

SEGURIDAD COMO COMPETENCIA COMPLEMENTARIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS: CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Security as a complementary competence of Decentralized Autonomous Governments: Case of the Metropolitan District of Quito

CRISTINA ESCOBAR MONTALVO¹

Investigadora independiente, Quito, Ecuador

Resumen

La investigación tiene como objetivo determinar el alcance de la seguridad como competencia complementaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con especial atención en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. El trabajo se desarrolla desde un enfoque investigativo cualitativo, con principal énfasis en el análisis y revisión de material bibliográfico y normativo. Con base en la revisión bibliográfica, se concluye que la seguridad ciudadana, si bien está contemplada como competencia de los GAD, solo lo es a nivel de prevención, por lo que las acciones se limitan a políticas públicas, planes o proyectos. En tal sentido, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito concibe en su normativa un Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de la competencia concurrente que posee en materia de seguridad. El presente trabajo analiza la razón de ser y alcance de la mencionada competencia; y, describe cual es el sistema implementado por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito.

Palabras clave

Seguridad, Convivencia ciudadana, Descentralización.

Abstract

The objective of the research is to determine the scope of security as a complementary competence of the Decentralized Autonomous Governments, with special attention to the Municipality of the Metropolitan District of Quito. The work is developed from a qualitative investigative approach, with main emphasis on the analysis and review of bibliographic and regulatory material. Based on the aforementioned review, it was possible to conclude that citizen security, although it is considered a competence of the GAD, is only at the level of prevention, so the actions that can be carried out are limited to public policies, plans or projects. In this sense, the Decentralized Autonomous Government of the Metropolitan District of Quito conceives in its regulations a Metropolitan System of Security and Citizen Coexistence, within the concurrent competence it has in matters of security. This work analyzes the reason for being and scope of the aforementioned competence and describes the system implemented by the GAD of the Metropolitan District of Quito.

Keywords

Security, Citizen, Decentralization.

¹ Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador por la Universidad Central del Ecuador. ciescobarmontalvo@gmail.com. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5970-9127>.



1. Introducción

El miedo a ser víctimas de delitos es un sentimiento que se ha generalizado e incrementado en los ciudadanos en todas las ciudades del Ecuador. La justificación de este sentir social se puede evidenciar en el crecimiento de la tasa de muertes violentas que se ha dado en casi un 500% entre 2016 y 2022, según el portal Insight Crime (Insight Crime, 2022). De hecho, en 2022, el país registró una tasa de 25,9 por cada 100 000 habitantes; y, se estima que la tasa podría llegar a 40 por cada 100 000 habitantes para finales de 2023, situándose como la más alta de la región (Rodríguez & Mafla, 2023, p. 13).

Si bien las cifras mencionadas son nacionales, no basta con analizarlas de manera sectorizada. Es decir, hay ciudades y sectores en esas ciudades que son más peligrosos que otros. Es justamente por lo expuesto, que si bien la garantía de la seguridad humana o ciudadana como derecho es una potestad del Gobierno Central que requiere analizarse desde otros niveles de gobierno y gestión, para, de tal manera, comprender la capacidad de acción de los diversos Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GAD).

Por lo expuesto, en el siguiente artículo se indaga el concepto de seguridad humana, se ha investigado desde un enfoque metodológico cualitativo, en el cual se partió de la revisión de cifras de criminalidad, percepción de la seguridad y situación de seguridad actual. En tal sentido, las principales fuentes estudiadas han sido artículos académicos y tesis de pregrado y posgrado que abarcan la seguridad ciudadana, la distribución de competencias de los GAD o ambos aspectos. Asimismo, se estudió la normativa vigente. Al respecto, se ha podido evidenciar que no existe mucha literatura que abarque la seguridad ciudadana desde la descentralización de funciones del Estado ecuatoriano, analizando la naturaleza de estas competencias y cómo han sido implementadas.

Una vez que la literatura fue identificada se plantea la problemática como ¿Cuál es el alcance de las competencias de seguridad ciudadana de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos? Y ¿Qué acciones se han tomado desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) en el marco de las mencionadas competencias? Responder las antedichas preguntas, y comprender el alcance de las competencias es de vital importancia debido a la actual crisis de seguridad que vive el país.

Por lo expuesto, en el presente artículo, se analiza la garantía de la seguridad como competencia del Poder Ejecutivo, tanto a nivel central como descentralizado conforme la organización del Estado ecuatoriano; y, se describe la conformación del Sistema Metropolitano de Seguridad concebido en la normativa del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD DMQ). Esto con el objetivo de evidenciar cómo se ejecuta y plasma la descentralización de la competencia de seguridad y cuál es el alcance de esta. De esta forma, se ha podido concluir que la competencia en materia de seguridad que tienen los GAD es de naturaleza complementaria, por lo que solo pueden actuar a nivel de prevención.

