LECCIONES APRENDIDAS PARA LOS ALCALDES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y GESTIÓN TERRITORIAL DE LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE MIGRATORIO

Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Asocapitales
Versión 1.0. Bogotá, Junio de 2023.

ISBN: 978-628-95518-7-7

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Pact y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

RESUMEN EJECUTIVO: LECCIONES APRENDIDAS PARA LOS ALCALDES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y GESTIÓN TERRITORIAL DE LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE MIGRATORIO

Por: CARLOS MEDINA RAMÍREZ[1]

La trata de personas: un problema creciente para las ciudades capitales

La trata de personas se define como el traslado de personas por medios ilegales con fines de explotación laboral, sexual, servidumbre o extracción de órganos. En Colombia, la trata de personas es un problema grave que afecta a miles de personas cada año, siendo las mujeres y los niños los más vulnerables. La mayoría de las víctimas son engañadas con falsas promesas de empleo, matrimonio o educación, y son obligadas a trabajar en condiciones precarias, sometidas a abusos y violaciones de sus derechos humanos.

Entre las causas de la trata de personas en Colombia se encuentran la pobreza, la falta de oportunidades económicas y educativas, la corrupción y la violencia en algunas regiones del país. Asimismo, la migración irregular y la trata de personas están estrechamente relacionadas, ya que muchas personas que buscan mejores oportunidades en otros países caen en manos de las redes de trata de personas.

Para combatir este flagelo, el gobierno colombiano ha implementado diversas leyes y políticas públicas, como la Ley 985 de 2005, que tipifica la trata de personas como delito y establece sanciones para quienes la cometan. Las capacidades del Estado Nacional y de los gobiernos territoriales en materia de lucha contra la trata de personas se pueden fortalecer si algunas buenas prácticas desarrolladas en el sector seguridad y convivencia se comparten con los comités de trata, que es la instancia de coordinación fundamental de la lucha contra este delito. La tesis central de este documento es que los comités de trata pueden establecer una relación constructiva con los consejos de seguridad y convivencia ciudadana.

[1]Abogado y especialista en Derecho Financiero del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Con una amplia experiencia en el sector público y privado. Fue Procurador Delegado para Derechos Humanos, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, asesor de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y consultor en la Organización Internacional para las Migraciones. En su carrera profesional de más de 20 años ha gerenciado proyectos de seguridad ciudadana, trata de personas, lucha contra el tráfico de armas, crimen organizado y las drogas, entre otros.

Los consejos de seguridad y convivencia ciudadana, un espacio para articular la respuesta a la trata de personas

Los consejos de seguridad y convivencia ciudadana son la principal instancia de coordinación de las autoridades locales para enfrentar la comisión de infracciones en los municipios. Los alcaldes son los responsables de la convivencia y la seguridad en su jurisdicción y para ello deben recolectar información veraz que les permita planear la asignación de los recursos humanos y el presupuesto de inversión en los territorios y las personas más afectadas. Los siguientes son los objetivos de los consejos de seguridad y convivencia:

> **Decreto 1284 de 2017. ARTÍCULO 2.2.8.2.2. Objetivos de los Consejos de Seguridad y Convivencia.** Son objetivos de los Consejos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los siguientes: 1. Generar dinámicas de coordinación interinstitucional, a partir de lo cual se debe lograr un abordaje integral y sostenible para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y convivencia en espacios públicos y privados. Se constituye en la principal instancia para la toma de decisiones en estas materias y teniendo como referente las discusiones y decisiones que se· den en espacios de coordinación interinstitucional especializados en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

El consejo de seguridad y convivencia es una instancia que ha desarrollado capacidades de análisis de datos para la toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia, y en ello ha jugado un papel central el liderazgo de la Policía Nacional de Colombia en relación con los datos registrados en el Sistema de Información Estadística Delincuencial y Contravencional (SIEDCO). Allí se registran todas las presuntas conductas delictivas que llegan a conocimiento de la Policía y la Fiscalía General de la Nación. Muchos de esos delitos cuentan con las coordenadas y por lo tanto sirven para elaborar mapas que luego sirven de criterio orientador para las decisiones que deben tomar los miembros del consejo. Dentro de esos delitos se encuentra la trata de personas y también algunos delitos relacionados, como son aquellos que asociados con el título

Por otra parte, la trata de personas debido a su gravedad ha desarrollado una institucionalidad propia con el fin de luchar contra este flagelo. La instancia correspondiente se denomina Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, el cual además debe promover la creación de los comités territoriales. Los objetivos de lucha contra la trata de personas han sido definidos por la Ley 985 de 2005, y son los siguientes: [2]

[2] Ley 985 de 2005, "por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma", (…) **Artículo 13. Objeto.** El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas será el organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. **Artículo 14. Integración del Comité.** El Comité estará integrado por los siguientes miembros:1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien lo presidirá; 2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el director de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior, o su delegado; 3. El Ministro de la Protección Social o su delegado; 4. El Ministro de Educación o su delegado; 5. El Director General del Departamento Administrativo de Seguridad o su delegado; 6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado; 7. El Fiscal General de la Nación o su delegado; 8. El Procurador General de la Nación o su delegado; 9. El Defensor del Pueblo o su delegado; 10. El Subdirector General de la Oficina de Interpol en Colombia o su delegado; 11. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado; 12. El Consejero(a) Presidencial para la Equidad de la Mujer o su delego(a); 13. El Director(a) de Fondelibertad o su delegado; 14. El Director(a) General de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis

> **Ley 985 de 2005. Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.

Ahora bien, los comités de trata de personas pueden ser fortalecidos a partir de las capacidades institucionales desarrolladas en los consejos de seguridad y convivencia. Hay una gran cantidad de información recolectada y procesada en el sector seguridad que pueden ser usadas en la prevención de la trata de personas. Por ejemplo, es sobresaliente la capacidad de la Policía Nacional y de las seccionales de investigación criminal (SIJIN) para recolectar y analizar datos estadísticos. Estos datos pueden convertirse en un criterio orientador para la toma de decisiones alrededor de un delito que tiene un alto nivel de subregistro y que en ocasiones es mejor analizar indirectamente, es decir, por medio del análisis de delitos correlacionados como los descritos en Código Penal en su Título IV. Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; sobresale entre dichos delitos la inducción a la prostitución.

En otras palabras, el desarrollo de capacidades en materia de gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana puede servir en un contexto de crisis migratoria en el que la afluencia de una gran cantidad de migrantes venezolanos crea condiciones propicias para la trata de personas en Colombia.

En este contexto Asocapitales y el programa Conectando Caminos por los Derechos de USAID Colombia han identificado un conjunto de buenas prácticas que permiten mejorar de manera simultánea la gestión territorial de la seguridad y la convivencia y la lucha contra la trata de personas.

Las lecciones aprendidas del equipo asesor

A continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos del trabajo realizado por el equipo asesor del proyecto:

CAROLINA LÓPEZ, nuestra experta en VBG, lideró el proceso de análisis de violencias basadas en género e identificó las dificultades que tienen los operadores de seguridad y los operadores jurídicos para identificar el delito de trata. La Ley 1257 de 2008 es la norma que procura la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, y fue usada como referente normativo para reconocer las diversas formas de daño en contra de la mujer, sin importar su nacionalidad. En ese mismo sentido, el trabajo de Carolina López identificó el modo en que algunos casos de tratas de personas son adecuados al delito de violencia intrafamiliar, lo cual suele hacerse con el fin de contar con una ruta preste apoyo eficaz a las víctimas. De acuerdo con Carolina, es recomendable usar el Código de Policía como punto de partida en el análisis de las violencias basadas en género debido a que allí se encuentra el lenguaje esencial que conecta la prostitución con la trata

---

Financiero o su delegado. (…) Parágrafo 2. El Comité promoverá la creación de Comités Regionales departamentales y/o municipales contra la trata de personas, los cuales estarán presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes, y que deberán contar también con una entidad que actuará como Secretaria Técnica. La Estrategia Nacional adoptada por el Comité será la base de su formulación de acción contra la Trata a nivel local haciendo los ajustes necesarios que consulten las especificidades del territorio y la población respectiva.

de personas, teniendo como eje la vulnerabilidad de las poblaciones involucradas. Se transcribe la referencia normativa:

> **"Ley 1801 de 2016. Artículo 42. Ejercicio de la prostitución.** El ejercicio de la prostitución como tal, no da lugar a la aplicación de medidas correctivas por razones de perturbación a la convivencia, toda vez que las personas en situación de prostitución se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidios, todas formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada, excepto cuando se incurra en los comportamientos contrarios a esta."

GUSTAVO ROMERO, nuestro experto en trata de personas, recolectó información sobre funcionamiento de los comités de trata y los analizó en cuanto a su capacidad para implementar la Estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas 2020-2024, la cual fue promulgada mediante el Decreto 1818 de 2020 y hace parte de la reglamentación de la Ley 985 de 2005, que es la ley que asigna responsabilidades a las entidades del Estado en materia de prevención y lucha contra la trata de personas. El liderazgo de Gustavo Romero identificó el valor agregado de recolectar datos en el marco de las instituciones de convivencia y seguridad ciudadana que luego puedan ser usados en los comités territoriales de lucha contra la trata de personas. Este es un hallazgo extraordinario porque permite articular dos visiones distintas pero complementarias frente a un mismo fenómeno que vulnera gravemente los derechos humanos. Vale la pena resaltar que los comités de trata tienen dificultades en materia de gestión de datos y confianza interinstitucional, lo cual afecta la construcción de indicadores y la medición del desempeño de dicha instancia de coordinación. Los problemas de construcción de una visión compartida en contra de la trata de personas, a partir de datos objetivos, afectan en especial a la población migrante, y en particular a los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la evidencia apunta a que hay un proceso de "descriminalización" de los debates y análisis de los problemas de convivencia y seguridad ciudadana, lo cual facilita la incorporación de medidas de intervención de carácter social.

CARLOS MEDELLÍN, nuestro experto en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – es decir, el Código de Policía de Colombia – , encontró que dicha norma tiene la capacidad para transformar los entornos ciudadanos en los que hay población migrante y población receptora. El uso del derecho de policía facilita los comportamientos favorables a la convivencia y en ese sentido se constituye en un mínimo que debe ser compartido por todos los habitantes de un mismo barrio. En este proceso de ajuste cultural los policías uniformados y los gestores de convivencia y seguridad ciudadana se convierten en actores clave para que los migrantes aprendan a vivir en medio de los nacionales colombianos. Así, la educación de los gestores de convivencia facilita el proceso de aprendizaje de los migrantes al orden jurídico y constitucional de Colombia.

MAURICIO CANAL, nuestro experto en convivencia y seguridad ciudadana en la ciudad de Bucaramanga, desarrolló una metodología para responder a la Alerta Temprana 028 de 2021, la cual demandó acciones para proteger a los NNA y en especial a los migrantes en situación de vulnerabilidad. La metodología permitió alinear la respuesta de la administración municipal con el mandato del Plan de Desarrollo de la ciudad. Adicionalmente, en dicho ejercicio se logró priorizar la intervención del Estado local en aquellos barrios con mayor concentración de comportamientos contrarios a la convivencia. Estos territorios fueron denominados polígonos multicrimen y hacen parte de una estrategia de intervención territorial en la que todas las secretarías tienen que cumplir

una función. El método propuesto convierte a la Alerta Temprana en una oportunidad para mejorar la gestión pública territorial.

