

Reflexiones sobre seguridad, convivencia y desarme

Reflections upon Security, Coexistence, and Disarmament

GUSTAVO ADOLFO CABALLERO MONTEJO

Abogado. Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social.

Profesor, Universidad de Medellín, Medellín, Colombia.

gustavocaballero1951@hotmail.com, gustavo.caballero@medellin.gov.co

RESUMEN

Internacionalmente, coinciden los Estados en monopolizar las armas de fuego para defender la soberanía, garantizar la independencia e integridad territorial y dar plena vigencia a la seguridad ciudadana. Algunos, como Colombia, México y Venezuela, inscriben este principio en las reglas constitucionales.

El constituyente de 1991 conservó la línea del poder ejecutivo para los efectos de mantener el orden público –acercándose en la forma a un esquema federal– y fijó los postulados del nuevo orden: el municipio es entidad básica; este y sus autoridades son autónomos; el alcalde es responsable del orden público y la convivencia en su territorio como jefe de policía. Esta última noción no tiene un desarrollo legal acorde, y solo se explica jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, desde la perspectiva de policía administrativa.

El tema no ha sido objeto de estudio por doctrinantes, pues no existía la necesidad de abordarlo. Sin embargo, las circunstancias sociopolíticas desarrolladas desde finales del siglo pasado exigen que empecemos a incursionar para deslindar con propiedad las atribuciones del alcalde como jefe de policía. La Carta política imbrica al poder ejecutivo con la seguridad y la convivencia. En la primera, el presidente es la figura esencial; en la segunda, emerge el burgomaestre como protagonista.

Al otorgarse al alcalde, por la Constitución, la responsabilidad para conservar el orden público en su territorio y la calidad de jefe de policía, puede ordenar el desarme temporal de sus gobernados, independientemente de que el gobierno central, por razones de seguridad nacional –y para esos fines–, tenga el monopolio de controlar y comerciar las armas de fuego, y otorgar permisos para portarlas. Empero, el decreto con fuerza de ley número 2535 de 1993 –regulador legal de la materia– violenta la Constitución y la lógica jurídica, porque supedita la voluntad del burgomaestre a la decisión discrecional de un oficial militar.

En ese intervalo el Estado ha caído en el juego de esperar que las campañas propagandísticas de desarme produzcan más resultados que la actividad de control, sin percatarse que ello lo envilece, desdibuja el rol de gobernante, pierde el monopolio y propicia la corrupción de las fuerzas de seguridad.

Palabras clave: alcalde, armas, legislación, Estado, inconstitucionalidad, policía civil (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

ABSTRACT

All States coincide in monopolizing firearms in order to defend sovereignty, to guarantee independence and territorial integrity, and to fully embrace security of all citizens. Some countries such as Colombia, México and Venezuela set such principles in their constitutions.

The 1991 Constitution sustained the supremacy of the executive branch in order to maintain public order, thus getting closer to a federal scheme; and set the postulates of a new order: a municipality is a basic autonomous entity as are its authorities; a mayor is the person responsible for public order and coexistence in his/her territory as chief police officer. The latter does not hold a legal status, and it is only sustained judicially by the *Consejo de Estado* from an administrative viewpoint.

This issue has not deeply been covered by experts as there was no need to. However, sociopolitical circumstances that developed at the end of last century demand a thorough study to appropriately define the powers of mayors as chief police officers. Our constitution coheres the executive branch with security and coexistence. The first holds the president as the main figure; the latter holds the president as the main actor.

The Constitution, by granting mayors the responsibility to preserve public order in their territory and the status of chief police officers, allows them to order temporary disarmament of citizens, acting independently from the central government, for national security purposes; – and for such purposes – they hold the monopoly to control and market fire weapons, and grant citizens permits to carry them. Yet, decree 2535, dated 1993, which has the reach of an act – the legal regulator on the matter – violates the Constitution and juridical logic since it subordinates the mayors' will to the discretionary decision made by a military officer.