2. Concepto de seguridad

Previo a analizar la norma sobre la competencia en materia de seguridad ciudadana, en el presente apartado se resumirán y compilarán los diversos conceptos de seguridad, para una mejor comprensión del contenido de la legislación ecuatoriana en la materia.

El término seguridad humana alcanzó relevancia por primera vez con la publicación en 1994 del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Al respecto, dicho informe plantea el cambio de la concepción de seguridad humana desde la dimensión Estado-nación (PNUD, 1994, p. 25) a relacionarlo con las personas y sus derechos. De igual manera, el informe señala que “la seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas” (PNUD, 1994, p. 25).

Con base en lo expuesto, se señala que la seguridad humana debe considerarse desde sus cuatro características esenciales:

- i) La seguridad humana como una preocupación universal.
- ii) Componentes de la seguridad humana son interdependientes
- iii) Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- iv) La seguridad humana está centrada en el ser humano (PNUD, 1994, p. 25-26).

No obstante, la seguridad humana es un concepto que no ha sido definido de manera unívoca. Sin embargo, a continuación, se señalarán algunos conceptos de seguridad humana. El primero la define como “una condición o estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas” (Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, 1999, párr. 15).

Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas General en su resolución 66/290 de 10 de septiembre de 2012, señala que la seguridad humana es “un enfoque para ayudar a los Estados Miembros a identificar y abordar desafíos generalizados y transversales para la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de su pueblo” (Resolución 66/290, 2012, p. 1), Además, pide “respuestas centradas en las personas, integrales, específicas del contexto y orientadas a la prevención que fortalezcan la protección y el empoderamiento de todas las personas” (2012, p. 2).

Un concepto dado por el Vicerrector de la Universidad de las Naciones Unidas, Ramesh Thakur (1997) señala que:

La seguridad humana se refiere a la calidad de vida de la gente de una sociedad. Cualquier cosa que degrade su calidad de vida- presión demográfica, disminución en el acceso a los recursos, etc.; son amenazas a la seguridad. Contrariamente, todo lo que pueda subir su calidad de vida- desarrollo económico, mejorar el acceso a los recursos, participación social y política, etc., son mejoras de la seguridad humana (p. 47).

Con los conceptos expuestos se evidencia que la seguridad no se relaciona solo con la protección interna y externa de ataques de grupos beligerantes, o de otra naturaleza, sino que implica la garantía para el pleno goce de otros derechos de manera libre y digna. En conclusión, se recalca que la seguridad es un derecho humano transversal al disfrute de todos los otros derechos.

3. Seguridad como competencia estatal

Una vez que se ha comprendido el concepto de seguridad humana, es importante determinar cuál es el rol del Estado alrededor de este derecho humano. En este apartado se analizará la competencia de seguridad ciudadana desde los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución ecuatoriana del 2008.

Respecto del ente garante de la seguridad ciudadana, es importante tomar en cuenta lo mencionado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, del año 2009, refiriéndose no al término seguridad humana², sino seguridad ciudadana al señalar que:

² Dentro del presente trabajo no se realizará una diferencia conceptual entre seguridad humana o seguridad ciudadana, y se utilizará los términos de manera indistinta dentro del mismo.

[...] la Comisión considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos que serán objeto de análisis específico en el cuerpo de este informe (CIDH, 2009, p. 7).

Es decir, la obligación de brindar seguridad a las personas, según el apartado anterior, recae en los Estados. Dicha obligación se encuentra contenida en los siguientes instrumentos internacionales (ver Tabla 1):

Tabla 1: Derecho a la seguridad ciudadana en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Instrumento internacional	Artículo	Texto
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Artículo 3	“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Artículo 1	“Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Artículo 7	“Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Artículo 9	“Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Nota: Tabla elaborada por la autora en 2024 a partir de declaraciones internacionales.

Como se puede observar en la normativa internacional, la seguridad se concibe como un derecho de las personas y no como una obligación estatal en estricto sentido de la redacción de la norma. Al respecto, es importante recalcar que la ratificación de estos instrumentos internacionales tiene implicaciones para los Estados. La principal implicación radica en que:

El Estado se obliga a respetar los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción, lo que implica no interferir en su libertad de acción ni en el uso de sus propios recursos para satisfacer sus necesidades personales; se compromete a proteger a las personas y sus bienes frente a amenazas o ataques, lo cual exige su prevención y, si la violación se produce, garantizar la investigación efectiva, el castigo a los responsables de tales actos y la reparación respectiva [...] (Comité DESC, 1999, párr. 15).