ISAAC BELTRÁN, BORIS RAMIREZ y RUBEN LOZANO son nuestro equipo experto en análisis de datos. Ellos son ingenieros especializados en el análisis y visualización de datos de convivencia y seguridad ciudadana. Con su trabajo construyeron mapas en los que se superponen las capas de información recolectada mediante ejercicios de cartografía social y registros administrativos de la Policía Nacional de Colombia. Con el análisis estadístico y el análisis espacial se logró construir un método mediante el cual se mejora la recolección de datos asociados con la trata de personas y que a su vez permite fortalecer la gestión territorial de la convivencia y la seguridad. Desde esta perspectiva, los mapas se convierten en instrumentos de aprendizaje para los tomadores de decisión, ya sea que se trata del consejo de seguridad y convivencia o del comité territorial de trata.

En resumen, los resultados del equipo demuestran que la lucha contra la trata de personas y la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana pueden compartir capacidades en el nivel municipal. Y este es un ejercicio que debe ser liderado por los alcaldes de las ciudades capitales.

LECCIONES APRENDIDAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE VBG EN POBLACIÓN MIGRANTE EN CONDICIÓN DE TRATA DE PERSONAS

Por: CAROLINA LÓPEZ DURÁN[3]

El objetivo de este documento es hacer unos planteamientos con respecto a lo que entenderemos por Enfoque de Género y Violencia Basada en Género (VBG) en población migrante en el presente proyecto, a la importancia que tiene la atención de los casos de trata de personas y VBG, así como unas recomendaciones sobre el abordaje de este tema a partir de unas lecciones aprendidas como consecuencia del proceso de acompañamiento del equipo consultor a las ciudades de Cartagena de Indias, Medellín y Cali.

Introducción: Los retos de implementar el enfoque de género en un contexto migratorio

El enfoque de género es una metodología que permite identificar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de hombres, mujeres y población LGTBIQ+, así como en niñas/os y jóvenes migrantes, en los grupos sociales de los que participan. También centra la atención en la asignación de roles, con el fin de ver las implicaciones que tienen en distintos aspectos de la vida humana, la posible discriminación que se genere y la afectación del goce de derechos en temas como la salud, la educación, el trabajo, la economía, entre otros y pone la vida en riesgo.

La Violencia Basada en Género tiene que ver con todo acto que dañe a la persona por su género tanto en lo público como en el ámbito privado, con normas o conductas que perjudican o ayudan al abuso del poder, que puede ser ejercido por medio de amenazas, coerción o con manipulación. Este tipo de violencia afecta tanto a hombres como mujeres, pero en su mayoría y donde se necesita hacer énfasis es en la protección de las mujeres, niñas/os y jóvenes.

[3] Historiadora de la Universidad del Rosario y Magister (c) en Estudios de Género de la Universidad Nacional, con 12 años de experiencia en gerencia y administración de organizaciones sin ánimo de lucro. He trabajado en proyectos académicos, de consultoría e investigación con impacto en la comprensión de fenómenos sociales y en el fortalecimiento de instituciones del Estado. Ha participado como coordinadora y enlace institucional con organizaciones del gobierno y organismos de cooperación internacional. Es fundadora y Directora Ejecutiva de la Fundación Ingeniería Jurídica que cuenta con su propio sello editorial, con obras reconocidas y premiadas a nivel nacional. Ha sido consultora en enfoque de género, en VBG, violencias contra las mujeres y feminicidio. Consultora en VBG y trata de personas para la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales - USAID, 2023. Autora del libro Salud, dinero, amor y maltrato: Riesgos en el ejercicio de la Prostitución en Bogotá (2023). Coautora del informe de Diagnóstico potencialidades y obstáculos para la implementación de la Ley Rosa Elvira Cely (2018), realizado entre la Universidad Nacional y ONU Mujeres.

En el contexto de la población migrante la VBG puede tomar distintas maneras como lo es la violencia física, sexual, psicológica, económica, abandono, negligencia, matrimonio forzado, esclavitud sexual y servidumbre doméstica, entre otras y atiende una afectación de los derechos humanos. En el contexto de este proyecto, las mujeres migrantes venezolanas vienen en búsqueda de mejores y más estables recursos económicos, fomentan la capacidad de emprender en nuevos negocios u oficios, se incentiva la necesidad de nuevos aprendizajes, aumentan su autonomía en la toma de decisiones.

Sin embargo, la migración en las mujeres no siempre sale bien. Existe una mayor discriminación si la mujer migrante está con sus hijos, ya que no puede participar en largas jornadas laborales o puede caer en dinámicas de explotación laboral, sexual, incluso sus hijos pueden caer con ella. De igual manera, los hombres y adolescentes pueden estar sometidos a violencia sexual por la desventaja de poder y estatus con respecto a su situación migratoria, estos riesgos pueden aumentar en lugares de detención y albergues. Es importante tener en cuenta que la trata de personas cuenta con una serie de delitos conexos como la son la mendicidad, la servidumbre, prostitución ajena y o trabajos forzados.

La vida de los migrantes se encuentra en riesgo, al caer en distintas redes de tratantes que han identificado las situaciones de exposición y desigualdad para engañar, ejercer violencia, extorsionar y engañar a las víctimas, por no contar con el respaldo del Estado para la solución de sus necesidades.

¿Por qué comprometernos desde las alcaldías en el reconocimiento, prevención y respuesta en casos de trata de personas y VBG en población migrante venezolana?

La trata de personas es un delito que se presenta en todas las regiones del mundo y las víctimas son sujetos de protección, ya que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. El hecho de que estas personas sean migrantes dificulta la identificación y atención por la falta de regularización de su estatus migratorio, por miedo a ser deportadas, por desconocimiento del comportamiento del delito y de las disposiciones del país en el que se encuentran, por falta de garantías suficientes para su protección, a las víctimas se les dificulta salir de la situación de trata en la que se encuentran.

Esta problemática implica que los países se dispongan a la atención de esta población, que las organizaciones internacionales, las entidades del gobierno y las organizaciones sociales aúnen esfuerzos y estrategias para atender a las víctimas y dar con la identificación de algunas de estas redes de tratantes internacionales. Implica un esfuerzo en la atención psicosocial de las víctimas, en la creación de dispositivos judiciales, policivos, de seguridad y derechos humanos para la atención, entre otros.

Hacia el año 2015 desde el Vaticano se hizo un llamado a todos los alcaldes del mundo para considerar la trata de personas como un delito de lesa humanidad. 60 líderes políticos de distintas ciudades del mundo, incluyendo el alcalde de Bogotá fueron llamados a identificar la pobreza y las migraciones forzadas como favorecedores de nuevas formas de esclavitud, así: Por ejemplo, "… el Papa Francisco ha adoptado una postura firme contra la esclavitud moderna, exhortando a todas las comunidades a rechazar rotundamente y sin excepciones toda privación sistemática de la libertad individual con fines de explotación personal y comercial". (Alcaldes del mundo abogan por que trata de personas sea delito de lesa humanidad, El Espectador, 21 de julio de 2015).

Así, atendiendo a leyes internacionales como el Protocolo de Palermo y la suscripción de acuerdos con cada país, como la Ley 985 de 2205, el Decreto 1069 de 2014, entre otros, los alcaldes tienen el deber de garantizar la atención a esta problemática, creando protocolos y rutas de atención, desarrollando equipos de atención específica con el fin de prevenir, investigar y penalizar estos delitos. Sigue siendo muy necesario en este momento, que en cada entidad del gobierno nacional el tema de trata de personas sea atendido y tenido en cuenta como un mandato por el cual se responde, generando así conocimiento específico y técnico para su respuesta.

Las recomendaciones que verán a continuación se construyen a partir del trabajo de campo en las ciudades involucradas con el proyecto, de entrevistas con funcionarios de las entidades territoriales respondientes en los casos de trata de personas y VBG, así como con el personal de organizaciones sociedad civil que atienden esta población.

Recomendaciones

1. Hacer una evaluación sobre el funcionamiento de la ley de trata en Colombia y las rutas de atención a víctimas.

Es bien sabido que el componente normativo sobre el delito ha sido ampliamente desarrollado en el país, la vocación con la que fueron redactadas estas leyes tiene el interés de responder a la problemática. Sin embargo, trascurridos varios años vale la pena evaluar cada una de los componentes, mandatos y procesos con el fin de verificar su funcionamiento, el objetivo que se buscó para así adecuarlas con la comisión del delito en la actualidad. Por ejemplo: llenar el formulario de reporte de la víctima hace parte de la atención de cada funcionario involucrado con la trata de personas, hemos encontrado que este formulario pocas veces es diligenciado por los funcionarios y por ende la información no es recolectada. *Es útil hacer una evaluación de la ley para mejorarla en lo que sea necesario, actualizarla de acuerdo con la singularidad de los casos y que sirva para la creación de una data*.

2. Conformar equipos especializados en las entidades y perdurables en el tiempo para la atención de la trata de personas y VBG.

Siguiendo con el punto anterior, cuando algunos funcionarios están en atención no saben cómo identificar a una posible víctima de trata de personas y tampoco identificar el delito. Estos mismos funcionarios desconocen la importancia de la recopilación de información del formulario y se quejan de la extensión y dificultad para llenarlo. Desconocen las rutas existentes de atención y el tratamiento de estos casos. *La utilidad de tener equipos de funcionarios especializados en el tiempo es que lograrían darle continuidad a la atención de casos, al mejoramiento en la asistencia de las víctimas y se genera un conocimiento en la entidad sobre el tema.*

3. Trabajar en la mejora de las relaciones entre distintas entidades respondientes en los casos de trata de personas y VBG con población migrante.

En las visitas a territorio hemos encontrado que las entidades y sus funcionarios tienen problemas en el relacionamiento y cumplimiento de sus funciones, ya sea por celos profesionales, por mal entendidos o por un desentendimiento de la necesidad de ser un solo cuerpo con tareas específicas para dar asistencia a una problemática. Esto hace que las víctimas queden expuestas o más vulnerables. Las redes de tratantes superan el Estado, ellos unas veces son aliados, otras veces se matan entre ellos, otras veces compiten, se ayudan y hacen negocios. Esa flexibilidad y claridad en el propósito que persiguen hace que sean exitosos y pongan en aprietos al Estado. *Es útil trabajar en la mejora de las relaciones entre entidades para ganarle a los tratantes de víctimas y tener una articulación efectiva.*

4. Educar a los funcionarios respondientes en estos casos.

Algunos funcionarios en sus atenciones pueden estar sesgados por estereotipos o por su propio desconocimiento sobre la problemática. Por ejemplo: *Es útil hacer grupos de estudio de casos para cualificar la atención de estos funcionarios, para mejorar la identificación de las vulnerabilidades y comportamiento de las víctimas y acelerar el conocimiento del Estado sobre las particularidades en cada ciudad.*

5. Mejorar las campañas de sensibilización e información sobre trata de personas y VBG en la población.

Hemos observado que cuando desde las entidades del Estado se hace un trabajo con la población en territorio se reduce a llevar volantes impresos, distintas campañas publicitarias, a decirle a los ciudadanos que se acerquen y escuchen lo que hace la entidad. Esto no responde a la necesidad de la población de mejorar su información sobre la problemática. *La utilidad de hacer talleres de sensibilización con funcionarios que conozcan el enfoque de género, las VBG y la trata puede contribuir a la identificación de los riesgos en el vecindario, en sus propias casas y en los colegios.*

6. Trabajar en pro del cumplimiento de la política pública de trata de personas y VBG.

En algunas ciudades del país al acercarnos a las autoridades y entidades respondientes ellos señalan que no hay problema de trata en su territorio, tienen dificultades o no identifican la ocurrencia y, por lo tanto, la diferencia entre trata interna y trata externa y no observa los delitos conexos, los ven como delitos aislados y así se atienden. Esto hace que el tema no esté en la agenda pública y que no tengan indicadores de cumplimiento con respecto a la atención de estos casos. *Es necesario que esta problemática y los delitos subyacentes sean ser centrales en el cumplimiento de la política pública y así se articulen para su funcionamiento.*

7. Mejorar la capacidad institucional para dar respuesta a los operativos y jornadas de sensibilización frente a la trata de personas y la VBG.

