadanos y son los Estados, nacionales y locales, los que la deben garantizarlo, en el marco del Estado de Derecho.
- La seguridad garantiza los demás derechos. De ser vista la seguridad en la Región Latinoamericana como cortapisa de los derechos humanos, hoy es la política pública desde la cual se garantizan los demás derechos, como son los derechos a la vida, a los bienes, al desarrollo de la personalidad, a las diferencias religiosas, políticas, culturales, etc.
- La seguridad no es ni de derecha, ni de izquierda, simplemente es un derecho que debe garantizar cualquier gobierno, independientemente de su condición ideológica. En los últimos años en América Latina la seguridad de los ciudadanos se ha movido entre dos extremos. Por un lado, la derecha que considera que frente al delito hay que tener políticas de “mano dura” en términos de policía, justicia y prisión, y por el otro, los gobiernos de izquierda que creen que mientras no se acabe con la pobreza no podrán reducirse los índices de violencia y delincuencia. Dos posiciones extremas que no ven la importancia de la integralidad de la prevención y del control<sup>1</sup> para garantizar la seguridad de los ciudadanos.
- La seguridad debe ser parte de la estrategia de desarrollo de las ciudades y países. Sin seguridad no hay inversión, sin inversión no hay empleo y sin empleo no hay desarrollo. Ningún país o ciudad con altos niveles de inseguridad atrae inversión, antes la espanta.
- La seguridad no es solo un problema de policías y de jueces, se requiere la participación de otras instancias, en particular de desarrollo social, para intervenir de manera integral territorios críticos de alta violencia y delincuencia.
- Se requiere una política pública integral de Estado que vaya desde la represión hasta la prevención del delito y que supere los períodos de gobierno.
- Se requiere el liderazgo de quien gobierna, llámese presidente, gobernador o alcalde para dirigir el tema y lograr la coordinación de las distintas instituciones que tienen que ver con la prevención y con el control, en el marco del Estado de Derecho.

1

Represión en el marco del Estado de Derecho y ejecutada por las instituciones legítimamente constituidas.

A continuación se expondrán, brevemente, experiencias sobresalientes en América Latina en la recuperación de la seguridad de los ciudadanos, comenzando por la de Guayaquil en Ecuador, en donde el Alcalde, a pesar de no tener responsabilidades constitucionales ni legales en materia de garantía de la seguridad de los ciudadanos, asumió el tema y obtuvo buenos resultados; siguen luego las experiencias de Bogotá y Medellín donde los alcaldes, responsables constitucionalmente del tema de seguridad, asumieron la gestión de este tema y desarrollaron políticas públicas integrales, y finalmente, la experiencia de São Paulo, donde desde una visión típicamente policiva y de justicia se logró importantes resultados en materia de reducción de la violencia

## 1. Guayaquil: liderazgo y trabajo en equipo, la solución

En Ecuador los alcaldes no tienen responsabilidades claras y directas en materia de seguridad; la Ley de Régimen Municipal, les establece funciones típicas de una autoridad de policía en materia de convivencia<sup>2</sup>. En el campo de la seguridad, esta misma Ley, en su artículo 154, establece que las municipalidades pueden (si quieren, no es obligatorio) relacionarse con la Policía Nacional para:

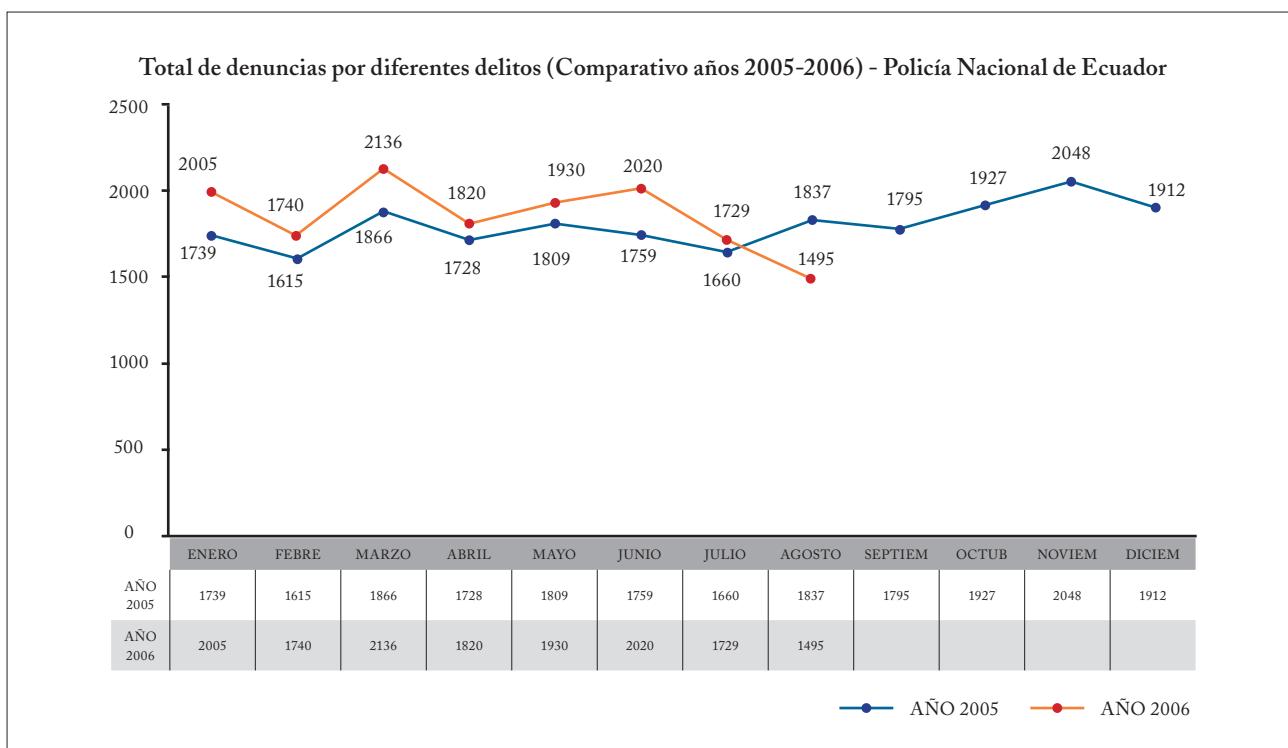
- Formular políticas locales de protección, seguridad y convivencia ciudadana.
- Definición de formas de coordinación.
- Contribución, de acuerdo a las posibilidades, de financiamiento de la seguridad.
- Participación en los procesos de evaluación de la seguridad ciudadana.
- Elaboración y ejecución de planes de protección de la población en riesgo.