In such an interim, the state has fallen prey to the game of waiting for the disarmament campaigns to bring about more results than the control activities themselves do, not being aware that by doing so the State debases itself – by blurring the role of the ruler –, loses its monopoly, and propitiates corruption in the midst of its security forces.

Key words: major, guns, legislation, State, unconstitutionality, civil police (Source: Thesaurus of Latin American Criminal Policy - ILANUD).

INTRODUCCIÓN

Los alcaldes son la primera autoridad política, administrativa y policiva de los municipios colombianos. Ello deviene de los mandatos constitucionales y legales, que lo erigen como la entidad fundamental del Estado y como su cabeza política (artículos 311, 314 y 315 de la Constitución nacional; artículos 84 y 189 de la Ley 136 de 1994). Estas normas confieren al mandatario autonomía como gobernante y lo instituyen como primera autoridad de policía.

El carácter simultáneo de responsable político y jefe de policía del alcalde, conduce al imperativo jurídico político de poder disponer el desarme temporal de sus gobernados. En este orden de ideas, las reglas de porte y tenencia, que consagra el Decreto 2535 de 1993, deben ser abordadas en doble perspectiva: la convivencia (que vincula y hace responsable al alcalde como primera autoridad de policía en su territorio) y los lineamientos de seguridad (donde el alcalde debe estar subordinado a la autoridad presidencial).

Bajo la primera situación, el decreto ley en cita es inconstitucional, al limitar las atribuciones superiores del alcalde como autoridad política y policiva, subordinándole al mando militar para disponer la suspensión temporal del porte de las armas de fuego en su territorio. Ello, aparte del precio político que entraña frente a sus gobernados, inhibe al alcalde para disponer la medida como una herramienta de control y mecanismo preventivo de la comisión de hechos punibles, resquebraja su autoridad y conduce a fortalecer las organizaciones criminales.

Al reclamar el Estado el monopolio de las armas de fuego, no queda lugar a dudas que toda invitación

que haga al desarme voluntario de los ciudadanos debe estar aparejada a la oferta eficaz de seguridad y tranquilidad ciudadana y, en especial, de la garantía del control de las armas en poder de la delincuencia.

EL ALCALDE, EL ORDEN PÚBLICO Y LA JERARQUÍA DEL PODER

Los gobernantes locales, como autoridad política¹, son llamados y obligados a apoyar, coordinar y supervisar las acciones de las autoridades e instituciones que tengan como escenario el territorio municipal, y particularmente a evaluar, proponer o demandar las políticas de seguridad de carácter nacional que inciden en la convivencia ciudadana del municipio.

El esquema legal hoy, aunque parecido al de ayer, es distinto. La Constitución de 1886, extendida hasta las postrimerías del siglo XX, subordinaba el alcalde al gobernador y este al presidente, en línea continua. Cada superior tenía la prerrogativa de nombrar al subalterno. La constituyente de 1991, aunque conservó la línea de poder para los efectos de mantener el orden público y el desarrollo de las entidades, modificó drásticamente el panorama, al conferirle al municipio y al alcalde autonomía política, administrativa y presupuestal, acercando el sistema a un esquema federal, pero inhabilitándole para actuar en los planos legislativo y judicial.

La noción de orden público relacionada con los alcaldes –en el nuevo esquema constitucional– debe ser concebida en un doble plano dialéctico: la

¹ “La autoridad política es la potestad que pertenece al pueblo y que ha sido encomendada a una persona para conducirlo en la realización de los fines del Estado, integrando sus habitantes, organizando su actividad, vinculando entre sí sus distintas autoridades, con el privilegio de hacerse obedecer”. Consejo Nacional Electoral, consulta 2830 de 2006, citando a Libardo Rodríguez R.

seguridad nacional y la convivencia ciudadana. En la primera el presidente es la figura esencial, y en la segunda lo es el burgomaestre, puesto que de no ser así, no tendría razón de ser el enunciado superior que le asigna la responsabilidad de conservar las condiciones de convivencia que aseguren la tranquilidad y el orden local, asignándole para ello, además, el atributo de ser el jefe de policía en su territorio.