En el territorio hemos observado que las entidades no asisten o al asistir a estas jornadas no siempre cuentan con la respuesta que debe venir de su parte, esto dificulta las labores de las entidades, deja en situación de vulnerabilidad y peligro a las víctimas y a los funcionarios mismos. *Es necesario que cada entidad aclare su función y alcance frente al tema de trata de personas y VBG en población migrante y se articule para el cumplimiento de su función*

LECCIONES APRENDIDAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN LAS CIUDADES DE CARTAGENA DE INDIAS, SANTIAGO DE CALI Y MEDELLÍN

Por: GUSTAVO ROMERO[4]

Introducción

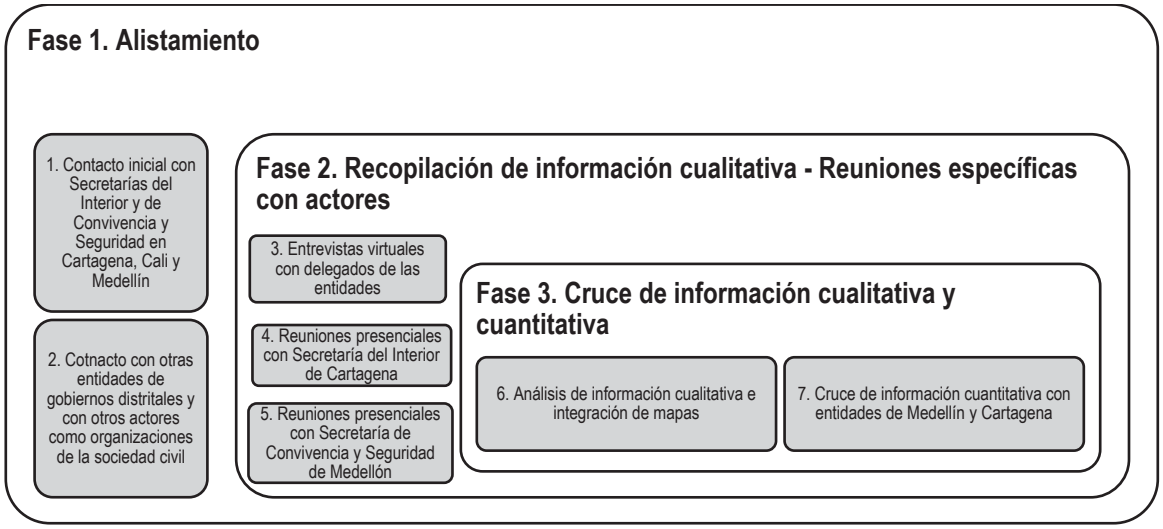
El proceso llevado a cabo en las ciudades de Cartagena de Indias, Santiago de Cali y Medellín, fue realizado entre los meses de noviembre 2022 y marzo 2023, teniendo como principal resultado la obtención de información cualitativa y cuantitativa relacionada con la dinámica de trata de personas interna en las 3 ciudades cuyas víctimas son migrantes venezolanos, así como la concurrencia de otras problemáticas como explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes -ESCNNA-, y otros delitos de impacto en la convivencia y seguridad de los distritos analizados.

Para llevar a cabo el análisis, fue necesario implementar metodologías cualitativas y cuantitativas, y realizar cruces de información que permitieron establecer mapas cartográficos del delito de trata de personas, principalmente en Cartagena de Indias y Medellín. En este proceso fue fundamental el contacto directo con la Secretaría del Interior de la Alcaldía de Cartagena de Indias y la Secretaría de Convivencia y Seguridad de la Alcaldía de Medellín, lo que permitió acceder a información sobre las acciones llevadas a cabo por las dos alcaldías para combatir el delito entendiéndolo como un tema de seguridad ciudadana, las víctimas rescatadas en diferentes operativos de control, así como las zonas de riesgo en las ciudades. En el caso de Santiago de Cali, el proceso se realizó principalmente a través de entrevistas con delegados de la alcaldía, sin obtener información concreta hasta el momento sobre el impacto de la trata de personas en los temas de convivencia y seguridad.

Proceso llevado a cabo para conseguir información y analizar resultados

El proceso llevado a cabo en Cartagena y Medellín contempló el desarrollo de 3 fases principales las cuales se pueden resumir en el siguiente esquema:

[4] Gustavo Adolfo Romero Poveda, politólogo con énfasis en gestión pública egresado de la Pontificia Universidad Javeriana, Magister en política social. Con más de 15 años de experiencia laboral en temas específicos de prevención y atención de violencias contra la niñez y la adolescencia como violencia sexual, violencia física, violencia psicológica, trata de personas, reclutamiento forzado, trabajo infantil, entre otras. Ha trabajado en procesos de construcción de paz y reconciliación, incluyendo procesos de desmovilización, desarme y reintegración de excombatientes. Adicionalmente ha liderado procesos de fortalecimiento institucional de diferentes entidades de gobierno.



Fuente: elaboración propia

Fase 1. Alistamiento

En esta fase se realizaron los contactos iniciales con las alcaldías de Cartagena, Medellín y Cali, logrando realizar reuniones de presentación del proyecto con delegados de las secretarías encargadas de liderar los temas de convivencia y seguridad, y generando el compromiso de continuar apoyando el proceso brindando información al equipo investigador. Adicionalmente, se realizó el contacto inicial con la Fundación Renacer, y con otras entidades como el ICBF regional Bolívar, Migración Colombia seccional Bolívar, Fiscalía General de la Nación seccional Bolívar y Secretaría de Paz de Cali.

Fase 2. Recopilación de información cualitativa - Reuniones específicas con actores

Posterior al contacto inicial con las secretarías encargadas de los temas de convivencia y seguridad, se inició un proceso de reuniones específicas con algunas entidades claves en el proceso. En el caso de Cartagena, se enfatizó el trabajo con la Secretaría del Interior, ya que en la fase inicial se identificó que son quienes han venido liderando la realización de operativos de control de problemáticas que afectan la convivencia y la seguridad en el distrito. Adicionalmente, se identificó que a pesar de que existe un comité distrital de lucha contra la trata de personas, las víctimas de trata de personas en Cartagena son rescatadas principalmente gracias al accionar de esta secretaría. En el caso de Medellín, se identificó como principal interlocutor a los delegados de la Secretaría de convivencia y seguridad, así como al equipo coordinador de los gestores de paz de la alcaldía. Con ellos se realizaron reuniones que permitieron mapear la problemática de explotación sexual y trata de personas en la ciudad, así como se logró la vinculación del equipo de Asocapitales en la activación de un proceso de verificación en la comuna 14 Poblado, que dio como resultado la identificación

de al menos 3 mujeres adolescentes ejerciendo la prostitución en establecimientos comerciales.

Fase 3. Cruce de información cualitativa y cuantitativa

En esta última fase se agregó la información cualitativa con los mapas desarrollados por el equipo de Asocapitales a partir de la información cuantitativa recopilada gracias al acceso al Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional -SIEDCO-. Como resultado, fue posible identificar en Cartagena lugares de origen de víctimas de trata de personas en modalidad de explotación sexual y mendicidad ajena, las cuales fueron explotadas en otras zonas de la ciudad, lo que denota una situación de trata de personas interna. Adicionalmente, también se logró mapear zonas de riesgo de explotación sexual de migrantes venezolanos dado que confluyen diferentes problemáticas como la concurrencia de establecimientos comerciales donde se ejerce la prostitución, confluencia de hoteles y moteles, casos de víctimas de violencia por razones de sexo y género, homicidios y hurtos. En el caso de Medellín, se realizó el mismo ejercicio obteniendo mapas de calor de zonas de la ciudad donde se presenta esta problemática con migrantes venezolanos.

Lecciones aprendidas en el proceso

El análisis de la información cualitativa y cuantitativa, así como de las diferentes reuniones realizadas en el proceso investigativo con actores en las tres ciudades, permitió identificar algunas lecciones aprendidas que se mencionan a continuación:

Cartagena de Indias

- El liderazgo de la Secretaría del Interior ha sido el punto clave para los rescates de víctimas de trata de personas y explotación sexual que se han hecho en el distrito en los últimos años. Esto debido a la gran cantidad de operativos de control de problemáticas que afectan la convivencia y la seguridad en la ciudad.
- Las acciones emprendidas por la Secretaría del Interior se enmarcan principalmente en la implementación de un Plan integral de seguridad y convivencia ciudadana -PISCC-, lo que ha tenido resultados importantes en la desarticulación de redes de trata de personas y en el rescate de víctimas.
- Los planes de acción de trata de personas resultan ser instrumentos de prevención y de activación de rutas de atención de trata de personas. Sin embargo, en el caso de Cartagena, este plan no contempla acciones que permitan la desarticulación de redes de tratantes y el rescate de víctimas de trata de personas.
- Con la información cualitativa recogida a través de las diferentes reuniones y entrevistas realizadas con actores en el distrito fue posible identificar que existen casos de víctimas de

trata de personas interna en la ciudad, algunas de ellas de origen venezolano. Sin embargo, no fue posible tener acceso a la información documental que sustenta la atención a este tipo de víctimas o su rescate en diferentes operativos realizados en la ciudad.

- La coordinación entre entidades como Fiscalía, Policía, ICBF, Secretaría del Interior, Secretaría de Participación, es un reto en tanto que son quienes asisten a los operativos que se programan en el marco del PISCC. No obstante, los funcionarios entrevistados mencionaron varias veces diferentes problemáticas de seguridad y confianza entre entidades, que dificultan la activación de procesos de verificación e investigación. En ese sentido, sigue siendo una buena práctica acudir a entidades del nivel nacional para que ejecuten los operativos para desarticular las redes de trata de personas en Cartagena.
- En relación con la documentación de los casos, se identificó que no hay información organizada y consolidada entre todas las entidades entrevistadas, que de cuenta de las víctimas de trata de personas en la ciudad. Cada entidad cuenta con su propia información la cual está organizada de formas diferentes. Adicionalmente se identificó que muchas veces la información no se comparte entre entidades, incluso entre el Comité Operativo Anti-Trata de personas del Ministerio del Interior y la Alcaldía de Cartagena.