Bajo este marco, a mediados del año 2006 en Guayaquil, según las cifras de la Policía Nacional del Ecuador, la mayoría de los delitos estaban aumentando, los ciudadanos se sentían inseguros y los medios de comunicación, a diario, transmitían noticias que demostraban que la violencia y la delincuencia campeaban en las calles, como se puede ver en el reporte de la Policía Nacional de delitos denunciados hasta el mes de agosto de ese año.

2

*Art. 167.- En materia de justicia y policía, a las administraciones municipales 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 supervisar 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 hiciere 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;*
- 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.*



Frente a esta situación, el Alcalde Jaime Nebot, presionado por los ciudadanos que le exigían liderazgo y con base en las mínimas facultades que le otorgaba la Ley de Régimen Municipal, en el mes de junio de 2006 convoco a las autoridades de seguridad y justicia, a los gremios económicos y a los medios de comunicación a trabajar en equipo para enfrentar los problemas de inseguridad por los que atravesaba la Ciudad.

Su estrategia fue muy simple y efectiva y se puede describir a través de los siguientes pasos:

1. Elaboró un rápido diagnóstico de violencia y delincuencia con la ayuda de expertos en materia de seguridad ciudadana.
2. Tan pronto tuvo el diagnóstico, convocó a todas las autoridades de seguridad y justicia<sup>3</sup>, a la Cámara de Comercio y a las asociaciones de los medios de Comunicación, les presentó el diagnóstico de violencia y delincuencia y los invitó a trabajar en equipo, para lo cual, todas las instituciones representadas deberían firmar un pacto público de compromiso por la seguridad de Guayaquil, el cual se elaboraría de manera conjunta y se firmaría quince días después.
3. Después de esta reunión, en coordinación con las instituciones involucradas, se elaboró el **Acuerdo Interinstitucional para Mejorar la Seguridad de Guayaquil**, el cual, como puede observarse en el Anexo N° 1, contiene, en su mayoría, las funciones constitucionales y legales que deben ejecutar en el marco de la ley las instituciones involucradas en el Acuerdo.
4. A los quince días, el Alcalde Jaime Nebot, citó a una rueda de prensa y en presencia de los medios de comunicación los responsables de las instituciones convocadas firmaron el Acuerdo

3

La Policía Nacional, las Fuerzas Militares (La Armada que en el caso de Guayaquil que ejerce control en las calles sobre el tema de las armas de fuego), el ministerio público (Fiscalía), la Corte Suprema (Sistema judicial), la Dirección de Rehabilitación Social (cárcel) y la Comisión de Tránsito del Guayas.

y se comprometieron a entregar resultados todos los meses de manera pública, en una rueda de prensa. Este acuerdo se firmo bajo los siguientes principios:

- Cada institución hace lo que le corresponde,
  - Lo hace de la mejor manera y
  - Responde públicamente por los resultados
5. Todos los meses (desde junio de 2006, hasta marzo de 2008), antes de la rueda de prensa, se realizaba, en un recinto aparte, un Comité de Seguridad, donde cada institución reportaba sus logros, se estudiaban las estadísticas del mes, comparadas con el mismo mes del año anterior, se discutían planes y se tomaban decisiones para el mes siguiente. Una vez terminado el Comité de Seguridad, se iniciaba la rueda de prensa y cada uno de los responsables institucionales entregaba su informe y el Alcalde presentaba las estadísticas del mes<sup>4</sup>.
6. La Cámara de Comercio y las agremiaciones de periodistas realizaban control y seguimiento a los compromisos.

Adicional a la firma de este Acuerdo, la Administración Municipal elaboro durante el segundo semestre de 2006 el Plan de Equipamientos de Seguridad, Justicia y Convivencia, el cual se comenzó a ejecutar a comienzos del 2007.

Con todas estas acciones, en lo que restaba de ese año (2006), se logro que los resultados en materia de seguridad mejoraran, de once (11) delitos reportados seis bajaron, en el 2007 disminuyeron nueve (9) y solo aumentaron dos (2) y en el 2008, desafortunadamente por las disputas políticas entre el Alcalde y el Presidente, que llevo a que la Policía Nacional se retirara del **Acuerdo Interinstitucional para Mejorar la Seguridad de Guayaquil**, por ordenes del Gobierno Nacional, aumentaron ocho (8) delitos y solo disminuyeron tres (3), como se puede ver en el siguiente cuadro, el cual recoge los principales delitos en contra de la vida e integridad de la persona y en contra de la propiedad:

4

*Las estadísticas de violencia y delincuencia las organizaba la Escuela Politécnica del Litoral ESPOL a través del observatorio del Delito, que fue creado con el apoyo de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil.*

#### Denuncias registradas en las Oficinas de Ministerio Público en Guayaquil

#### TOTAL DENUNCIAS RECEPTADAS EN EL MINISTERIO FISCAL - AÑOS 2005 A 2008

Principales Delitos contra las Personas						Principales Delitos contra la Propiedad					
Delito	2005	2006	2007	2008	% 2007-2008	Delito	2005	2006	2007	2008	% 2007-2008
HOMICIDIO	308	↑ 331	↓ 224	↑ 259	15.6	ROBO SIMPLE	15786	↓ 10942	↓ 7998	↓ 7471	6.6
PLAGIO	834	↓ 692	↓ 607	↑ 666	9.7	HURTO	2898	↓ 2269	↓ 1188	↑ 1252	5.4
ROBO AGRAVADO	3009	↑ 5602	↓ 5196	↓ 4686	9.8	ROBO EN DOMICILIO	769	↑ 1335	↓ 1138	↑ 1217	7.0
SECUESTRO EXPRESS	214	↑ 308	↓ 224	↓ 203	9.3	ROBO DE VEHÍCULOS	2720	↓ 2434	↑ 2686	↑ 3522	31.0
VIOLACION	657	↓ 481	↑ 494	↑ 531	7.5	ROBO EN LOCAL COMERCIAL	539	↑ 968	↓ 915	↑ 931	1.7
						ROBO EN BANCO	2	↓ 5	↓ 3	↑ 7	133.0

De esta experiencia se puede concluir que:

- Es importante el liderazgo de quien gobierna para la adecuada gestión de la seguridad.
- El trabajo en equipo es fundamental.
- Se requiere socializar las estrategias para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia y entregar resultados públicos de manera periódica.
- Es muy importante la participación de organizaciones de la sociedad civil en la veeduría y seguimiento de las políticas.
- El tema no debe ser parte de las disputas políticas entre los gobiernos nacionales y locales.
- La Policía no debe ser parte de las disputas políticas, en la medida en que sus funciones constitucionales y legales se deben a los ciudadanos, a los cuales les debe garantizar la seguridad independientemente de las ideologías que profesen. La Policía es un ente Estatal y no pertenece a los partidos, ni a los gobiernos de turno.