Por consiguiente, sobre la seguridad ciudadana la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 3 numeral 8 señala lo siguiente: “Son deberes primordiales del Estado: [...] 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” (CRE, 2008, art. 3 no. 8).

Asimismo, establece que:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno (CRE, 2008, art. 393).

Esto implica que, a nivel constitucional en Ecuador, el Estado tiene el deber de garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral; y, respecto de la seguridad humana debe generar políticas públicas en esta materia. Asimismo, la Ley de Seguridad Pública y del Estado señala que:

Art. 3.- Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009, art. 3).

Sobre la base a la normativa expuesta en el 2019 a través del Ministerio del Interior ecuatoriano se genera el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030, el cual señala varios objetivos estratégicos, entre los que destacan los siguientes:

- i) Implementar un servicio de seguridad ciudadana orientado a la asistencia integral a las víctimas de delitos y violencia y a la protección de sus bienes.
- ii) Implementar un sistema de gobernanza a través de la participación ciudadana, de los actores locales y nacionales, de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana manteniendo una rendición de cuentas continua sobre las acciones públicas, que garantice una alineación estratégica completa.
- iii) Implementar acciones públicas basadas en investigación científica sobre problemas de seguridad ciudadana con su respectivo modelo de seguimiento y evaluación. (Ministerio del Interior, 2019, p. 241 – 256).

De la normativa constitucional expuesta, en concordancia con la Ley de Seguridad del Estado y el Plan Nacional de Seguridad, se observa que hay lineamientos generales específicos en materia de seguridad ciudadana, en el que prima el deber del Estado. Es decir, se ha podido evidenciar que el garante directo del derecho a la seguridad humana o ciudadana es el propio Estado.

Sin embargo, este accionar se puede dar en niveles de descentralización dependiendo de la organización de competencias. En el caso particular de Ecuador, es un Estado el cual se gobierna de manera descentralizada (CRE. 2008. art. 1), por lo que en el siguiente acápite se analizará la seguridad desde la descentralización estatal.

4. Seguridad como competencia descentralizada

Una vez analizada la competencia macro en materia de seguridad ciudadana, en el presente apartado se la enmarcará en otros niveles de gobierno.

En el presente acápite, se abarcará el concepto de descentralización, el sistema de competencias establecido en la normativa ecuatoriana; y, en qué sentido está descentralizada la competencia de seguridad.

Así, la descentralización se puede entender como “la acción y efecto [...] de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado” (Borja, 1997, p. 270).

De manera más amplia también se puede entender a la descentralización como:

[...] la transferencia de competencias desde el nivel central del gobierno hacia otros niveles sub-nacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos. Cuando hablamos de descentralización hablamos de la transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas, en la gestión del poder político o en la gestión de los recursos estatales (Vérgara, 2011, p. 30).

Es decir, la descentralización comprende la entrega de competencias desde el gobierno central a otros niveles de gobierno, los cuales, en Ecuador llevan el nombre de GAD y se clasifican según al territorio que abarcan.

La norma que regula a los GAD, de manera general, es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), expedido en el 2010. Este cuerpo normativo conceptualiza a la descentralización como: “la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (COOTAD, 2010, art. 105).

Basándonos en este concepto, el COOTAD desarrolla un modelo de descentralización progresiva a través del sistema nacional de competencias; la institucionalidad responsable de su administración; las fuentes de financiamiento; y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (COOTAD, 2010, art. 1).