Medellín

- Es importante destacar el rol de los gestores de paz en la ciudad, en tanto que son ellos quienes tienen información de primera mano sobre situaciones de explotación sexual en las comunas, así como de mendicidad ajena, hurtos, homicidios, entre otras problemáticas. La información suministrada por estos gestores permitió mapear la problemática en cuatro (4) comunas (Laureles, Poblado, Candelaria y Belén).
- La articulación entre la información recopilada por los gestores de convivencia y las autoridades distritales ha permitido a la Secretaría de Convivencia y Seguridad organizar procesos de verificación constantes, que ha dado resultados en el rescate de víctimas de explotación sexual y mendicidad ajena, principalmente con menores de 18 años.
- La existencia de un Observatorio del delito en Medellín ha sido una buena práctica en tanto que logran captar información cualitativa y cuantitativa de los casos de explotación sexual y trata de personas que involucran migrantes venezolanos en Medellín. Este ejercicio puede replicarse en otras ciudades como Cartagena de Indias o Cali.
- Existe una buena articulación entre las entidades distritales en Medellín que ha permitido organizar operativos exitosos de verificación de problemáticas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana. Esta buena relación entre entidades se materializa en la realización de operativos en los que se vinculan más de 100 funcionarios públicos y se logran abordar simultáneamente diferentes establecimientos comerciales y zonas de la ciudad donde se ha identificado la existencia de problemáticas de explotación sexual y de mendicidad ajena.
- Al igual que en la ciudad de Cartagena, existe un comité de trata de personas que se encarga de abordar principalmente la prevención del delito y la activación de rutas de atención a víctimas de trata de personas. Sin embargo, la investigación judicial y la desarticulación de redes y rescate de víctimas son temas que se promueven desde el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- de Medellín.

Santiago de Cali

- La principal lección aprendida en este proceso es la necesidad que hay de considerar la trata de personas como una problemática que afecta la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. La Secretaría de Seguridad y Convivencia no aborda la trata de personas como una problemática en el marco del PISCC, lo que dificulta la realización de operativos de verificación y rescate de víctimas en la ciudad. Sin embargo, existe un comité de lucha contra la trata de personas que es funcional y que es liderado desde la Secretaría de Paz.
- Si bien se tuvo contacto con la Secretaría de Paz como coordinador del comité distrital de lucha contra la trata de personas, se logró identificar en una entrevista que existe trata de personas interna donde hay víctimas que son trasladadas desde Cali hacia otros municipios de Cauca como López de Micay para ser explotados en actividades sexuales.
- Como una lección aprendida y buena práctica se identifica el hecho de haber articulado acciones a través de la Personería de Cali, entidad que apoyó la realización de un espacio interinstitucional en el mes de marzo 2023.
- Si bien el PISCC no integra acciones directas de combate a la trata de personas en Cali, si existe un interés de parte de la Secretaría de Convivencia y Seguridad para recibir asistencia técnica para incluir este tema en la política distrital de convivencia y seguridad, la cual está en proceso de reformulación a la fecha de presentación del presente informe.

Lecciones aprendidas generales para las ciudades capitales

- La articulación de los operativos de verificación y rescate de víctimas de trata de personas y explotación sexual puede darse en el marco de los PISCC de manera complementaria a la implementación de los planes de acción de lucha contra la trata de personas implementados en cumplimiento de la Ley 985 de 2005 y el Decreto 1818 de 2020. En ese sentido, las alcaldías pueden abordar la trata de personas como una grave violación a los derechos humanos de las víctimas, y adicionalmente como una problemática que afecta la convivencia y seguridad de las ciudades en tanto que existen redes nacionales que operan en las 3 ciudades analizadas.
- La vinculación de migrantes venezolanos en las redes de tratantes y como víctimas de las redes identificadas es una problemática que se está abordando como un tema de seguridad y de protección integral de las víctimas, sobre todo cuando se han identificado menores de 18 años víctimas de trata de personas.
- La metodología de cruce de variables cualitativas y cuantitativas realizada en desarrollo de este proyecto permite a los tomadores de decisión distritales planear de manera más acertada los operativos de verificación de situaciones de explotación sexual y trata de personas.
- La documentación de los casos, en especial donde hay víctimas de origen venezolano, ha permitido identificar que hay un alto número de migrantes vinculados en el ejercicio de la prostitución en las 3 ciudades analizadas, lo que los convierte en un grupo poblacional vulnerable a situaciones de trata de personas.

LECCIONES APRENDIDAS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE LA ALERTA TEMPRANA 028 DE 2021 EN LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA: LA CONSTRUCCIÓN PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ECOSISTEMA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Por: MAURICIO CANAL[5]

Antecedente: Una alerta temprana es una oportunidad para mejorar la gestión pública municipal

Para iniciar es importante recordar que todas las dependencias (11) y entidades que conforman la Administración Municipal han estado atentas a las recomendaciones derivadas de la Alerta Temprana No. 028 de 2021, las cuales se han abordado como una oportunidad para fortalecer la gestión en los territorios (Comunas y barrios) y como un método de gerencia, bajo un enfoque de derechos y protección integral.

Desde el momento en que se conoció la mencionada alerta, dando estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 13, 14 y 15 del Decreto 2124 de 2017 y por directrices del Señor Alcalde de Bucaramanga, se profirió el Decreto No. 193 del 22 de diciembre de 2021, por el cual se crea el Comité Municipal de Prevención para Coordinar e Impulsar la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades en el municipio de Bucaramanga. La Secretaría Técnica de este espacio interinstitucional es ejercida por la Secretaría del Interior, y allí participan además las diferentes secretarías e institutos descentralizados de la administración municipal, así como: Policía Nacional, Ejército Nacional, ICBF, Defensoría del Pueblo y Fiscalía General de la Nación. Durante la primera sesión adelantada el 9 de mayo del 2022, se expusieron los avances hasta dicha fecha en cumplimiento de las recomendaciones emanadas por el Ministerio Público en el marco de la Alerta Temprano No. 028 de 2021, la exposición y aprobación del Plan de Acción y el protocolo de cargue

[5] Mauricio Hernando Canal Rojas, Economista egresado de la Universidad del Rosario. Magister en liderazgo de la Escuela de Administración de Negocios de Barcelona (EADA) y Magister en innovación y emprendimiento de la Universidad del Rosario. Con más de 15 años de experiencia laboral en el diseño y desarrollo de proyectos y estrategias de primera infancia, niñez y adolescencia, en prevención de violencias contra niños, niñas y adolescentes. Ha participado en la construcción de políticas públicas de primera infancia y política de género. Ha trabajado en aportes para la construcción de la política alrededor del Sistema Penal para adolescentes y ha participado en la construcción de varios Conpes sobre niñez y adolescencia. Así mismo participo en la reorganización administrativa del ICBF. Ha ocupado cargos de Dirección en el ICBF en el área de prevención del ICBF y ha sido Secretario General de la misma Institución. Ha sido asesor para organizaciones de Cooperación Técnica Internacional (OIM y Save The Children).

de información en la plataforma SIGOB CIPRAT (Plataforma que gerencia el Ministerio del Interior y en donde se cargan las evidencias de las acciones alrededor de la alerta temprana028)

Es importante mencionar lo anterior, dado que el éxito en el abordaje de la alerta responde claramente a una visión y gerencia del equipo técnico del gobierno municipal, siguiendo las líneas gerenciales del alcalde Municipal, así las cosas, el abordaje responde a una convicción y a un método de trabajo fundamentado en derechos, sistémico e integrador. Esta visión y método responde a una frase que permea toda la acción municipal desde sus diversas secretaria e institutos "La vida es Sagrada", esta frase fue el elemento estratégico para desembocar en un método de trabajo basado en enfoque de derechos.

Planeación e Integración

La planeación constituye el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral, sobre la base de sus tres pilares: la garantía de derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista y la promoción del desarrollo integral, lo cual implica transformaciones en las dimensiones poblacional, económica, socio-cultural, político-administrativa y ambiental.

Es así que el plan de desarrollo territorial, constituye el núcleo de la planificación territorial, el cual requiere para su eficaz implementación de un proceso de seguimiento y este se realiza con una periodicidad trimestral, misma periodicidad en la cual se presentan los avances del plan de acción de la alerta temprana No.028,, de esta manera se muestra una clara voluntad política y técnica de la administración municipal por realizar un gobierno orientado a resultados, abierto y transparente. Para realizar el seguimiento se midieron variables: el avance físico, que refleja el cumplimiento de las recomendaciones de la alerta temprana No.28 y el avance en recursos que reflejara su ejecución.

Desde el 3 de enero del año en curso, la Secretaría de Planeación con el acompañamiento de la Secretaría del Interior, estructura el Plan de Acción de la Alerta Temprana No. 28 de 2021. De conformidad con el escenario descrito, se instó a las instituciones concernientes a la adopción de medidas integrales efectivas para superar, disuadir, alejar o mitigar el riesgo y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de la población civil, aparte se realizaron algunas recomendaciones para adoptar estrategias y políticas de prevención integral, destinadas a erradicar factores de riesgo e implementar medidas de prevención, de acuerdo a la localización geográfica objeto de esta alerta.

En ese sentido, se emitió la Circular No. 15 del 23 de febrero de 2022, mediante la cual se convocó a líderes y enlaces de las dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga, a las mesas de trabajo, a fin de construir un Plan de Acción sinérgico y articulado con el Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 (elemento y oportunidad dentro de la metodología que se ha construido). Así las cosas, se realizaron las siguientes tareas: 1. Revisión Recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo. 2. Construcción Matriz de Plan de Acción. 3. Elaboración de acciones e indicadores de la Alerta Temprana. 4. Articulación de la Alerta Temprana con el Plan de Desarrollo 2020 - 2023, por Dependencias – 15 Mesas de trabajo. 5. Consolidación Matriz de Seguimiento Plan de Acción – Alerta

Temprana. 6. Socialización del Plan de Acción a la Gobernación de Santander. 7. Elaboración Herramienta de Seguimiento Estadístico - Dashboard.

En conclusión, el elemento que logra generar una correlación estratégica y metódica para el abordaje de la Alerta Temprana es la construcción de un Plan de Acción y la alineación de la alerta al PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL. Esto genera sinergias, método, trabajo en equipo y gestión de conocimiento desde un ENFOQUE DE DERECHOS.

Evaluación y Seguimiento: La implementación de una alerta temprana es un asunto de gerencia pública y se deben usar indicadores objetivos de medición

La administración municipal siempre ha tenido como consigna de evaluar los resultados que las secretarias e institutos descentralizados fueran teniendo alrededor de las recomendaciones instauradas por la alerta temprana 028, esta medición siempre ha estado alineada a las METAS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, facilitando racionalización de recursos y mayor potencia en la focalización de las poblaciones descritas por la alerta como prioritarias desde la prevención y vulneración de derechos.