## 2. Bogotá y Medellín dos ejemplos colombianos<sup>5</sup>

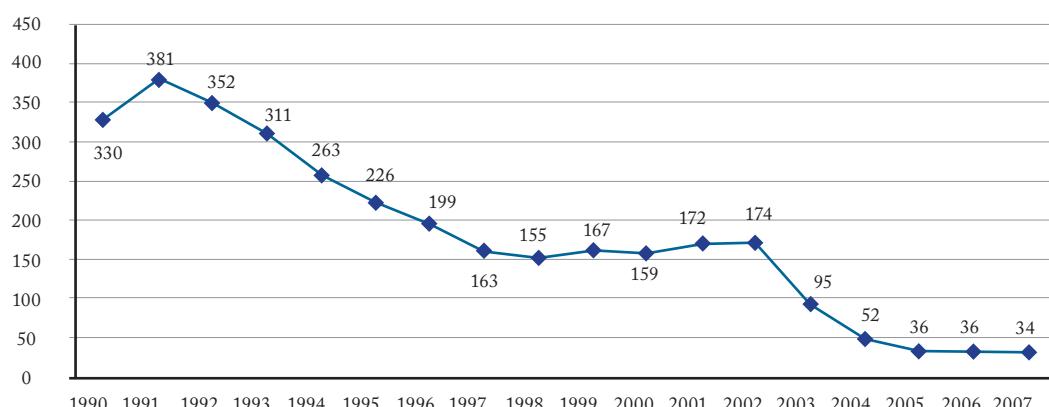
Las dos ciudades, en los últimos años, se han constituido en ejemplo importante a nivel nacional e internacional por sus desarrollos sociales, procesos de transformación urbana y por la reducción de la violencia. En este último campo, se consolidan como ciudades que garantizan cada vez más el derecho a la vida. Tanto en Bogotá como Medellín ha sido característico el hecho de transitar de un modelo de seguridad basado en la trilogía, policía, justicia cárcel (modelo coercitivo), hacia la garantía y preservación de los derechos y libertades con políticas integrales que van desde lo preventivo hasta lo coercitivo.

En 1991 Medellín tuvo su más alta tasa en la historia de la ciudad, con 381 homicidios por cada 100 mil habitantes, es decir 6700 homicidios; con esta tasa se puede asegurar que Medellín, en ese momento, era la ciudad más violenta del mundo. A partir del año 1992 esta violencia comienza ceder y la tasa cae a 154 en el año 1998; nuevamente, a partir del año 1999 sube y en el 2002 se sitúa en 174; finalmente, de manera ejemplar, desde el año 2003 cae este indicador a 34 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2007.

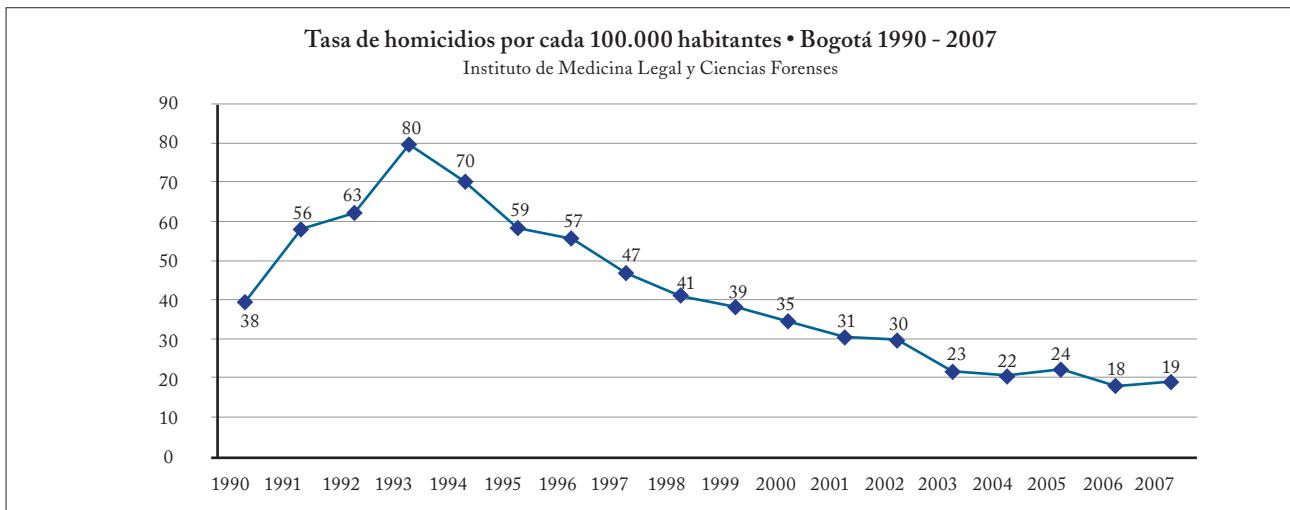
5

*Apartes de un trabajo elaborado en conjunto con Sonia Cardona para la Corporación Andina de Fomento CAF.*

Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes • Medellín 1990 - 2007  
Fiscalía General. Policía Nacional INML



En el caso de Bogotá, el año más violento fue 1993 con una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes, es decir que en la ciudad en ese año se registraron 4383 homicidios. A partir del año 1994 comienza a caer este indicador hasta situarse en 19 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2007.



Es importante destacar cómo desde dos escenarios completamente distintos los resultados son más o menos los mismos en materia de reducción de violencia. En Medellín, durante los años 80, 90 y comienzos de este siglo, los grupos armados del narcotráfico, guerrillas, delincuentes organizados y paramilitares controlaron y se disputaron amplias zonas de la ciudad, sin que el Estado, especialmente organismos de seguridad y justicia hicieran esfuerzos importantes para retomar el control territorial, como lo plantea el actual Alcalde de la Ciudad, Alonso Salazar,

Se podría asegurar que durante esos años en Medellín hubo ausencia de Estado, especialmente en materia de seguridad y justicia, y los distintos grupos delincuenciales pudieron ejercer control territorial y violencia en la mayoría de las comunas. Para esas épocas, hay que destacar el valor y trabajo de muchas organizaciones de la sociedad civil, que en medio de tanta violencia, amenaza y poca protección del Estado, con sus acciones culturales, académicas y de desarrollo, se resistieron a alinearse en cualquiera de los bandos en conflicto y a caer en la lógica de la violencia.

En el caso de Bogotá, la realidad fue particularmente distinta. Una ciudad que creció producto del desplazamiento campesino después de la violencia de mediados del siglo pasado y que fue creando reductos poblacionales sin una adecuada planeación que permitiera a sus nuevos habitantes descifrar rápidamente el qué y el cómo de la ciudad y cómo se podía vivir racionalmente en ella.