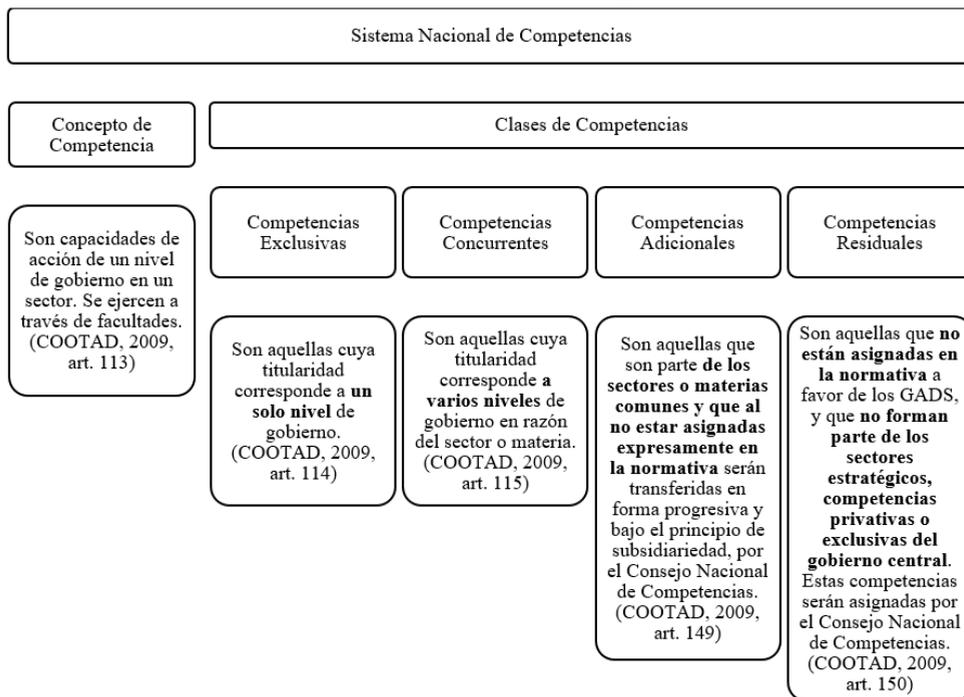
Previo al análisis del sistema de competencias de los GAD es de vital importancia señalar cuál es la clasificación que existe respecto de estos niveles de Gobiernos. El artículo 28 del COOTAD establece que “cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias” (COOTAD, 2010, art. 28).

Asimismo, establece que constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- i) Los de las regiones
- ii) Los de las provincias
- iii) Los de los cantones o distritos metropolitanos
- iv) Los de las parroquias rurales

Una vez señalada la clasificación de los GAD es importante describir brevemente el sistema de competencias establecido en la normativa ecuatoriana el cual se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Sistema Nacional de Competencia



Fuente: Elaborado por la autora a 2024 a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).

Una vez que se ha esclarecido el concepto de competencias y las clases de competencias de los GAD es importante determinar, dentro de estas, de qué naturaleza es la competencia de seguridad ciudadana. Para el efecto, es necesario analizar las competencias de cada clase de GAD relativas a la seguridad ciudadana en la Tabla 2:

Tabla 2: Competencias de los diferentes niveles de GAD en materia de seguridad ciudadana.

Nivel de gobierno	Competencias GAD	Atribuciones Máxima Autoridad
Regiones	Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana. (COOTAD, 2010, art. 31)	Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada región y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana. (COOTAD, 2010, art 3)
Provincias	Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana. (COOTAD, 2010, art. 41)	Coordinar un plan de seguridad ciudadana acorde con la realidad de cada provincia y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana, articulando para tal efecto el gobierno autónomo provincial, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional (COOTAD, 2010. art. 50)
Municipios	Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación técnica profesional del ente rector de la seguridad ciudadana y de la Policía Nacional, para formular la planificación de la política local, su ejecución y evaluación de resultados, sobre la acción preventiva, protección, seguridad y convivencia ciudadana. (COOTAD, 2010, art. 54)	Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana (COOTAD, 2010, art. 60)
Parroquias Rurales	Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana. (COOTAD, 2010, art. 64)	Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada parroquia rural y en armonía con el plan cantonal y nacional de seguridad ciudadana, articulando, para tal efecto, el gobierno parroquial rural, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional. (COOTAD, 2010, art. 70)
Distritos Metropolitanos	Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación técnica profesional del ente rector de la seguridad ciudadana y orden público y de la Policía Nacional para formular la planificación de la política local, su ejecución y evaluación de resultados, sobre la acción preventiva, protección, seguridad y convivencia ciudadana (COOTAD, 2010, art. 84)	Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana. (COOTAD, 2010, art. 90)

Fuente: Elaborado por la autora a 2024 a partir Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).

Como se puede evidenciar en las tablas anteriores, las competencias de los GAD, así como las atribuciones de sus máximas autoridades, principalmente radican en un eje de colaboración, prevención y desarrollo de planes de seguridad dentro de las respectivas circunscripciones. Sin embargo, en el caso de los GAD Municipales y de Distritos Metropolitanos, existe una potestad de creación y coordinación de Comités de Seguridad.

Asimismo, dentro de las competencias de los GAD Municipales y Distritos Metropolitanos hay que tener en cuenta que:

Los alcaldes y/o alcaldesas son responsables de la organización y funcionamiento de la policía municipal, los agentes civiles de tránsito y los cuerpos de bomberos. Estas son entidades complementarias de seguridad, reguladas por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad y Orden Público y se enfocan en mantener la seguridad a nivel local y colaborar con la policía nacional en la prevención del delito y la protección de la comunidad. Tienen funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito y compete a los GAD municipales la rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre ellas (Rodríguez & Mafla, 2023, p. 45).