Hitos y Victorias tempranas alrededor de la Alerta Temprana 028

i. El Plan de Acción contiene las (21) recomendaciones de la Defensoría del Pueblo asignadas al Municipio de Bucaramanga, a su vez, tiene (43) acciones con sus respectivos indicadores que corresponden a las intervenciones de (11) áreas estratégicas del gobierno municipal, unidas a (38) metas del Plan de Desarrollo de Bucaramanga.
ii. En la figura 1 se muestra el avance de la alerta temprana desde su inicio hasta el mes de octubre 2022 y el avance es del (82%) frente al Plan de Acción propuesto.
iii. Se han cargado 185 evidencias a la plataforma SIBOB-CIPRAT de la gestión realizada por el gobierno municipal de Bucaramanga alrededor de las acciones acometidas por el ecosistema (Secretarias e Institutos) alrededor de las acciones para prevenir, mitigar, proteger los derechos de las poblaciones alrededor de la alerta 028.

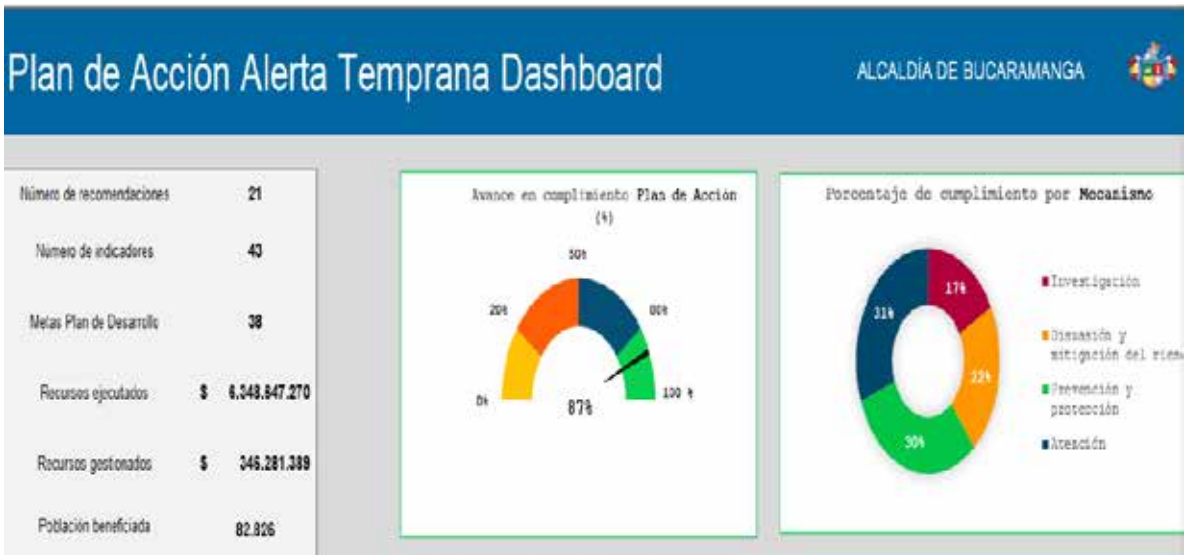


Figura 1. Síntesis avance Plan de Acción

Principios Integradores del Plan de Acción

Generar un ECOSISTEMA y al mismo tiempo una INTEGRACION alrededor de un enfoque de derechos, significa tener un PLAN DE ACCION que obedezca a principios rectores, Bucaramanga logro entender que un paso importante, es que toda la institucionalidad este no solo alineada a la alerta, no solo al plan de Desarrollo, sino que además tenga principios que faciliten la integración de áreas, de experticias profesionales, de objetivos misionales y que pueda trabajarse de manera sincrónica, En la siguiente figura4 se resumen estos principios que lograron la confluencia de conocimiento.

Generando Alianzas alrededor de la Alerta Temprana

Un elemento en el marco de la alerta temprana y un referente estratégico es que el modelo tiene no solo una línea clara desde un plan de acción y una alineación al Plan de Desarrollo. Sino que además desde el modelo conceptual y operativo, esta metodología creada y diseñada por el gobierno municipal, tiene la potencia de generar alianzas que han generado valor dentro del ecosistema, no solo desde la gestión de conocimiento sino desde la operación. En la siguiente figura se muestran algunas alianzas que han hecho que el abordaje de la alerta sea contundente.

Un aliado que Genera Trasferencia de Conocimiento

Asocapitales ha sido de los aliados que viene generado un valor importante dentro del abordaje de la alerta temprana 028. Es importante mencionar este aliado, por lo que significa su aporte al OBSERVATORIO DE LA CONVIVENCIA Y LA TRANQUILIDAD. Observatorio que está consignado en la fase 2 que inicio en el presente año pero que desde el mes de octubre del 2022 ha venido generando aportes estratégicos para abordar esta nueva fase. Las acciones de Asocapitales se pueden resumir así:

- Generar y fortalecer la gestión de conocimiento, aportando al observatorio de la Convivencia y Tranquilidad, datos (capas) de delitos y crimen en Bucaramanga, para que con la información que ha venido construyendo la ciudad esta sea estratégica para la toma de decisiones en términos de cruce de datos analítica y predictibilidad.

- Poner de manera estratégica ante la administración el tema de TRATA DE PERSONAS, como una problemática a hacer abordada por las acciones alrededor de la alerta temprana 028.
- Apoyo junto con la organización Conectando Caminos por los Derechos, para generar una mayor comunicación con el área metropolitana de Bucaramanga.
- Aportes para trabajar en RED, desde proyectos y programas que desarrolló la alcaldía y que además fueron referenciados como elementos importantes para el abordaje de problemáticas como trata de personas, prevención de violencias y prevención del abuso e instrumentalización de niños, niñas y por supuesto la importancia de la garantía y protección de derechos a la población migrante.
- Capacitación a Gestores de Convivencia en conocimiento del código de convivencia ciudadana.

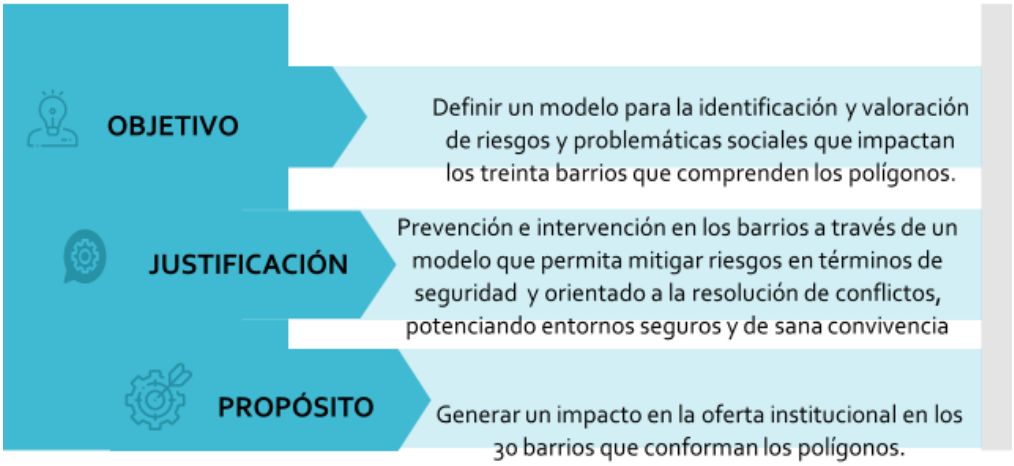
En resumen, la alerta temprana debe ser vista y abordada desde un **ECOSISTEMA, DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS Y DESDE EL CONCEPTO DE NUEVA GOBERNANZA. El** gobierno municipal logra tener contundencia dado que tiene un modelo de gestión, un plan de acción, una alineación al plan de desarrollo, pero además ha buscado aliados en el marco de su modelo de gestión. a la misma de conocimiento compartido.

La alerta Temprana 028 Fase Dos y La estrategia Multienfoque.

La anterior figura muestra como la ESTRATEGIA MULTIENFOQUE desarrollada por la administración municipal toma la alerta temprana como un elemento estratégico de la misma, ya que se le da mayor relevancia, al incluirla dentro del Observatorio de Convivencia para la Tranquilidad y dentro del análisis de la caracterización y riesgo social. Al estar la Alerta dentro de la estrategia Multienfoque permitirá mayor solidez a la hora de desarrollar intervenciones en territorio en la poblaciones que menciona la misma y por supuesto asumirá el seguimiento de temas como la migración y trata de personas como problemáticas que deben ser abordadas por el ECOSISTEMA, no solo desde el delito sino desde la prevención y para ello la caracterización del riesgo social será estratégica en este reto, que dará mayor solidez a un modelo de gestión fundamentado en derechos.

En las siguientes figuras se explica la estrategia Multienfoque en una pequeña síntesis y su paso a paso.

DIMENSIÓN Y ALCANCE ESTRATÉGICO DEL MODELO



En síntesis, la alerta temprana tiene en la fase dos un insumo de instrumentos estadísticos desde la caracterización del riesgo social que permitirá intervenciones más estratégicas en territorio y con contenidos más asertivos y empáticos, que con la participación de los beneficiarios generará una mayor sostenibilidad y fortalecimiento de habilidades en dicha población trayendo consigo entornos seguros a través de la convivencia y seguridad, desde un enfoque de derechos.

¿Por qué la alerta temprana es una oportunidad para una nueva gestión y gerencia publica?

- La metodología utilizada por la alcaldía de Bucaramanga para el abordaje de la alerta temprana 028, está enmarcada en tres premisas y se fundamenta, en un ecosistema en términos de derechos, en la construcción diseño y operación de un ecosistema que impacta las recomendaciones dadas por la defensoría del pueblo y se fortalece en su abordaje desde la alineación al plan de desarrollo municipal de Bucaramanga.
- Para el abordaje de la alerta temprana se tuvo en cuenta la construcción de políticas públicas alrededor de niñez, primera infancia y adolescencia, juventud, prevención de violencia de género, entre otras. Desde esta metodología, logramos abordar con mayor consistencia, problemáticas como la migración, trata de personas, la instrumentalización de niñas, niños y adolescentes, garantizando el ejercicio pleno de derecho de poblaciones priorizadas por la alerta temprana.
- La metodología prioriza el enfoque territorial, haciendo énfasis en los barrios y comunas priorizadas por la alerta temprana 028.
- Las intervenciones llevadas por el gobierno municipal de Bucaramanga, a través de sus estrategias, proyectos y programas definidos en el plan de desarrollo de la ciudad, generaron una acción integral, sistémica y complementaria entre áreas del gobierno municipal, generando elementos de racionalización del gasto público y una mayor complementariedad a la hora de focalizar la atención a las poblaciones objeto de la alerta temprana 028.
- La metodología también se fundamentó en cómo se lograba y monitoreaba el avance de la misma, desde la construcción de 43 indicadores de gestión que guardan proporción y alineación con el Plan de Desarrollo municipal.
- El modelo diseñado y construido por la alcaldía de Bucaramanga y sus equipos técnicos, migró como modelo para el abordaje de la alerta temprana en el departamento de Santander, generando gestión de conocimiento compartido y trabajo sistémico entre municipio y departamento.
- Lo construido por el municipio de Bucaramanga entorno de la alerta temprana, se circunscribe también en el concepto de nueva gobernanza en donde el conocimiento y la experiencia desde lo público y lo privado, generan mayor asertividad al momento mismo de intervenir en barrios y comunas de la ciudad de Bucaramanga.
- La alerta temprana es absorbida en una fase numero 2 por la estrategia multienfoque, que permite llegar a las recomendaciones dadas por la defensoría del pueblo, en relación a la búsqueda de acciones más robustas y sólidas para mitigar riesgos y prevenir vulneración de derechos. Además, para proteger los mismos desde las diferentes rutas que tiene el gobierno

municipal para hacer que los derechos y su ejercicio pleno sea garantizado hacia las poblaciones objeto de la alerta temprana 028La fase 2 se ha venido materializando en la estrategia multienfoque liderada por el alcalde de Bucaramanga, Ing. Juan Carlos Cardenas y el secretario del interior general (r) Manuel Vásquez, para abordar las causas que generan elementos de falta de convivencia y seguridad, siempre teniendo en cuenta la óptica de caracterizar el riesgo social como elemento primario de análisis.