Estas características de la ciudad generaron sentimientos de desarraigado, desadaptación social, conflictos, una aguda territorialidad (yo soy de este barrio, de esta comunidad, nosotros venimos de tal zona rural, yo soy de esta

ciudad y los demás no, etc.), y, por encima de todo, un deseo de sobrevivir a toda costa, de salir adelante, aunque fuese pasando por encima de los demás.

En medio de este individualismo y anonimato en que se movían los ciudadanos, la delincuencia y la violencia generalizadas, durante los años los años 80 y comienzos de los 90, encontraron un nicho propicio para reproducirse y crecer, al igual que las conductas ciudadanas que afectaban la convivencia. La violencia no sólo se manifestaba en la violencia propia que genera la delincuencia organizada y común, sino que estaba presente en la vida cotidiana. Así, la ciudad no solo tenía los habituales problemas, sino que sus habitantes contribuían con sus actitudes a hacer más difícil la convivencia en la ciudad. La suma de todos estos comportamientos se tradujeron en un incremento paulatino de violencia, inseguridad y desarraigo, hasta llegar a niveles que podían clasificarse como epidémicos.

Realidades distintas en estas dos ciudades, donde crecieron la violencia y la delincuencia, sin que los gobiernos locales y nacionales hicieran esfuerzos importantes para evitarlo, especialmente los gobiernos nacionales de la época que dedicaron buena cantidad recursos y a la policía a combatir los carteles de la droga y descuidaron la seguridad de los ciudadanos en las calles.

Hoy después de los logros alcanzados en materia de reducción de la violencia, Bogotá y Medellín se constituyen en experiencias exitosas de intervención sostenida para hacer de la seguridad ciudadana un bien público, como resultado de la acción política y quizás de factores que aún no han sido documentados, pues no es posible atribuir a uno sólo, tales resultados.

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre los aspectos comunes que han hecho de estos esfuerzos un modelo para otras ciudades y países de la región.

### a. Institucionalización de la seguridad en cabeza del Alcalde

De acuerdo con la Constitución Nacional (Artículo 315) y la Ley 63 de 1993, los alcaldes en Colombia son los jefes de policía y tienen el deber de velar por el orden público y la convivencia en sus territorios. No obstante, estos asuntos tradicionalmente han sido delegados en la Policía Nacional y otras fuerzas de seguridad del Estado.

En Bogotá, desde 1994, los alcaldes<sup>6</sup> asumieron la vigilancia y el liderazgo que les correspondía en esta materia, a través de una Consejería de Seguridad, que dependía directamente del Alcalde. Este hecho marca un hito relevante en el proceso de institucionalización de las decisiones en materia de seguridad ciudadana. Posteriormente en 1998 se crea, a instancias de la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

En Medellín, los alcaldes, durante los años 90, hicieron muy poco para trasformar la realidad violenta y de control territorial que ejercían los grupos armados ilegales y de la delincuencia común y solo hasta finales del año 2002, el Gobierno Nacional tomó la decisión de intervenir uno de los territorios controlados, la Comuna 13, hecho que marcó el sendero para que la institucionalidad en los siguientes años se decidiera a seguir recuperando la seguridad en todo Medellín.

6

*Las administraciones de los Alcaldes Jaime Castro (1993, 1994), Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995, 1997), Enrique Peñalosa (1998, 2000), Antanas Mockus (2001, 2003) y Luis Eduardo Garzón (2004, 2007).*

Con la llegada de Sergio Fajardo a la Alcaldía (2004-2007), se consolidaron las acciones de recuperación de los territorios y el liderazgo del Alcalde en el manejo de la seguridad en la ciudad, a través de la Secretaría de Gobierno, situación que hoy continúa con la administración del Alcalde Alonso Salazar (2008-2011), quien fue Secretario de Gobierno.

### **b. Estructura Administrativa para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana**

Cuando el Alcalde, como responsable de las decisiones de un municipio, asume el compromiso de velar por la seguridad ciudadana sin delegar en la fuerza pública esta labor, se garantiza la integralidad de las acciones, a través de la administración y de la asignación de los recursos que son necesarios para tal fin, en un proceso continuo y no como una acción aislada o contingente.

Las estructuras institucionales para el manejo de la seguridad en Bogotá y en Medellín se han ido fortaleciendo, bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno, institución que orienta y coordina de la formulación de políticas, planes y programas dirigidos a garantizar la convivencia pacífica, el respeto de los derechos humanos, la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en las ciudades, así como la formulación de políticas, planes y programas del sistema de justicia y solución de conflictos. Para el caso de Bogotá la Secretaría de Gobierno cuenta con la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Para financiar las labores de apoyo logístico e institucional a los organismos de seguridad, a las fuerzas armadas y de policía, estas dos ciudades cuentan con instituciones creadas para tal fin, como es el caso del Fondo de Vigilancia y Seguridad en Bogotá y la Empresa Metropolitana para la Seguridad –METROSEGURIDAD en Medellín

### **c. Coordinación Interinstitucional**

Las problemáticas asociadas a la inseguridad ciudadana se constituyen en un riesgo para la garantía de la vida, dignidad y bienes de las personas, en tal sentido la máxima autoridad territorial (el Alcalde) requiere la acción cooperada de las distintas instituciones responsables de la seguridad y la justicia presentes en él, para identificar, prevenir, mitigar y controlar hechos de violencia y delincuencia. De esta manera, la identificación de problemas es más exacta cuando los distintos entes de seguridad y justicia se reúnen a analizarlos y las posibles soluciones tienen más posibilidades de éxito.

Bajo el liderazgo de los alcaldes, las administraciones de Bogotá y de Medellín apalancaron sus decisiones en el Consejo de Seguridad como máxima instancia de análisis, concertación y dirección. De esta manera, las administraciones municipales lograron crear equipos de trabajo interinstitucionales que se constituyeron en factores de éxito en el proceso de recuperación de la convivencia, la seguridad y de la confianza ciudadana en las instituciones.

#### **d. Sistemas de información confiables: focalización y priorización**

Bogotá y Medellín tienen problemas específicos en materia de seguridad ciudadana y para dimensionar la conflictividad, la violencia y la delincuencia, cada ciudad desarrolló y puso en funcionamiento un sistema de información que aporta análisis detallados en estos temas para tomar decisiones y evaluar las acciones que se ejecutan. En Bogotá está el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD y en Medellín el Observatorio de Violencia.

#### **e. Planes integrales de convivencia y seguridad**

Las dos ciudades enfrentaron sus problemas de violencia y delincuencia con planes integrales de convivencia y seguridad. En el caso de Bogotá, a partir de 1995, se diseñó y puso en ejecución un plan de seguridad y convivencia fundamentado en la Cultura Ciudadana, que buscaba el acatamiento voluntario de las normas por parte de los ciudadanos y la acción legítima del Estado. Un Plan que contó 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 los mecanismos alternativos de resolución de conflictos al interior de los hogares, entre particulares y entre las comunidades.