De todo lo expuesto se desprende que la competencia de seguridad ciudadana es de carácter concurrente, en la que el Estado central, a través del Ministerio del Interior, es el principal garante; sin embargo, los GAD, en diferentes niveles, colaboran con este. Es decir, “los GAD tienen la función de prevenir la violencia —en el marco de sus competencias— y articular acciones a través de los consejos y planes locales de seguridad” (Rodríguez & Mafla, 2023, p. 46). Por lo tanto, es importante analizar la materialización de esta competencia en planes, programas o políticas públicas. A continuación, se revisará el caso del GAD del Distrito Metropolitano de Quito.

5. Seguridad como competencia del Distrito Metropolitano de Quito

Los GAD pueden tener un diferente grado de intervención en la seguridad dependiendo del nivel de descentralización al que pertenecen. En el presente apartado, se revisará la potestad que poseen los Distritos Metropolitanos, y cómo se articula esta competencia en el caso del DMQ.

Entonces, los GAD de Distritos Metropolitanos, a través de sus máximas autoridades, tienen las siguientes competencias en materia de seguridad:

- i) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos (COOTAD, 2010, art. 84 literal r).
- ii) La formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana. (COOTAD, 2010, art. 90 literal u).
- iii) Organización y empleo la policía municipal, los agentes civiles de tránsito y los cuerpos de bomberos (COESCOP, 2017, art. 2 no. 5 y art. 218).

Las mencionadas competencias se articulan a través de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad a través de diversas Ordenanzas. La primera a saber fue la Ordenanza Metropolitana No. 201, del 13 de diciembre de 2006, que se incorporó al final del Libro Segundo del Código Municipal³ para el Distrito Metropolitano de Quito, el Título X, de la Seguridad y Convivencia Ciudadanas Sus normas “apuntan a garantizar los derechos de las personas y a exigir el cumplimiento de sus deberes, creando mecanismos que les permitan acceder, real y efectivamente a los procesos de toma de decisiones y al buen uso del espacio público”. La mencionada Ordenanza ha sido reformada en varias ocasiones:

³ El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito es la compilación de las Ordenanzas Metropolitanas expedidas a través del Concejo Metropolitano. Por lo señalado, existen varias codificaciones de este, a la que se referenciará es a la contenida en la Ordenanza Municipal No. 52, sancionada el 21 de marzo de 2023, siendo la vigente el momento de redacción del presente artículo.

- Ordenanza Metropolitana No. 151, de 2 de diciembre de 2011, incorporando en el Título X, de la Seguridad y Convivencia Ciudadanas, del Código Municipal, disposiciones relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas.
- Ordenanza Metropolitana No. 357, de 15 de febrero de 2013, se incorpora al Título X, un Capítulo relacionado con la evaluación, resultados e impacto de los proyectos de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito
- Ordenanza Metropolitana No. 001, sancionada con fecha 29 de marzo de 2019, misma que en su Libro IV, del Eje Territorial, Libro IV.8, regula la Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos, conteniendo aquellas normas que se encontraban previamente las Ordenanzas mencionadas.
- Ordenanza Metropolitana No. 035-2022, sancionada con fecha 03 de junio de 2022, que reformó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, con lo cual se sustituyó el Título I, del Libro IV.8, sobre la Seguridad y Convivencia Ciudadana.

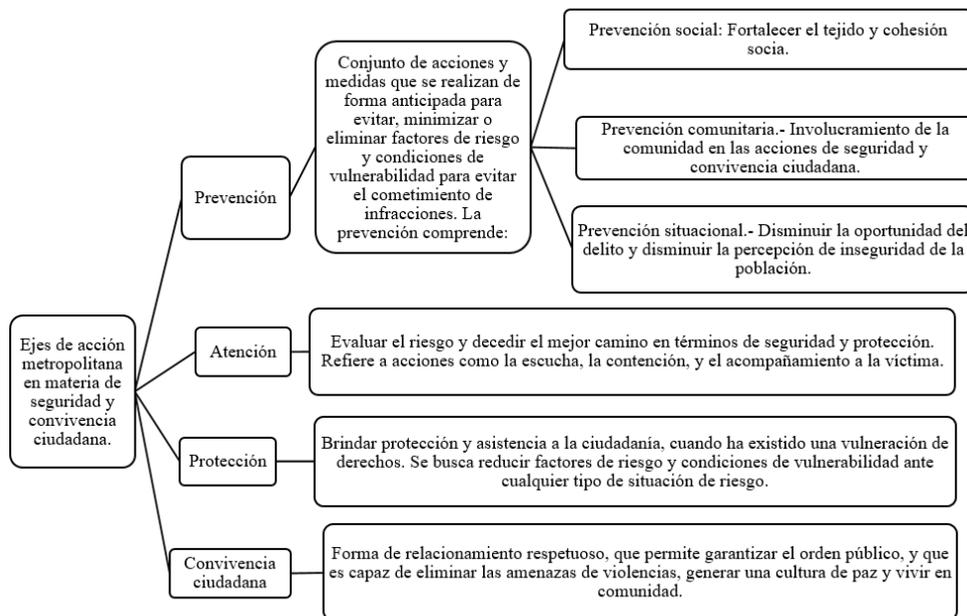
La Ordenanza No. 035-2022, es la última expedida en materia de seguridad a nivel Metropolitano y se encuentra codificada en el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, y señala que:

[...] tiene por objeto establecer los principios, objetivos y procedimientos para mejorar y fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, en el marco del respeto, garantía y protección de los derechos humanos, estableciendo para el efecto las instancias, y los mecanismos institucionales y participativos que constituyen el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Código Municipal, 2023, art. 4078).

El Libro IV.8 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito abarca los asuntos relativos a la seguridad, convivencia y gestión de riesgos; principalmente, los ejes de acción, el Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las Políticas de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y las faltas y sanciones relativas a seguridad ciudadana.

Respecto a los ejes de acción institucional en materia de seguridad se orientará bajo el principio de integralidad, que comprende acciones conjugadas de prevención, atención, protección y sanción en competencias. Con este antecedente, el artículo 4082 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito señala que los ejes centrales de acción son los señalados en el Gráfico 2:

Gráfico 2: Ejes de acción metropolitana en materia de seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Elaborado por la autora a 2024 a partir del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2023).

Posteriormente, la normativa contempla el diseño del Sistema Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (SMSCC) entendido como:

[el] conjunto de instituciones públicas y privadas, que, en el ámbito de sus competencias, con sus propios recursos y conforme a las normas y regulaciones aplicables, interactúan y se relacionan para asegurar el manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana, basados en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de los animales y la naturaleza (Código Municipal, 2023, art. 4085).

Según el concepto del SMSCC, es importante señalar que lo forman las instituciones del sistema central y las del GAD DMQ (Código Municipal, 2023, art. 4086); la normativa prevé que existirán niveles de actuación institucionales e interinstitucionales. Cada nivel tendrá diferentes instancias, en el cual el institucional tiene la instancia de gestión y control, y de ejecución. Por otro lado, el nivel interinstitucional tendrá la instancia de aprobación de la planificación estratégica (Código Municipal, 2023, art. 4087).

En el SMSCC, la dependencia de decisión estratégica en GAD DMQ es la Secretaría responsable en materia de seguridad y gobernabilidad, cuya competencia es gestionar y controlar las políticas de seguridad aprobadas por el órgano competente (Código Municipal, 2023, art. 4089). Entre las otras competencias que posee como órgano de decisión estratégica, se encuentran las relacionadas a formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana, dirigir acciones de prevención, atención y protección; fortalecer las acciones de prevención comunitaria

y prevención situacional, impartir las directrices institucionales orientadas a la prevención, protección, atención, reparación y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación, con énfasis en la violencia de género, entre otras (Código Municipal, 2023, art. 4090).

Como se mencionó antes, que el SMSCC presenta un nivel de actuación interinstitucional, su coordinación será mediante la constitución del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Código Municipal, 2023, art. 4092). El mencionado Consejo es

[...] una instancia de coproducción de políticas públicas en materia de seguridad, responsable de analizar, formular y la planificación estratégica metropolitana en este ámbito, para lo cual se encargará de coordinar las acciones metropolitanas con la fuerza pública y con las entidades gubernamentales, no gubernamentales y la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana (Código Municipal, 2023, art. 4093).

Asimismo, dentro del desarrollo de este SMSCC se prevé la creación de los Consejos Zonales de Seguridad los cuales “[...] ejercen las funciones en las zonas metropolitanas conforme lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito” (Código Municipal, 2023, art. 4095). También se prevé la generación de Comités de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que serán conformados por habitantes de barrios urbanos o rurales, o comunas, que comparten territorio y una realidad social común, para mejorar las condiciones de seguridad de sus barrios o comunas (Código Municipal, 2023, art. 4097).

En cumplimiento de las competencias previamente expuestas y en el margen de la seguridad a un nivel complementario, tras la aprobación del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, mediante Resolución ADMQ Nro. 008-2024, del 22 de febrero del 2024, el alcalde del DMQ, dispuso “a la Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para que en coordinación con las entidades municipales identificadas como líderes de proyectos, implemente el Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023-2027 [...]” (Resolución ADMQ Nro. 008-2024, 2024, art. 1).

El Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023-2027 es la respuesta en materia de políticas públicas dada desde el SMSCC a la situación de inseguridad de la ciudad y presenta tres apartados principales: (i) Proceso de Construcción, (ii) Diagnóstico Situacional, y (iii) Planeación Estratégica. El tercer apartado establece las políticas públicas y proyectos de seguridad ciudadana a implementarse entre el año 2023 y 2027, y es el trascendente en el presente artículo.

Las políticas propuestas están divididas en cuatro ejes fundamentales: matriz de mercados ilegales, la matriz de violencia común, los incidentes contra la convivencia ciudadana, y las capacidades de gobernanza (Plan Metropolitano de Seguridad, 2024, p. 147-149).

El contenido en cada uno de estos ejes determina la política a integrarse. Entre las que se proponen constan:

- i) Control interinstitucional en apoyo a la seguridad ciudadana
- ii) Integración y modernización tecnológica en apoyo a la seguridad y convivencia ciudadana
- iii) Promoción de convivencia ciudadana
- iv) Construcción de cultura de paz en niños, niñas, adolescente y jóvenes
- v) Participación ciudadana en apoyo a la seguridad y convivencia ciudadana
- vi) Recuperación y cuidado de espacios públicos para la vida, la paz y la seguridad
- vii) Fortalecimiento institucional del sector seguridad

- viii) Política de género para entidades municipales con actividades complementarias de seguridad ciudadana y control del orden público. (Plan Metropolitano de Seguridad, 2024, p. 147-149).

Como se puede evidenciar, en las políticas metropolitanas expuestas se busca fortalecer la prevención del delito, incorporar la tecnología, recuperar el espacio público y generar política de género en las instituciones complementarias de seguridad. Todas estas se enmarcan en las capacidades y competencias complementarias de seguridad, no desde la reactividad, sino desde la prevención. De esta manera, la prevención, tanto comunitaria como situacional, es el único ámbito desde el cual pueden actuar los GAD Metropolitanos.

De lo expuesto, se puede evidenciar que la competencia atribuida en materia de seguridad ciudadana que le brinda el COOTAD a los GAD Metropolitanos, es de carácter concurrente y de coordinación. Sin embargo, en el caso particular del DMQ existe todo un sistema que abarca a varias instituciones para ejecutar dicha competencia. Dicho sistema materializa su trabajo, proyecto, políticas públicas y líneas de acción en un Plan Metropolitano de carácter interinstitucional, que, además, es aprobado por un cuerpo colegiado creado para el efecto.

Sobre el funcionamiento o éxito de este, no puede existir un actual pronunciamiento, ya que la Ordenanza que crea el Sistema de Seguridad y el Consejo es del 2022, y no había sido implementada hasta noviembre del 2023, cuando se aprueba el Plan Metropolitano de Seguridad. Este Plan presenta sistemas e indicadores de cumplimiento y satisfacción en cada uno de los proyectos que pretende desarrollar.

Al respecto, es interesante señalar que los proyectos propuestos nacen de la coordinación interinstitucional, tanto con entes del gobierno central, como del GAD DMQ y de la sociedad civil.

Por otro lado, el funcionamiento de las políticas que nacen de este consejo de seguridad se agota en la prevención debido a la limitación de competencias en este ámbito. Por ejemplo, en Bogotá-Colombia, la Secretaría de Seguridad que forma parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá tiene varios proyectos desde la prevención como el proyecto patrullando, así como en la operatividad al hacerse cargo de las cárceles distritales (Alcaldía de Bogotá, 2024). Estas acciones están justamente amparadas en las competencias de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía de Bogotá, contenidas en el Decreto 413 de 2016. Esto se trae a colación por 2 razones principales: la legalidad administrativa como límite de las actuaciones gubernamentales; y cómo la descentralización de la competencia de seguridad puede tener otra perspectiva.

En conclusión, si bien el modelo actual del DMQ se está diseñando conforme a la normativa, es importante cuestionarse si la competencia en seguridad ciudadana podría ser ampliada. Esto con miras a asemejar a sistemas exitosos como el de la Alcaldía de Bogotá.

6. Conclusiones

Con la fundamentación teórica y normativa contenida en el presente artículo, se puede concluir, en primera instancia, que el derecho a la seguridad humana o ciudadana, entendido como el “sentirse seguro” mientras se lleva la vida en general, es de vital importancia y debe ser garantizado por los Estados, conforme los instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas constitucionales.

Por eso, algunos países como el Ecuador prevén la descentralización como una forma de gobierno; y, por lo tanto, la competencia en materia de seguridad se puede y debe garantizar conforme dicha división política.