Jerarquía del poder ejecutivo

El papel del alcalde lo fijan con claridad los artículos 296 y 315 de la Constitución nacional². El primero jerarquiza el mando y señala al Presidente de la República como autoridad superior, y al Gobernador como agente de aquel, y el segundo de los mencionados (en la parte inicial del numeral 2) determina que el alcalde será autoridad competente en defecto de aquellos o según sus instrucciones. Estas reglas, además de la subordinación, le imponen una responsabilidad solidaria, como quiera que la conjunción (los tres niveles de mandatarios) constituye la columna vertebral de la rama ejecutiva o gobierno.

De manera similar ocurre con los consejos indígenas, a los cuales el canon 330 de la Constitución nacional³ manda colaborar con la conservación del orden público dentro de su ámbito territorial, siguiendo exclusivamente las órdenes y reglas del gobierno nacio-

nal. Empero, cabe resaltar que para estos efectos, la Constitución determina que los territorios indígenas (y por ende sus autoridades) no están subordinados a los alcaldes con quienes compartan la condición territorial ni tampoco a los gobernadores que se encontraren en la misma circunstancia, evitando el conflicto de intereses que podría llegar a presentarse cuando se involucraran entidades territoriales indígenas que comprendan más de un municipio o departamento.

Concepto de orden público

Aunque la Constitución no define qué es el orden público, sí alude a esta noción en diversos artículos. La ley tampoco lo hace explícitamente. Sin embargo, desde algunas leyes es posible desentrañar el significado del rol del alcalde en materia del orden público, aunque es de advertir que fueron expedidas en un contexto constitucional diferente al actual.

Una es el Decreto con fuerza de ley 1335 de 1970 (Código Nacional de Policía), que señala el objeto de la fuerza policial como el control del *orden público interno*⁴; otra es la Ley 62 de 1993 (Estatuto de la Policía), que define la institución policial y determina que es un cuerpo armado de naturaleza civil, instituido con el fin primordial de mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana”⁵, y una tercera es la Ley 136 de 1994, la cual en su artículo 91, al plantear de manera

² Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

³ Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: ... 7. colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional.

⁴ Artículo 2o. A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas. A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación.

⁵ Artículo 5o. Definición. La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.

enunciativa las atribuciones del alcalde en relación con el orden público, plasma facultades relativas a la seguridad nacional y a la tranquilidad ciudadana⁶.

La Ley 4 de 1991, si bien pretendió señalar reglas precisas en torno al orden público interno, la policía cívica local, la policía municipalizada y la policía cívica –entre otros aspectos–, no definió el concepto pero sí creó la distinción entre el orden público interno nacional, departamental y municipal.

El vocablo orden público tiene una amplitud que va de la seguridad al orden jurídico, como lo ilustran tres ejemplos: la Corte Constitucional, en decisión inspirada por el magistrado Vladimiro Naranjo, dijo que el orden público es “procurar la convivencia pacífica de los asociados mediante la solución de los conflictos diarios –algunos de características menores– que puedan alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad”⁷ y, en fallo del 13 de julio de 1994, señaló: “El orden público, esto es, la armonía necesaria, tiene distintos matices dependiendo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En el caso de los municipios, debe dirigirse a procurar la convivencia pacífica de los asociados, mediante la solución de los conflictos diarios que puedan alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad. Por ello, el alcalde, en su calidad de primera autoridad de policía del municipio, debe velar por el cumplimiento de estos fines, mediante la adopción de medidas preventivas, reparativas o sancionatorias, según las facultades que le

conceden la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos municipales”⁸. La oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos plantea que es “... el estado de circunstancias dentro de las cuales la población de un territorio nacional se encuentra libre de riesgos o daños provenientes del abuso del poder estatal, de la ruptura de la convivencia pacífica por parte de los grupos armados al margen de la ley, o de la acción de cualquier tipo de criminalidad”⁹.