En el caso de Medellín, la ciudad, desde la administración del Alcalde Sergio Fajardo identificó dos problemas y retos importantes a atender, como son las desigualdades sociales profundas (deuda social acumulada) y la violencia con raíces hondas que se trasmite y se multiplica.

Para enfrentar estos dos problemas, durante la administración del Alcalde Fajardo, sin descuidar la atención de seguridad y justicia sobre los problemas de violencia y delincuencia, se le apostó a la educación y al desarrollo social.

En esta misma línea, la nueva administración del Alcalde Alonso Salazar ha continuado con el énfasis en el desarrollo social en las siguientes áreas:

- Gestión pública transparente y responsable,
- Seguridad Ciudadana,
- Urbanismo Social,
- La educación y
- Una apuesta por lo social.

En las estrategias de seguridad de Bogotá y Medellín, la Policía Nacional de Colombia juega un papel central de disuasión, cercanía a las comunidades y control y coerción de las conductas contravencionales y delictuales. Para mejorar la gestión de esta institución en las dos ciudades, las autoridades locales han realizado importantes esfuerzos financieros para fortalecerla en los campos de:

- Instalaciones (estaciones, subestaciones, Centros de Atención Inmediata CAI).
- Comunicaciones (centrales únicas de comunicaciones de seguridad

y emergencias, compartidas con las instituciones de defensa civil, radios portátiles, radios base y radios móviles).

- Movilidad (carros, motos, caballos, bicicletas, etc).
- Formación del recurso humano de la institución en temas de convivencia.

Este fortalecimiento le ha permitido a la Policía tener un mejor desempeño y contribuir en el logro de los resultados hasta ahora alcanzados por las dos ciudades. La Policía, tanto en Bogotá como en Medellín, hace parte de los equipos de gobierno municipales, a través de los respectivos comandantes.

#### f. Evaluación externa, garantía de la continuidad de la política

El sector privado, a través del Programa “Bogotá Cómo Vamos”, de la Cámara de Comercio de Bogotá, el principal periódico del país (El Tiempo) y una reconocida ONG, desde 1997 realizan seguimiento y control semestral de los resultados del Plan de Seguridad, a través de las cifras de violencia y delincuencia y de encuestas de victimización y percepción de seguridad. Con las mismas características en Medellín viene trabajando “Medellín Cómo Vamos”.

Cabe destacar, cómo estos Programas se han constituido en la garantía de continuidad de la política pública en este campo, en la medida en que le exige a la administración la rendición de cuentas periódicas, presenta propuestas y con cada cambio de gobierno invita a las nuevas administraciones a sostener los programas y proyectos que tuvieron resultados.

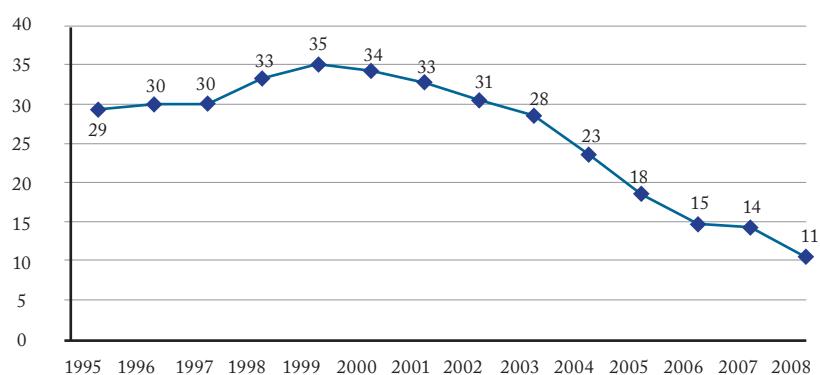
### 3. São Paulo: profesionalización del trabajo policial

El estado de São Paulo<sup>7</sup>, en Brasil, tiene una población de 41 millones de habitantes y en el año 1999 registraba una tasa de 35 homicidios por cada 100.000 habitantes y en los últimos diez (10) años ha logrado reducirla a 11, como se puede ver en la siguiente gráfica:

7

*La Constitución Brasileña establece que el **nivel estadal** es el principal responsable por temas de seguridad y prevención de violencia. El gobierno estatal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública –SSP tiene la responsabilidad de reglamentar el funcionamiento de la Policía Militar y Civil de acuerdo a las funciones generales establecidas por la Constitución. Los municipios solo tienen competencias en materia de protección de bienes del Estado y transferencia de recursos para la seguridad.*

Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes • São Paulo, Brasil 1995 - 2008



¿Qué fue lo que realizaron las autoridades de este Estado para lograr esta importante reducción de la violencia?. Con base en los escritos de Túlio Kahn, Coordinador de Análisis y Planificación de la Secretaría de Seguridad Pública – SSP del Estado y del conocimiento directo de esta experiencia, vamos a exponer las principales acciones desarrolladas que posibilitaron estos resultados.

Los gobiernos de Mario Covas, Geraldo Alckmin y José Serra (1995, 2009) centraron su política de seguridad en el fortalecimiento de la gestión administrativa de la Secretaría de Seguridad Pública – SSP, en particular en el fortalecimiento de las Policias Civil y Militar<sup>8</sup> con un aumento sustancial del presupuesto, que no sólo se invirtió en la compra tradicional de vehículos, armas, comunicaciones, etc, sino que se le dio prioridad a la adquisición de sistemas de información, inteligencia, capacitación del recurso humano y la mejora del servicio al ciudadano. Las siguientes son las estrategias desarrolladas:

**1. Manejo profesional y civilista de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública – SSP:** La SSP del Estado de São Paulo es la responsable de la seguridad pública<sup>9</sup> y tiene bajo su responsabilidad las siguientes instituciones que prestan sus servicios en todos los municipios del Estado: el Departamento Penitenciario que administra todas las cárceles y penitenciarías, la Policía Civil que tiene funciones de policía judicial, la Policía Militar que garantiza la seguridad de los ciudadanos, el Cuerpo de Bomberos y el Departamento de Tránsito.

Esta Secretaría, desde finales de los años 90, se ha venido profesionalizando, a través de:

- El nombramiento de directores expertos conocedores del tema de la seguridad pública y del manejo civilista que se le debe dar a este tema.
- Modernización de la estructura administrativa y operativa de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Profesionalización de los mandos de dirección, diseño de políticas de seguridad y seguimiento y control de las mismas.
- Involucramiento de profesionales distintos a policías y militares en el manejo de la seguridad pública.
- Profesionalización de todos los funcionarios de las instituciones que hacen parte de la SSP.