Justamente, el COOTAD prevé competencias en materia de seguridad para todos los niveles de gobierno. Sin embargo, estas competencias son de carácter concurrente; y, solo

permiten el apoyo de los diversos GAD al Gobierno Central. Esto implica que, los GAD tienen un accionar limitado a la prevención y disuasión en materia de seguridad, y en tal sentido deben proponer sus políticas y sistemas.

Si bien la competencia de seguridad debe pertenecer al Estado Central, por el tema del monopolio de la fuerza y de castigo; es importante el cuestionamiento alrededor de si tal vez se pudiese transferir competencias más tangibles para el accionar de los diversos GAD. Como se mencionaba, ejemplos como el de Bogotá podrían ser un punto de partida para analizar hasta qué punto un municipio puede actuar en este ámbito de manera exitosa.

Ya a nivel operativo, se puede evidenciar que el DMDQ, en cumplimiento a las competencias que se le han atribuido, dentro de su normativa ha generado un Sistema Metropolitano de Seguridad. Los lineamientos de este, proyectos y políticas públicas están plasmados en el Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023-2027, el mismo que será evaluado conforme la normativa municipal y los indicadores contenidos en este. Sin embargo, cuando se evalúe, se podrían contrastar los resultados obtenidos con otros modelos de descentralización de la seguridad ciudadana.

En el mismo sentido, se puede concluir que las acciones que se pueden ejecutar de manera complementaria en materia de seguridad son de varia índole, aun cuando se deben agotar en la prevención.

Por otro lado, dentro de la normativa colombiana se ha evidenciado que, dependiendo de la naturaleza de la descentralización de cada Estado, la competencia de seguridad se puede entregar a los GAD de manera más amplia que solo a nivel de prevención.

Referencias bibliográficas

Libros

- Borja, R. (1997). *Descentralización, en Enciclopedia de la "Política"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cedeño, M. y Párraga, L. (2022). *Propuesta de elaboración de política pública en materia de seguridad ciudadana para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar. Tesis de Master*, Calceta: ESPAM MFL.
- Cuesta Holguín, C. L. (2017). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007-2015)*. Tesis de Master, Quito: Flasco Ecuador.

Artículos de publicaciones periódicas

- Aray, K., Sánchez, J., Hidalgo, M. y Molina, Y. (2022). Recursos públicos para la seguridad ciudadana en Portoviejo-Ecuador. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 24(2), 235-255.
- Babu, B. (2016). *From National Security To Human Security: A PARADIGM SHIFT IN THE MAKING*. *World Affairs: The Journal of International Issues*, 20(1), 30-41. <https://www.jstor.org/stable/48505260>
- Dávila, P. (2023). Importancia del Rol Preventivo en Materia de Seguridad Ciudadana, como Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(6), 4902-4915.
- Rodríguez, V. y Mafla, E. (2023) *Seguridad ciudadana: una responsabilidad compartida. Manual con desafíos y herramientas de acción desde lo local*. Quito: UASB.

Publicaciones web

- Alcaldía de Bogotá (2024). *Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Recuperado de: <https://scj.gov.co/es/seguridad-y-convivencia/patrullando>
- Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional. (1999). *Human Security: Safety for People in a Changing World, Toronto*. Recuperado de: <http://www.summit-americas.org/Canada/Humansecurity-english.htm>
- Ministerio de Gobierno. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica*. Recuperado de: https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACI%CC%81FICA-2019-2030-1_compressed.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre desarrollo Humano 1994*. Recuperado de: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf>
- Swissinfo. (2022). *Ecuador cierra 2022 con la mayor tasa de muertes en homicidios de la historia*. Recuperado de https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-seguridad_ecuador-cierra-2022-con-la-mayor-tasa-demuertes-en-homicidios-de-la-historia/48171304
- Vergara, F. (2011). *La Descentralización del Estado Ecuatoriano en Tiempos de una Nueva Constitución*. Quito: UASB. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2961/1/T1054-MDE-Vergara-La%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Instrumentos internacionales

- Comité DESC. (1999) *El derecho a una alimentación adecuada, observación general 12*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/INEC/IGUB/derecho-a-una-alimentacion-adecuada.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe Sobre Seguridad Ciudadana Y Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

Normativa nacional

- República del Ecuador. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Registro Oficial Edición Especial 860, 08 de mayo de 2023.
- República del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303, 11 de agosto de 2010.
- República del Ecuador. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Registro Oficial Suplemento 19. 21 de junio de 2017.
- República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial, 20 de octubre del 2008.
- República del Ecuador. Ley de Seguridad Pública y de Estado. Registro Oficial Suplemento 35, 28 de septiembre de 2009.