- Esta fase 2, está sustentada desde el observatorio de convivencia y tranquilidad de Bucaramanga, como pilar fundamental de la estrategia multienfoque, en donde los datos que se consignan en dicho observatorio y provenientes de muchas fuentes y aliados, entregarán elementos para mejorar la toma de decisiones a nivel gerencial en la ciudad.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

- No es posible el abordaje de las alertas tempranas sin la determinación y la decisión del mandatario local, en términos de líneas gerenciales y una visión que permita un abordaje estratégico.
- El abordaje de la alerta temprana debe ser un reto de trabajo colaborativo en toda la administración alrededor de un principio con enfoque de derechos. La construcción de un ecosistema comprometido es el fundamento y base que logra consolidar un modelo integral para abordar las recomendaciones que instaura la defensoría del pueblo.
- El método - metodología, para el abordaje de la alerta temprana, debe estar alineado y es fundamental, el plan de desarrollo de la ciudad de Bucaramanga.
- La metodología debe ser construida teniendo en cuenta las metas contenidas en el Plan de Desarrollo, metas que deben impactar de manera directa las recomendaciones dadas dentro de la alerta temprana.
- Es necesario integrar equipos técnicos desde la visión que genera la metodología empleada y que no es otra diferente a la de un enfoque de derechos y las estrategias, proyectos y programas, que desarrolla cada área, secretaría municipal o instituto descentralizado y que deben tener un impacto directo sobre la alerta temprana.
- Es importante para la construcción del modelo, el fundamento dado por aquellas políticas públicas, construidas en el territorio que pueden aplicar para el abordaje de la alerta temprana.
- Al final la metodología debe contener un plan de acción, un proceso como se adjunta en la parte final del documento y un lugar, en este caso, en el observatorio que facilita almacenar, analizar, todos los datos que impacten las recomendaciones de la alerta temprana.
- La cooperación Internacional y un aliado como ASOCAPITALES, han fortalecido el ecosistema y con la transferencia de conocimiento, han fortalecido la metodología para el abordaje de problemáticas descritas en la alerta temprana. Estos aliados hoy, hacen parte de un ecosistema que ha logrado una visión compartida de conocimiento y desde allí construyen nuevos paradigmas.
- Es importante que los índices de cumplimiento establecidos para la alerta temprana, no sean solamente cuantitativos sino cualitativos, con lo cual se logrará un mayor impacto en las intervenciones a realizar.

- Las respuestas dadas por la administración municipal, a la defensoría del pueblo en su seguimiento a las acciones adelantadas por la administración municipal frente a las recomendaciones, no deben ser solo sobre las acciones adelantadas en cada territorio, sino que además deben indicar el impacto que han tenido en la población beneficiada.
- Se debe aprovechar que existe un director del área metropolitana, el cual debería realizar reuniones periódicas con los alcaldes de la misma, tal y como se hizo en el evento de Asocapitales en el mes de febrero del presente año, con el fin de identificar obstáculos y victorias, con lo cual se ayudaría a mostrar un efectivo interés y verdadera gestión ante la defensoría del pueblo, frente al seguimiento de las recomendaciones establecidas dentro de la alerta temprana.

Lecciones aprendidas sobre la importancia de la aplicación del Código Nacional de Policía en un contexto migratorio

Por: CARLOS MARIO MEDELLÍN CÁCERES[6]

1. Introducción: ¿Por qué hablar de Convivencia Ciudadana?

A falta de estas normas de prevención, cualquier diferencia entre ciudadanos –por pequeño que sea- se podría convertir en el principio de un gran conflicto que no solo implicaría desgaste para el Estado, sino también el deterioro de las relaciones entre las personas, siendo de vital importancia la activa participación de éstas normas en la PREVENCIÓN del delito, el cual puede tener su inicio con el desarrollo de conflictos comunes y cotidianos entre las personas, que para evitarlos dependen de la oportuna y acertada participación, no solo del Estado sino también de toda la ciudadanía.

La prevención comprende los entornos, factores, condiciones y riesgos sociales relevantes en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Esto implica el concepto de prevención social y situacional y un desarrollo metodológico que permita el logro de dicho objetivo. Las acciones deben concentrarse en promover el respeto hacia las normas de convivencia, y se deben convertir en un eje orientador del comportamiento ciudadano en los espacios públicos y privados. La apropiación de las normas depende sensiblemente del reproche social hacia los comportamientos contrarios a la convivencia. En ese sentido, se espera promover un proceso de aprendizaje colectivo.

La prevención es por esencia una acción interagencial, dado que su oferta debe ser integral para que impacte las problemáticas asociadas a conductas delictivas o que afectan la convivencia. Sin embargo, debe tener un criterio principal que permita la contención de la reincidencia y la recurrencia, en atención a que estos dos factores son los que más están afectando los índices de criminalidad en el país.

Las líneas de política pública que se incorporan en este documento deben ser interpretadas en su desarrollo y aplicación dando prelación a la prevención. El servicio de policía mantendrá un enfoque preventivo en términos de anticipación cotidiana de los problemas que afectan la convivencia y seguridad y que puedan ser abordados en el marco de su competencia.

[6] Carlos Mario Medellín Cáceres, Abogado, Especialista en Ejercicio del Derecho ante las Altas Cortes. Con más de 15 años de experiencia laboral en temas específicos de capacitación, creación e implementación de normas de convivencia y seguridad ciudadana. Ha trabajado en los procesos de construcción del Código Departamental de Convivencia Ciudadana de Antioquía, Manual de Convivencia Ciudadana para Medellín, incluyendo los procesos de implementación, así como ha sido diseñador y facilitador en Diplomados, Seminarios y Talleres a nivel nacional e internacional en Seguridad y Convivencia Ciudadana, para la implementación y educación en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia, para acompañar el fortalecimiento institucional de diferentes entidades del orden municipal. Es redactor y editor de obras de Derecho de Policía, entre ellas: Manual Práctico de Convivencia Ciudadana, La Legislación de Convivencia Ciudadana en Colombia, El Proceso Único de Policía, La Legislación de Tránsito en Colombia, La Legislación de Policía en Antioquía y Colombia, entre otros

La prevención policial se enfoca en cuatro líneas: autocuidado (no victimización del ciudadano), auto-regulación (propicia un comportamiento adecuado del ciudadano), la corresponsabilidad (para que el ciudadano entienda su responsabilidad y deberes frente a la seguridad ciudadana) y solidaridad (preocupación colectiva por la seguridad de todos).

En este sentido, tras revisar literatura policiva y normativa al respecto, no encuentro nada, pero desde la experiencia y la comparación con la literatura educativa (Pérez-Fuentes, Gázquez, Fernández, y Molero, 2011), se pueden distinguir tres niveles de prevención según las estrategias adoptadas. A saber:

• Prevención primaria. Aquí se encuentran aquellas estrategias para prevenir que ocurra el problema antes de que aparezcan los síntomas del desorden. Este tipo de intervención promueve la participación de todos los ciudadanos y la administración municipal, siendo a mi parecer, la mejor alternativa para llevar a cabo una prevención realmente efectiva.

Ello implica entonces:

- Que se culmine la reglamentación del CNSCC a nivel territorial a través de ordenanzas departamentales y acuerdos municipales u otros actos administrativos.

- Que las entidades territoriales desarrollen campañas de difusión y pedagogía sobre el contenido y alcance del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

- Que se haga una adecuada promoción de campañas a través del sistema educativo, los medios masivos de comunicación de alcance nacional y regional, los medios comunitarios, las redes sociales, así como los canales de comunicación tradicionales de las organizaciones comunitarias y sociales.

• Prevención secundaria. Implica la aplicación estrategias diseñadas para contener a los individuos que muestran señales del desorden, para prevenir el desarrollo de problemas más severos.

Ello implica entonces:

- La correcta aplicación de los Medios de Policía

• Prevención terciaria. Que implica la imposición de medidas correctivas a los individuos que realicen Comportamientos Contrarios a la Convivencia, acorde a los Procedimientos señalados en la norma de policía, buscando remediar el problema, disminuir su duración o minimizar los efectos negativos de la actuación.

La Convivencia Pacífica, tal y como lo ordena la Constitución en su artículo 2°, es un fin esencial que hace parte de los principios y valores constitucionales como elemento subjetivo, por lo que se puede pensar, que el Estado no podría funcionar de manera normal, si el mismo no persigue la convivencia

entre sus asociados a través de la ley, pues, ello llevaría al caos y al reino del desorden, que darían al traste con el mismo Estado7.

Conforme a lo establecido en la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" se ha establecido la definición de convivencia en el siguiente sentido:

"Se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico" (Artículo 5)

La misma que es catalogada en los siguientes tópicos:

"Artículo 6°. Categorías jurídicas. Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública, y su alcance es el siguiente:

1. Seguridad: Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional.

2. Tranquilidad: Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.

3. Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente.

4. Salud Pública: Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida."

Conforme a lo anterior, La Convivencia Ciudadana comprende la promoción del apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley y a las normas de convivencia social, la cual se basa en principios universales como "La Autorregulación", "La Legalidad", "La Corresponsabilidad" y "La Solidaridad".

En este sentido la Seguridad Ciudadana ya se encuentra inmersa en la Convivencia Ciudadana, por lo cual, sería redundante hablar de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En síntesis, este documento, puede ser una herramienta para construir una nueva sociedad, para hacer realidad un sueño de todos los colombianos y que se encuentra inmerso en el inicio de nuestra Carta Política, "buscar que los habitantes de Colombia convivamos en paz".

b. Lecciones aprendidas.