**2. Cambio cultural en la gestión operativa de las policías**, que se fundamentó en la valoración de los diagnósticos empíricos de la delincuencia y en la adopción de criterios técnicos y normas en las operaciones de las policías, para lo cual desarrollaron las siguientes herramientas:

- La creación de Infocrim para la georeferenciación de los hechos delictivos por días, horas y lugares. Con base en esta información se planea el trabajo diario de las policías y se asignan radio patrullas en lugares determinados dependiendo del tipo y la magnitud de la delincuencia. Esto permite medir

8

*Los Estados en Brasil cuentan con dos cuerpos de Policía: la Policía Civil que tiene como función la investigación criminal y la inteligencia y la Policía Militar que presta el servicio de seguridad ciudadana. Estas dos Policias están presentes en cada uno de los municipios del Estado.*

9

*La seguridad pública en Brasil que hace referencia a la seguridad que debe prestar el Estado a los ciudadanos a través de las instituciones de seguridad y justicia, en especial de las policías.*

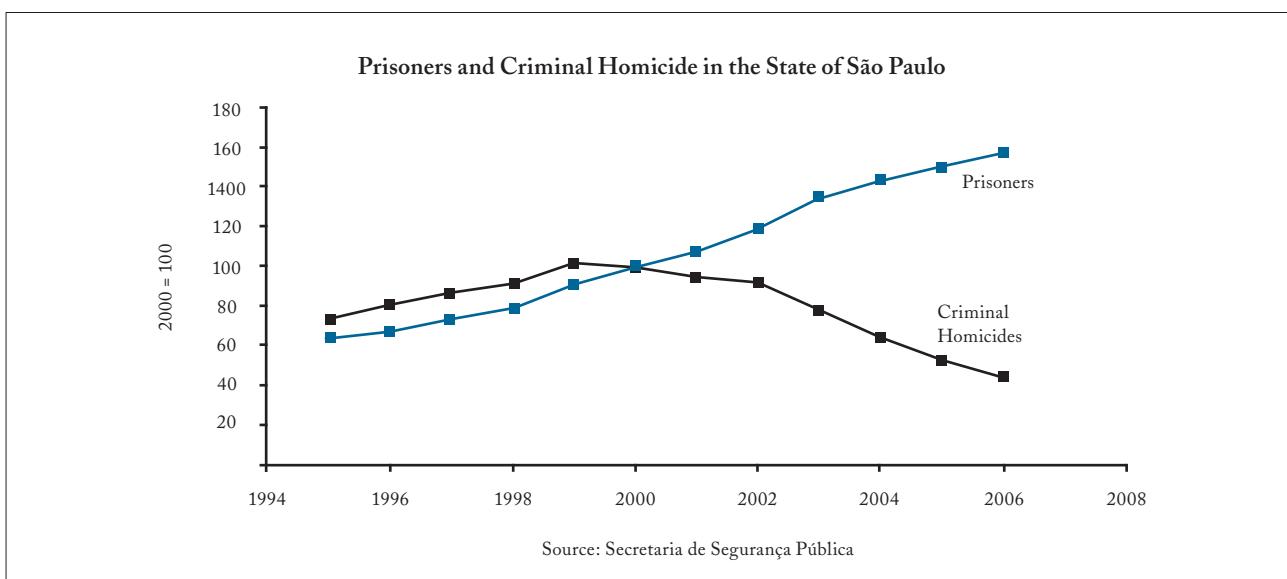
la eficacia de las operaciones teniendo en cuenta la reducción de la delincuencia.

- La creación de Fotocrim con el registro de más de 300 mil delincuentes buscados o atrapados en flagrancia, lo que permite la identificación con fotografía y el seguimiento de sus acciones.
- Estudios sobre el modus operandi de los delincuentes y de las organizaciones criminales (1999).
- Estudios de victimización para estimar las tasas reales de la delincuencia (2006).
- Proyecto de identificación de sospechosos (2006) y mapeo de los mismos para definir la probable zona geográfica de residencia y de operatividad (2007).
- Vigilancia de las prisiones, de las conversaciones telefónicas de los reclusos e infiltración de informantes en estos lugares para recoger información estratégica.
- Estandarización de los procedimientos –COP (Procedimientos Operativos Estándar) para la atención de los diversos tipos de situaciones que deben atender las Policías Militar y Civil.
- Creación del Departamento de Inteligencia de la Policía Civil y su programa de escuchas Guardián (2003).
- Se expedieron las “Normas para el Sistema Operativo de la Policía” (Norsop), que se fundamenta en el trabajo planificado diario, mensual y trimestral. Diario, el “Mapa-Force”, preparado cada día, el comienzo de cada turno; ningún policía o patrulla sale a la calle sin información y sin un plan de trabajo predeterminado; mensual, trabajo conjunto de la Policía Civil y Militar donde establecen áreas de especialización y reuniones conjuntas para diagnosticar y planificar las acciones en cada área; trimestral, donde se reúnen los principales directores de la policía para determinar las macro-tendencias de la delincuencia en todas las regiones del Estado y para definir las políticas que se van a aplicar en cada uno de los municipios del Estado.
- Fortalecimiento y profesionalización de la investigación criminal, en cabeza de la Policía Civil, lo que permitió que los niveles de aclaración de los delitos pasaran del 21% en 2001 a 65% en el 2005.

De esta forma, las Policías (Civil y Militar) cambiaron su estilo de trabajo fundamentado en la intuición, por otro basado en la planificación, la evaluación y el seguimiento de resultados. Una nueva cultura que valora el diagnóstico empírico de la delincuencia, que adopta los criterios técnicos y normas en las operaciones de la policía, que hace hincapié en el seguimiento y evaluación de los resultados, que demanda el uso eficaz y eficiente de los recursos policiales y que le apuesta a la descentralización de las responsabilidades.

**3. Concentración de esfuerzos operativos y de investigación frente a determinados delitos**, a través de planes especiales:

- Plan para la Lucha contra el homicidio, con énfasis en la captura de asesinos (2001). Cabe anotar que la mejoría en el esclarecimiento de los delitos y en la detención de los delincuentes hizo que se aumentara el número de reclusos en São Paulo, que al compararse con el número de los homicidios muestra dos tendencias opuestas, como se puede ver en el siguiente cuadro:



- Saturación de operaciones policiales en sitios controlados por grupos criminales (2006).
- Plan contra los delitos sexuales y atención a mujeres víctimas (2001).
- Construcción de nuevos establecimientos carcelarios.