El alcalde, mandatario autónomo

La Constitución política de Colombia no vacila en señalar la autonomía de las entidades territoriales y de sus autoridades. Así lo dispone en el artículo 287¹⁰, precepto que en sus numerales 1 y 2 reitera que se gobiernan por sus propias autoridades y despliegan las competencias que les correspondan.

La meridiana claridad de las disposiciones evita la disquisición sobre estos aspectos, salvo concordarlas, en el plano político, con el hecho de que el burgomaestre para poder aspirar a ser electo tiene la obligación-atribución de diseñar un programa de gobierno, documento que debe ser incorporado en el acuerdo que consagra el plan de desarrollo municipal. Con él, al tenor del artículo 103 de la Constitución y las leyes 131 y 134 de 1994, no solo se determina la posibilidad de la revocatoria del mandato en caso de incumplimiento, sino que generalmente enuncia los planes, programas y proyectos con los

⁶ Artículo 91. Funciones. ... B) En relación con el orden público: ... 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda; ... e) Dictar, dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90. del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione (negrilla ajena al original).

⁷ Sentencia T-510/93. Corte Constitucional. MP: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA. Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

⁸ Sentencia T-317/94. Corte Constitucional. MP: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA. Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

⁹ Michael Frühling. Ponencia Foro Seguridad, Derechos Humanos y Paz/Unión Europea y Programa Andino para la Democracia y los Derechos Humanos. Seguridad Democrática y Derechos Humanos. Bogotá, febrero 26 de 2003.

¹⁰ Constitución Nacional, artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

cuales –entre otros objetivos– debe apuntar a conservar, crear o devolver la tranquilidad de su población.

Alcalde, jefe de policía

El nuevo esquema constitucional abandona la línea de subordinación política y policial derivada del viejo orden para consagrar nuevos paradigmas: se consagra y deslinda la autonomía política y administrativa entre las autoridades territoriales, y se subordina y precisa el alcance del poder en materia de orden público.

Concurrente con esa línea política, no se conforma con constituir al municipio como entidad fundamental sino que, en la parte final del numeral 2 del artículo 315¹¹, lleva a precepto superior la figura del alcalde como la primera autoridad de policía en su territorio, y precisa que la Policía Nacional, no obstante ser un cuerpo civil armado de carácter nacional, atenderá sus órdenes con prontitud y diligencia.

Este señalamiento constitucional no solo resalta una atribución dominante en materia de seguridad ciudadana sino que denota que es simultánea con la subordinación para los aspectos relacionados con la seguridad nacional, aspecto que deja de ser considerado cuando se desarrolla legislativamente la noción del monopolio de las armas de fuego.

¿Qué significa ser jefe de policía?

El legislador sólo se ha referido a este concepto de manera simplista en el artículo 10 de la Ley 4 de

¹¹ Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: ... 2. ... El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

1991, la cual es anterior al surgimiento de la Carta política del mismo año¹².

Las demás normas citadas aluden a la noción del jefe de policía en la dimensión del viejo orden y, en esencia, de la función policial administrativa, razón por la cual hasta tanto no se precise el alcance de la expresión por el Congreso o por la Corte Constitucional, las discusiones serán abiertas y erráticas, sin que se enfoque la dimensión de la nueva visión constitucional.

No hay disponible literatura jurídica sobre el sentido y las atribuciones del jefe de policía, razón por la cual proponemos llevar la discusión del concepto exclusivamente al plano del control de las armas de fuego, para los efectos de este ensayo.