Aciertos

De las acciones realizadas en las ciudades objetivo, se tiene como relevante la experiencia de la ciudad de Medellín, donde se ha venido considerando y ejecutando: La necesidad de establecer medidas policivas restrictivas, en los sitios donde se ha detectado la presencia de menores en estado

[7] Illera, Maria de Jesús. Convivencia y Cultura Ciudadana: dos pilares fundamentales del derecho policivo, 2005. Recuperado de: http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2012/12/doctrina35121.pdf

de vulneración, fenómenos de explotación sexual o condiciones riesgosas para su integridad, y con un equipo técnico, articulado con las demás autoridades, estableció en qué sitios no pueden permanecer los niños, niñas y adolescentes entre las 7:00 p. m. y las 5:00 a. m. (Prevención Primaria)

Para la verificación de esta acción de prevención primaria de policía, se realizó un servicio de policía, bajo el mando del señor Comandante Operativo de la Policía Metropolitana, siendo el responsable del operativo el Comandante del Distrito, con la dirección del señor Subsecretario de Seguridad y Convivencia, y con la coordinación del Coordinador Equipo Operativo de la misma Subsecretaría, conformando equipos operativos para poder abarcar toda la zona realizando las inspecciones necesarias a los diferentes establecimientos de comercio y las calles del sector objeto de operación, acompañados de: ICBF, Defensoría De Familia, Migración Colombia, Personería Municipal, Defensoría Del Pueblo, Secretaria De Inclusión Social, Secretaria De Desarrollo Social, Secretaria De Juventud, Secretaria de Espacio Público, Secretaría de Tránsito, Secretaria de Medio Ambiente, Inspección de Policía Permanente, Gestores Sociales de La Comuna 14, Grupos Ponal: Vigilancia, ESMAD, Infancia y Adolescencia, Turismo, Dinamizadoras del CNSCC, SIJIN, POLFA, instalando un PMU. (Prevención Segundaria)

A mi juicio, la figura del Coordinador Equipo Operativo, se la Subsecretaría Operativa, en cabeza de un señor Coronel retirado de la Policía, y quien hace las veces de enlace entre la administración municipal, la policía nacional y los demás entes administrativos, en temas de seguridad y convivencia, es un acierto en el Municipio de Medellín.

Como resultados de estas acciones se logra: El control ciudadanos en el espacio público, el control de NNA conforme a la aplicación de la norma que prohíbe la permanencia de NNA, el restablecimiento de los derechos a NNA quienes deambulan en el sector objeto de protección, se realizaron suspensiones temporales a establecimientos por diferentes vulneraciones al CNSCC, en especial por atender a menores de edad. También, fueron inmovilizadas motocicletas porque los conductores era población migrante venezolana que no contaba con licencia de conducción, y vehículos particulares por prestar servicio público por plataforma y en donde se transportaban mujeres de diferentes edades a un sector de alto impacto. (Prevención Terciaria)

El Municipio de Medellín, cuenta con una Oficina especializada, el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), dentro de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, en donde profesionales altamente calificados recolectan, depuran y estandarizan los datos de los delitos del Título IV del Código Penal “Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales”, con los cuales se pueden analizar las diferentes situaciones que permiten generar acciones de prevención en sus diferentes etapas.

Esta información se puede acceder en el acápite de “Dateos de seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín”, en la que se da a conocer los datos semanales de hurtos, extorsiones, incautaciones, capturas, recuperaciones, lesiones personales, violencia intrafamiliar, contravenciones y homicidios de la ciudad de Medellín y cada una de sus comunas y corregimientos. Ej. http://informes.medellinsisc.com/informe/Dateo-casos-Medellin.pdf

Para acceder a toda la información, se cuenta con una excelente relación interinstitucional con la Fiscalía, la Policía Nacional, el ICBF, entre otras entidades, con las cuales se tienen convenios interadministrativos que les permite interactuar y acceder a información privilegiada, cuidando los lineamientos de protección de datos y el respeto por la dignidad humana.

Igualmente, esa misma oficina especializada, cuenta con la información detallada de la Policía Nacional sobre el Registro Nacional de Medidas Correctivas, que le permite realizar informes cualitativos y cuantitativos de los comportamientos contrarios a la convivencia más recurrentes, para así generar las alertas que le permiten a la Policía estructurar estrategias en sus acciones de prevención policiva. Ej. https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/03/Indicadores-Informe-semanal-semana-10.pdf

Las Administraciones de Medellín y Bucaramanga, han mostrado gran interés en la capacitación en "Convivencia Ciudadana", en especial en el tema "Procedimientos policivos con población migrante", pues tienen una gran problemática de convivencia con este grupo poblacional y les es necesario conocer y profundizar más en este tema.

Desaciertos

De las acciones realizadas se pueden tener como desaciertos los siguientes: En Cartagena no existe una articulación entre la Administración Municipal y las demás instituciones, se quiere trabajar solo con el impulso administrativo, sin coordinar con instituciones que también luchan con los flagelos delictivos de Trata y con población migrante, lo que le impide entonces:

- Obtener información policiva y penal que le permita generar verdaderas acciones de inspección, control y vigilancia
- Generar acciones eficientes de prevención policiva y de seguridad pública
- Documentar los diferentes momentos y procesos que le permitan generar una verdadera política pública de prevención
- En la ciudad de Bucaramanga, no ha sido posible una articulación para la capacitación en convivencia ciudadana, porque hasta la fecha no se ha logrado la contratación del 100% de los Gestores de Convivencia, a quienes se consideró, por parte de la administración, como el público objetivo de la capacitación.

Sobre el proceso que permitió construir las lecciones aprendidas: la recolección de datos sobre el modo en que cada sociedad se relaciona con el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al definir los comportamientos que es posible corregir en relación con las interacciones cotidianas para una convivencia más armónica, se enfoca en el carácter preventivo del control de dichos comportamientos, y es en este sentido, que se deben orientar las competencias de las autoridades de policía, su relación con otros sectores y los procedimientos que la policía debe emprender para garantizar su aplicación, siendo preciso profundizar en la educación ciudadana, en fomentar la claridad interinstitucional para la aplicación

de la norma y en mostrarle a las comunidades que más allá de las diferencias culturales que inciden en la convivencia es preciso actuar de manera conforme a la ley en un escenario común, vinculando a todas las autoridades con competencias policivas para lograr una acción preventiva efectiva y eficiente.

Es de agregar, que la Corte Constitucional en diferentes Sentencias de Constitucionalidad, ha realizado algunos planteamientos que se deben tener en cuenta al momento de ejecutar estos procedimientos correcionales, tales como: alcance, motivos fundados, necesariedad, finalidad, temporalidad, el principio de proporcionalidad (Sentencia C-024, 1994), derecho de impugnación (Sentencia C-117, 2006), sujeción al debido proceso presuponiendo la realización de un procedimiento previo, respetando el derecho a la defensa (Sentencia C-179/2007, T-176/2019, T385/2019, entre otras), mismos presupuestos que no dejan la posibilidad de que sea al arbitrio del funcionario policial, quien pueda ejecutar dichas actuaciones policivas que, en su sentir, puede usar para cumplir con su función constitucional, pero que a la larga puede generar una vulneración de derechos y garantías ciudadanas.

Las funciones estatales encargadas a estos miembros de la administración, están contempladas en dos verbos rectores “proteger” y “asegurar”, el primero encaminado al disfrute de los derechos y libertades públicas, y el segundo a salvaguardar la convivencia pacífica, por lo que se considera que es necesario que para la aplicación de “La justicia para la convivencia ciudadana”, se tengan unas políticas públicas en las administraciones locales, para que así se pueda generar la acción disciplinaria de la ciudadanía aplicando los presupuestos y directrices dados por la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, las normas policivas son las llamadas a garantizar la convivencia ciudadana como condición esencial para el ejercicio de las libertades, con las que se establecen pautas que permiten ejercer los derechos y libertades sin afectar la convivencia, por lo que contemplan medidas para la conservación y restablecimiento del orden público, las cuales han de ser excepcionales, necesarias, proporcionales y pedagógicas, que no afecten en lo más mínimo el desarrollo de los derechos y libertades por parte de las personas y con ello se protejan los bienes jurídicos tutelados por la Convivencia Ciudadana.

Ahora, para que las normas de convivencia sean en efecto preventivas, se deben sustentar en la información recolectada, depurada y estandarizada de personal especializado, en coordinación con las demás entidades que tienen relación directa con la prevención, control y persecución de los delitos y los comportamientos contrarios a la convivencia. Esa recolección de datos, sólo se pudo lograr en la ciudad de Medellín.

En entrevista con una persona LGTBI, una joven que atiende a los clientes que llegan a una discoteca y un taxista, se puede evidenciar que los movimientos de dineros en efectivo y la búsqueda de sexo y drogas, hacen nugatoria muchas acciones de prevención. Ante este panorama, las acciones que haga la administración municipal se quedan cortas, pues la afluencia de dinero en efectivo en las calles, y el deseo desmedido de sexo y licor, en las calles y los establecimientos del sector objetivo, hacen que los esfuerzos de control sean difíciles de ejecutar.

Entrevistados un par de uniformados adscritos a Turismo y a Infancia y Adolescencia, estos refieren la necesidad de hacer controles más seguido, ya que ellos se quedan cortos en la posibilidad de realizar una gestión operativa, toda vez que, son muchas las oportunidades que se han presentado vulneraciones a los NNA en temas de explotación sexual, que han sido denunciadas, pero al asistir a algunos establecimientos no les dejan ingresar, por funcionar como Clubes, y mientras llegan las patrullas del cuadrante o el Comandante de Estación ya no encuentran nada, obstaculizando así su gestión de control y prevención.

LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA RECOLECCIÓN, ANÁLISIS Y VISUALIZACIÓN DE DATOS PARA LA MEJORA DE LA CONVIVENCIA, LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS

Por: ISAAC DE LEÓN BELTRÁN[8], BORIS YESID RAMIREZ[9] & RUBEN LOZANO[10]

Introducción: ¿por qué los datos de convivencia y seguridad ciudadana y su visualización son importantes para una alcaldía?

Los alcaldes son los responsables de la convivencia y la seguridad ciudadana de las ciudades. Para ello deben contar con datos confiables sobre la ocurrencia de delitos. Por ejemplo, los alcaldes deben saber en dónde ocurren los comportamientos contrarios a la convivencia porque ello les permite priorizar territorios para su intervención por parte de la Policía o por parte de los gestores de convivencia y seguridad ciudadana. Es por esa razón que es deseable que los alcaldes cuenten con profesionales especializados en el análisis y recolección de datos relacionados con la convivencia y seguridad ciudadana. Dichos profesionales son los responsables de analizar los datos y elaborar gráficas y mapas para que el alcalde pueda liderar de manera competente los Consejos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Vale la pena señalar que la trata de personas es un delito que ocurre en la jurisdicción del alcalde y por lo tanto puede ser analizado con herramientas de análisis estadístico. Sin embargo, conviene resaltar que los ciudadanos reclaman por delitos como el hurto y la violencia homicida pero no suelen reclamar acciones en contra de la trata de personas. Es responsabilidad de los alcaldes posicionar la lucha contra la trata de personas en la agenda de convivencia y seguridad ciudadana.

¿Cómo se construyeron las recomendaciones sobre recolección, análisis y visualización de datos para la mejora de la convivencia y la seguridad ciudadana?

Estas recomendaciones fueron construidas a partir de la interacción del equipo consultor con los equipos responsables del análisis de datos en cada una de las alcaldías visitadas (Cartagena, Cali y Medellín). El equipo consultor revisó los siguientes temas: i) formación de los profesionales en análisis estadístico; ii) formación de los profesionales en el uso de Sistemas de Información Geográfica; iii) conocimientos de los profesionales sobre los instrumentos e instancias de planeación asociadas con

[8] Ingeniero Industrial, Economista, Magister en Ingeniería Industrial y Doctor en Sociología Jurídica. Más de 20 años de experiencia en análisis de la administración de justicia, seguridad y convivencia ciudadana.
[9] Ingeniero Industrial, Especialista en SIG y Magister en Geomática. Más de 15 años de experiencia en el uso de herramientas SIG para el análisis de la seguridad y la convivencia ciudadana.
[10] Profesional en telecomunicaciones con más de diez años en diseño de estructuras de datos estructurados.