**4. Descentralización del servicio policial y atención cercana al ciudadano**, desarrollado a través de:

- Mayor responsabilidad y autonomía de cada una de las delegaciones de policía.
- Descentralización de la planificación de las operaciones, sobre la base de un diagnóstico exacto de los problemas de la delincuencia en cada zona.
- Reestructuración y creación de nuevos comandos y de unidades policiales más cerca a las comunidades, teniendo en cuenta la información de violencia y delincuencia de los sectores.
- Compatibilidad de los ámbitos territoriales de competencia de la Policía Civil y de la Policía Militar, para un mejor trabajo en equipo.

- Creación de la Denuncia telefónica para obtener información acerca de los crímenes y criminales de la población (2000).
  - Creación de la estación de denuncias de la Policía, a fin de facilitar la notificación electrónica de los crímenes por parte de la población, tales como el robo de vehículos, documentos y teléfonos celulares (2000).
  - Creación de unidades de policía participativa para mejorar la atención al ciudadano y la eficiencia de investigación.
  - Fortalecimiento de la Policía Comunitaria.
5. **Disminución de riesgos.** En este campo se desarrollaron los siguientes programas:
- Ley seca (prohibición venta y consumo de licor) en diecinueve (19) municipios del Estado.
  - Campañas de desarme voluntario.
  - Registro de armas y control al porte y la tenencia.
  - Programas especiales para evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía.
  - Mejoramiento social de favelas y de entornos urbanos deteriorados.

# Anexo Nº 1

## **ACUERDO INTERINSTITUCIONAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE GUAYAQUIL**

Las instituciones involucradas en el presente acuerdo nos comprometemos con la ciudadanía de Guayaquil a ejecutar una serie de acciones que buscan mejorar la seguridad ciudadana. Cada institución adquiere el compromiso público de responder por sus compromisos y de entregar a la ciudadanía los resultados de su gestión cada mes durante el segundo semestre de 2006, en un acto similar al que hoy se oficia.

### **I. Compromisos del Presidente de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil**

- 1. Ejercer un control prioritario, severo y permanente sobre la actuación de los jueces penales**, muy especialmente en delitos contra las personas y la propiedad y comunicar al Consejo Nacional de la Judicatura los resultados de ese control, a fin de que este organismo sancione a los infractores con la máxima drásticidad que permita la ley.
- 2. Disponer dos jueces de turno y sus respectivos funcionarios y auxiliares judiciales por veinticuatro horas al día, para atender los requerimientos de los fiscales**, especialmente, los relacionados a las medidas cautelares.
- 3. Establecer una coordinación permanente entre los Presidentes de los Tribunales Penales y los Fiscales a fin de que las audiencias se realicen oportunamente**, para lo cual se hará la convocatoria en fechas en que los Fiscales y los Defensores Pùblicos, no se encuentren en turno o comprometidos en otra diligencia judicial. Adicionalmente notificar con la debida antelación al Comando de la Policía para que puedan asistir los miembros de esta institución que tengan que declarar como testigos y lo hagan tantas veces como lo requiera el Tribunal, incluso cuando se encuentren en otras plazas.

### **II. Compromisos del Ministerio Público del Distrito del Guayas**

- 1. Intervenir oportunamente en delitos de acción pública y de instancia oficial sin condicionar su actuación a la presentación de denuncia escrita por parte de la víctima.**
- 2. Impedir la impunidad de los delitos, mediante la conversión o cambio de la acción penal pública a la privada**, cuando está de por medio el interés público.
- 3. El Ministro Fiscal del Guayas realizará un seguimiento permanente y mantendrá la vigilancia prolífica a las actuaciones de los fiscales**, en especial aquellos delitos que atentan contra la vida y la propiedad, persiguiendo al imputado y solicitando a los jueces el máximo de la pena permitida por la ley. Además, iniciar el correspondiente trámite administrativo y/o acción penal en contra de fiscales infractores.
- 4. No se permitirá ninguna irregularidad** a Fiscal, Juez o Policía que permita la impunidad de un delito. Al respecto el Ministro Fiscal iniciará las acciones que le competan para lograr la sanción de la autoridad infractora.
- 5. Establecer una coordinación permanente para que efectivamente se realicen las audiencias públicas de juzgamiento** y poder solicitar la condena de los acusados que hayan delinquido.
- 6. Los Fiscales estarán prestos a colaborar sin dilaciones, dentro del marco legal y procesal, en operativos** cuando lo demande la Fuerza Pública.
- 7. Especializar un grupo de agentes fiscales en materias de delitos contra las personas y la propiedad**, lo cual logrará una mejor profesionalidad, coordinación y continuidad en esas áreas.
- 8. Realizar turnos en las oficinas de la Fiscalía en la Policía Judicial, por veinticuatro horas al día**, para atender los requerimientos de la policía y la ciudadanía.
- 9. Utilizar de manera permanente el formato de denuncia**, el cual contiene los elementos legales necesarios para una mejor formulación y actuación en los procesos.

### III. Compromiso que asume el Comando de la Policía Nacional Guayas no. 2

1. **Incorporar antes de 30 días a Guayaquil 213 policías nuevos.**
2. **Implementar una reestructuración operativa en la ciudad de Guayaquil**, nombrando un oficial de policía responsable por cada zona.
3. **Sancionar de manera drástica** a aquellos miembros de la Institución que incumplan órdenes administrativas o resultaren involucrados en actos de corrupción.
4. **Mantener en buen estado y utilizar exclusivamente al servicio de la lucha antidelincuencial en la ciudad de Guayaquil, los equipos y bienes que la Municipalidad entregue.**
5. **Implementar operativos de control de estupefacientes en los lugares identificados** en la ciudad de Guayaquil y aquellos que la ciudadanía denuncie.
6. **Realizar operativos semanales en coordinación con la Intendencia de Policía del Guayas** para evitar y sancionar contravenciones de policía.
7. **Intensificar la búsqueda de información e inteligencia para dar con el paradero de los delincuentes más peligrosos** que conforman bandas organizadas en la ciudad de Guayaquil.
8. **Levantar mapas de vulnerabilidad y de riesgo** en cada una de las Zonas de Guayaquil.
9. **Reentrenar el personal policial del servicio urbano y de las unidades de policía comunitaria** en materia de procedimientos policiales, incluyendo la mediación de conflictos.
10. **Establecer fuertes controles y medidas de seguridad en la emisión del certificado de antecedentes policiales (record policial)**, para evitar su falsificación y para que sea confiable.
11. **Coordinar la entrega de las partes de detención de manera inmediata para que el Fiscal pueda iniciar de inmediato la instrucción** y solicitar al juez la prisión preventiva, logrando legalizar dentro de veinticuatro horas la detención del imputado.
12. **Destinar a las unidades de delitos contra las personas y la propiedad del Ministerio Público treinta agentes policiales**, los cuales serán escogidos directamente por el Jefe de la Policía Judicial del Guayas, lo que garantizará una mejor y fluida coordinación en la investigación del delito que afecta directamente a la seguridad ciudadana.
13. **Establecer una mejor coordinación interna para que los testigos esenciales del Fiscal** (el policía que hizo la detención, el policía que realizó la investigación y el policía que reconoció la evidencia) **acudan y no falten a las audiencias y diligencias del proceso.**
14. **Garantizar, en coordinación con Comisión de Tránsito de Guayas, la vigilancia en las vías en las cuales se ha incrementado y en las que se incrementará la intensidad de la iluminación**, las cuales se han recomendado a la ciudadanía utilizarlas preferentemente para su transportación nocturna.