DESARME: ACCIÓN DE SEGURIDAD Y MEDIDA PREVENTIVA DE CONVIVENCIA

El tema de las armas de fuego, como otros temas que abarcan los niveles de poder e instituciones diversas, debe ser visto en la doble perspectiva en la que se discurre: por un lado, atendiendo a los lineamientos de seguridad¹³ y el monopolio estatal, propios del orden público y de las autoridades na-

¹² Artículo 10. El alcalde como jefe de policía. El alcalde es ... el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo, con sujeción a lo dispuesto en esta ley. ... Para el cumplimiento de lo anterior ... deberá dictar las medidas de orden público que sean requeridas por el Presidente de la República, por el Gobernador, Intendente o Comisario, y las que considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

¹³ Según la decisión 552 de la Comunidad andina, seguridad es "... la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática. En ese sentido, la seguridad es un concepto de carácter multidimensional y comprensivo, que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, y se ve reflejada en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el estado de derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales, entre otros".

cionales (que involucran además al poder judicial, con sus órganos de investigación y juzgamiento), lo cual es una acción de seguridad nacional, y por el otro, atendiendo a las exigencias de la convivencia o tranquilidad ciudadana correspondientes al municipio, sus autoridades y el control policivo, como uno de sus elementos esenciales, lo que constituye una medida preventiva.

Llevar al plano normativo esta dualidad, en relación con el control de las armas de fuego, exige reglar ambos escenarios y prever la simultaneidad de la situación, esto es, legislar para determinar y diferenciar los eventos en los cuales el gobierno nacional debe intervenir –de manera preferente– para garantizar el cometido de sus responsabilidades, y en cuáles el alcalde –de manera autónoma– debe actuar como primera autoridad de policía. No hacerlo, como ha venido ocurriendo –sobre todo a partir de la Constitución de 1991–, crea la posibilidad de confundirlos y propiciar contradicciones legales y conflictos políticos, como los que genera el Decreto con fuerza de ley 2535 de 1993.

Colombia, como muchos países, ha expedido un régimen jurídico para regular la posesión, venta y tenencia de las armas de fuego, diferenciando las que se asignan como dotación de las fuerzas militares y de policía, las que se autorizan de manera permanente a organismos de policía judicial y las que se permiten a particulares como armas de defensa personal. Este estatuto (Decreto con fuerza de ley 2535 de 1993) no se aplica a las autoridades militares, por expresa excepción consagrada en el artículo primero¹⁴.

¹⁴ “Las armas, municiones, explosivos y sus accesorios destinados a la Fuerza Pública para el cumplimiento de su misión constitucional y legal, así como su fabricación y comercialización en las empresas estatales no son objeto del presente decreto”.

La participación de la alcaldía en materia de control de armas de fuego ha sido constante desde que el legislador expidió los diversos reglamentos.

El Decreto nacional 1663 de 1979¹⁵, con modificaciones parciales –entre otras– por los decretos 2003 de 1982 y 3668 de 1986, reguló hasta 1993 la tenencia y control de armas. Este disponía, en el artículo 48, que *“los alcaldes e inspectores de policía eran autoridades competentes para decomisar u ordenar el decomiso de armas de fuego”*; el artículo 50 del mismo decreto expresaba que el decomiso procedía –entre otras razones– “cuando debido a las circunstancias o la situación, las autoridades competentes, militares o civiles, consideren que se puede hacer uso indebido de las armas, municiones y explosivos por parte de personas o colectividades que posean tales elementos, aunque estén debidamente amparados o autorizados” [negrilla ajena al original]. Por su parte, el artículo 87 establecía que el salvoconducto podía ser suspendido cuando lo dispusieran las autoridades competentes (mencionadas en la norma, entre ellas el alcalde).

La norma vigente pareciera repetir la disposición antes mencionada, pero la redacción del artículo 83 del Decreto ley 2535 de 1993 alude solo a la incautación¹⁶ y precisa en forma restrictiva que los alcaldes solo podrán hacer esta medida a través de la Policía.

El Código Nacional de Policía –aún vigente en mucho–, aunque expedido en un marco constitucional

¹⁵ *Diario Oficial*, jueves 30 de agosto de 1979. Página 682.