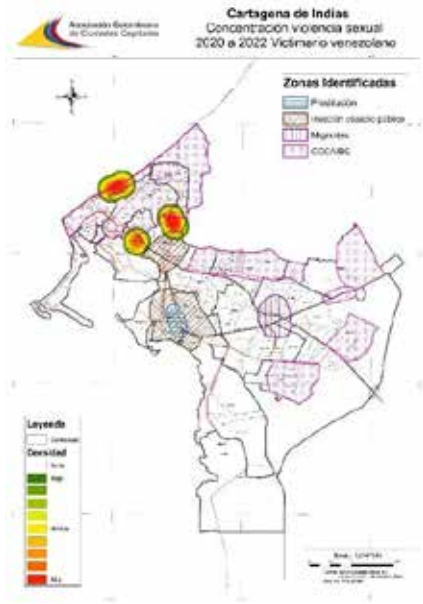
la Gestión Territorial de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana. La interacción entre estas tres competencias permite inferir la capacidad de los equipos técnicos para construir productos de análisis útiles para la toma de decisiones de los alcaldes y las secretarias del interior para gobernar los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana.

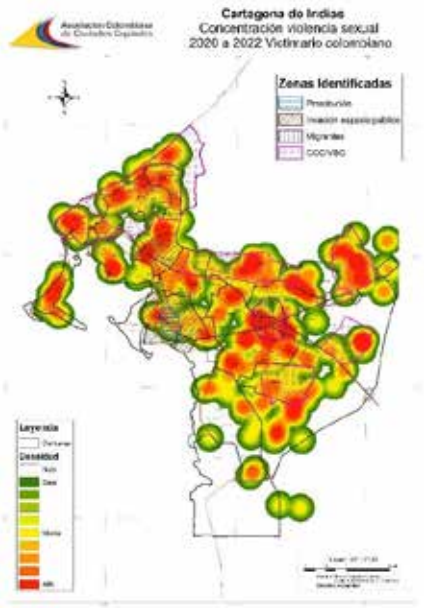
Lecciones aprendidas sobre el uso de los datos en materia de convivencia, seguridad ciudadana y trata de personas

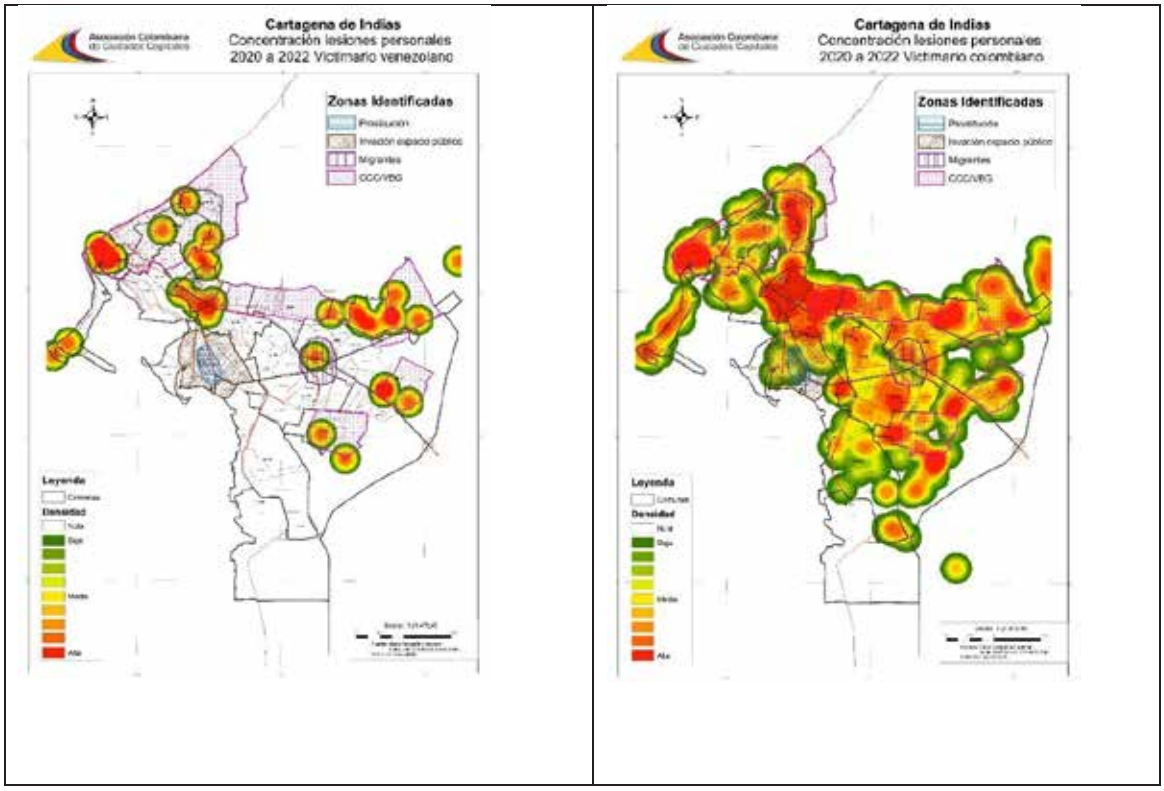
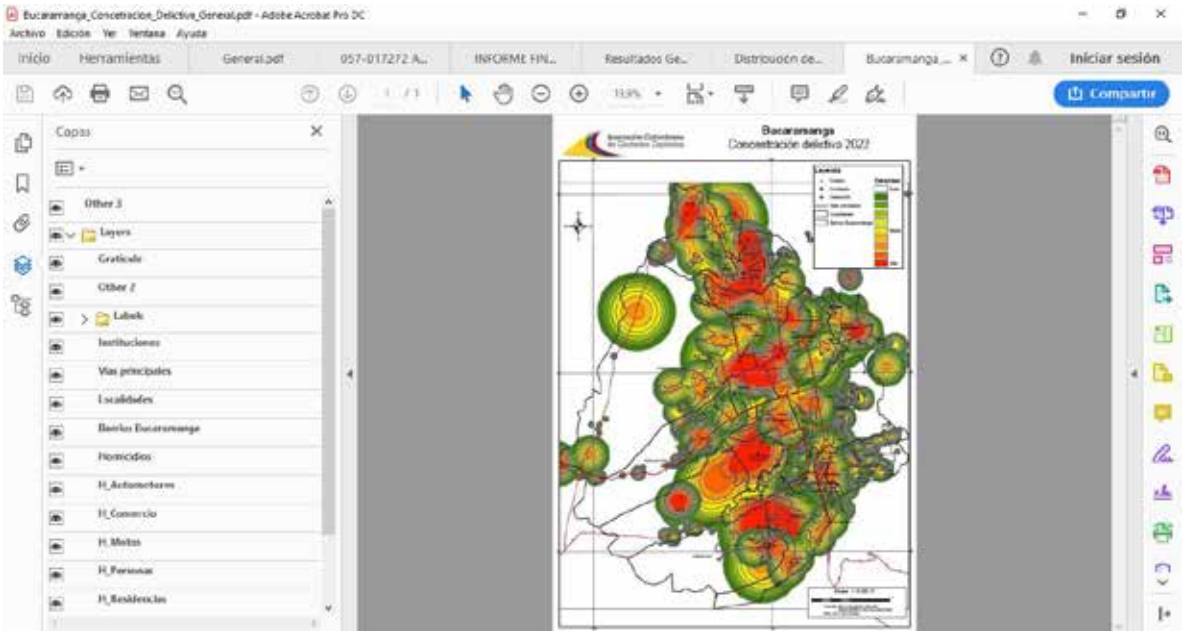
1. **Es altamente deseable contar con profesionales afines al análisis de datos.** La contratación de economistas, estadísticos, ingenieros y matemáticos proporciona una ventaja al momento de construir modelos de datos. Sin embargo, es necesaria la formación de dichos profesionales en el funcionamiento de los consejos de seguridad y convivencia ciudadana con el fin de articular la preparación de los productos de análisis y visualización de datos con las decisiones que se deben tomar en cada consejo.
2. **Es altamente deseable diseñar un programa de capacitación de los equipos técnicos que apoyan a las secretarias del interior en los temas de convivencia y seguridad ciudadana.** La educación de los profesionales especializados en el análisis cuantitativo de datos se debe hacer en el puesto de trabajo. Esto significa que ellos solo podrán entregar su potencial si conocen las teorías criminológicas y su aplicación a los retos de convivencia y seguridad ciudadana. De igual manera, es conveniente conocer los fundamentos del derecho de policía, así como el derecho penal y el procesal penal porque ello incide en el análisis de los datos. Vale la pena resaltar que las alcaldías NO tienen funciones en materia de investigación criminal y por lo tanto los productos elaborados deben servir más de criterio orientador para los tomadores de decisión que de individualización de personas.
3. **Es deseable que los secretarios y subsecretarios del interior sean sensibilizados en relación con el uso de los datos para la toma de decisiones sobre convivencia y seguridad ciudadana.** Los secretarios que tienen experiencia en gestión territorial de la convivencia y seguridad tienen una mayor capacidad de dirección de los equipos técnicos. Por el contrario, aquellos que no conocen, por ejemplo, las ventajas de usar el SIEDCO – la base de datos sobre delitos de la Policía Nacional – no pueden avanzar en la renovación de la comprensión de los fenómenos de interés para los alcaldes y la ciudadanía. La sensibilización se puede llevar a cabo mediante la construcción de productos de visualización que permita integrar lo que pasa en la calle con la deliberación de los decisores en el consejo de seguridad y convivencia ciudadana.
4. **Es deseable que los funcionarios que participan en el comité de trata se pongan en contacto con el uso de instrumentos de visualización de datos.** Los datos asociados a la trata de personas adolecen de un alto subregistro. Sin embargo, se pueden usar ejercicios de cartografía social en los que el conocimiento experto de funcionarios que conocen los barrios y los fenómenos criminales se pone en un mapa que luego se superpone con registros administrativos verificados. Esto puede acelerar el proceso de aprendizaje de los miembros del comité de trata de personas en cada ciudad.

En la siguiente sección se presenta un conjunto de mapas elaborados por el equipo consultor a partir de los datos suministrados por la Policía Nacional. Los mapas han sido construidos para facilitar el análisis de los decisores y el modo en que los secretarios y los profesionales expertos en la materia aprenden, a saber: por medio del juego de superposición de capas de datos. Es por esa razón que entre otras cosas se ha propuesto la construcción de herramientas de visualización de datos en Power BI y en Geo PDF, es decir, PDF convencionales en los que se permite activar y desactivar las capas de los delitos y otras variables de interés.

Mapas elaborados para comparar la incidencia de infracciones cometidas por nacionales venezolanos vs la incidencia de infracciones cometidas por nacionales colombianos en la ciudad de Cartagena de Indias







Mapa en Geo PDF elaborado para facilitar la interacción de los funcionarios con las capas de delitos en la ciudad de Bucaramanga