### IV. Compromisos que asume la Fuerza de Tarea Conjunta FTC-2 de Guayas

1. **Focalizar las acciones en contra del instrumento principal del crimen y robo organizado**; esto es: la tenencia ilegal de armas, fortaleciendo la tarea del control en toda la ciudad con el apoyo de la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Guayas, para lo cual se harán operativos sorpresivos, puntuales o masivos en sitios diferentes de la urbe o en lugares permanentes como las paradas y estaciones de transferencia de la metro vía y de buses urbanos. Todo esto acompañado de un plan comunicacional para que se conozcan las reformas a la Ley de Control de Armas y Explosivos, que modifican drásticamente las sanciones que regirán a partir del 18 de julio del 2006, esto es, reclusión menor de tres a seis años y multas de hasta mil a cinco mil dólares a quien porte armas sin los respectivos permisos.
2. **Tomar las medidas pertinentes para destruir públicamente esas armas para que no vuelvan a ser utilizadas por los delincuentes**

## V. Compromiso que asume la Comisión de Tránsito del Guayas

1. **Realizar operativos de retiro de circulación a los vehículos sin placas originales emitidas por la Institución o Dirección Nacional de Tránsito, sean estos particulares o de alquiler,** así como también, a los vehículos de Instituciones Públicas, Ministerios, Subsecretarías, Gobernación, Jefaturas y Tenencias Políticas, Prefectura, Consejo Provincial, Alcaldías, Municipios, Comisión de Tránsito, Cuerpo Consular, Corte de Justicia y Jueces Civiles, Penales, Tránsito, Trabajo, entre otros; Fiscalías. Cuerpo de Bomberos, IESS, Pacifictel, CATEG, Direcciones Regionales de Salud, Trabajo, etc., Tanqueros de Combustible, Agua, etc., Volquetas, Camiones, Motos, entre otros. A partir del día 1ero de julio de 2006 inclusive, se iniciaran dichos operativos.
2. **Cooperación inmediata en los operativos antidelincuenciales** cuando lo requiera la Fuerza Pública.
3. **Garantizar, en coordinación con la Policía Nacional, la vigilancia en las vías en las cuales se ha incrementado y en las que se incrementará la intensidad de la iluminación,** las cuales se han recomendado a la ciudadanía utilizarlas preferentemente para su transportación nocturna.

## VI. Compromisos de la Municipalidad, a través de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil

1. **Equipar con medios de movilización a la Policía Nacional acantonada en Guayaquil**
  - Se adquirirán 100 camionetas que servirán para ampliar la cobertura del patrullaje que realiza la Policía Nacional en Guayaquil, las mismas que contarán con sistemas de localización incluidos. Fecha de Entrega: Enero del 2007, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.
  - Adquirir 230 motos, que servirán para el patrullaje y la cobertura que realiza diariamente la Policía Nacional en la ciudad de Guayaquil. Fecha de Entrega: Enero del 2007, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.
  - Adquirir 100 balizas para la Policía Nacional acantonada en Guayaquil. Fecha de Entrega: Diciembre del 2006, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.
2. **Equipar con medios de comunicación a la Policía Nacional acantonada en Guayaquil**
  - Adquirir 126 radios móviles y 335 radios portátiles con sus respectivas baterías y accesorios. **Fecha de entrega:** Noviembre del 2006, siempre y cuando se cumplan con los requisitos técnico – legales de la licitación.
  - **Establecer un Sistema de Auditoría y Control de Bienes** periódico y permanente para que, los bienes que se adquieran y que sean entregados a la Policía Nacional se los utilice en la ciudad de Guayaquil y se garantice su buen estado de funcionamiento.
  - **Adquirir un Sistema Único de Llamadas y Despacho de emergencias**  
Se dotará a la ciudad de Guayaquil de un sistema único de atención de llamadas y atención de emergencias eficiente.
5. **Equipar con equipos técnicos a la División de Criminalística de la Policía Judicial del Guayas**  
Se iniciará en los próximos días los procesos legales para el equipamiento con última tecnología de los laboratorios de criminalística de la Policía Judicial del Guayas, a fin de facilitar el esclarecimiento de los delitos con equipos tales como ADN, sistema de impresiones dactilares, sistema de registro de balística, microscopio electrónico de barrido de pruebas en la escena del crimen, entre otros.
6. **Construir y equipar un nuevo pabellón en la Penitenciaria del Litoral**  
Se edificará un moderno pabellón de la penitenciaría del litoral en un período de ocho meses contados a partir de este mes de junio y se financiará de manera permanente su funcionamiento anual. Así mismo, se lo dotará de equipos y mobiliario una vez construido.

**7. Trabajos de prevención en seguridad ciudadana**

Se continúan los trabajos en la fase preventiva de la seguridad ciudadana, bajo la dirección del Soc. Gaitán Villavicencio, en políticas alternativas para la prevención del delito y de la Sra. Nelsa Curvelo en la desarticulación de pandillas, como se lo ha venido haciendo hasta ahora.

**8. Poner en funcionamiento un observatorio del delito con la Escuela Politécnica del Litoral ESPOL**

**9. Continuar con el Plan de Vigilancia de Rutas Alumbradas, fase 1**

Coordinar con la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Guayas el plan de covigilancia en su primera parte en las rutas alumbradas, con el propósito de recomendar su uso, especialmente en las noches, mientras que se avanza en una segunda etapa del plan, vigilando los resultados.

**10. Apoyar los operativos de control de armas**

En coordinación con las Fuerzas Armadas y con el apoyo de la Policía Nacional y de la Comisión de Tránsito del Guayas, realizar los operativos de control de armas para reducir la tenencia ilegal de armas en Guayaquil, vigilando los resultados.

**11. Apoyar el control de vehículos sin placas**

En Coordinación con la Comisión de Tránsito del Guayas y con el apoyo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, realizar operativos con el propósito de retirar de circulación aquellos vehículos que no utilicen las placas que otorga la Comisión de Tránsito del Guayas o la Dirección Nacional de Tránsito, vigilando los resultados.