¹⁶ Artículo 83. Competencia. Son autoridades competentes para incautar armas, municiones, explosivos y sus accesorios: ...
b. Los Fiscales, los Jueces de todo orden, los Gobernadores, los Alcaldes e Inspectores de Policía en sus correspondientes territorios a través de la Policía, cuando conozca de la tenencia o porte irregular de un arma, municiones o explosivos. ...

de plena subordinación del alcalde respecto de autoridades ejecutivas, dispuso –entre otras pautas– que el alcalde debe autorizar como jefe de policía el empleo colectivo de armas de fuego¹⁷ y sancionar con multa a quien las dispare¹⁸ sin motivo justificado.

No cabe la menor duda de que el Presidente de la República es la suprema autoridad militar y policial, y como tal tiene el privilegio de controlar el porte de armas de fuego y aun regular autónomamente, con prescindencia del Congreso cuando se den las circunstancias excepcionales de los artículos 212 a 215 de la Constitución nacional. En estos casos, de acuerdo con la Ley 137 de 1994, desarrolladora de los preceptos superiores aludidos, los alcaldes solo podrán actuar conforme a las reglas y órdenes que dicte el gobierno (nacional), salvo la suspensión de la vigencia de los salvoconductos expedidos por las autoridades militares para el porte de armas y carros blindados, atribución que de conformidad con el literal m de la precitada ley es indelegable por el primer mandatario de la nación, porque son situaciones que atentan contra la seguridad nacional. Cabe anotar, empero, que esta prohibición legal puede ser suspendida por el Presidente de la República mediante decreto legislativo expedido en ejercicio de las atribuciones constitucionales derivadas de los artículos 213 a 215. Tampoco cabe duda en señalar que le corresponde al Congreso desarrollar el precepto constitucional que atribuye el monopolio de las armas al gobierno, y en este orden de ideas debe concordar con el deber y las facultades del Presidente de la Re-

pública y las autoridades militares, para garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos y la soberanía nacional.

La disposición constitucional que establece el monopolio de las armas de fuego (artículo 223) alude expresamente al gobierno nacional como la fuente para autorizar la introducción y la fabricación (lo que conduce a comercializarlas, acción deducible pero no enumerada), amplía el espectro en lo que concierne a los permisos para poseerlas y portarlas, y guarda silencio respecto a la tenencia. Es decir, radicó de manera expresa y exclusiva en la autoridad nacional la autorización para producir e importar armas de fuego, y amplió el radio enunciativo de las autoridades que pueden intervenir en el control del porte y la tenencia, sin referirse a ninguna en particular, porque de haberlo hecho habría limitado la atribución constitucional del alcalde como jefe de policía, y en el párrafo tercero del artículo mencionado reiteró la noción civilista del control de las armas de fuego, al disponer que “los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno...”.

Estas variaciones no son gratuitas ni fortuitas sino que armonizan los alcances de los poderes de los gobernantes y las nuevas autonomías plasmadas en la Carta política. Así, con relación a armas, explosivos y municiones, no solo fija específica y excluyentemente en el gobierno nacional la aptitud para introducir las o fabricarlas sino que aludiendo en concreto al porte y la posesión efectuó un giro gramatical, ampliando la aptitud en la noción de *autoridad competente* (que no son otras que las constitucionales y las delegatarias militares), para aquellas que son dables.

¹⁷ Artículo 31. El empleo colectivo de armas de fuego y otras más nocivas contra grupos de agresores, estará condicionado a orden previa de la primera autoridad política del lugar.

¹⁸ Artículo 212. Compete a los alcaldes o a quienes hagan sus veces, imponer multa de quinientos a mil pesos: ... 3o) Al que sin motivo justificado dispare armas de fuego, si tal hecho no constituye infracción penal.

No armonizar las disposiciones superiores daría pie para señalar que el artículo 223 constitucional limita al alcalde de su carácter de jefe de policía y su autonomía para controlar en condiciones ordinarias el orden público en su territorio, lo cual es imposible por lo expreso y específico del enunciado del artículo 315, como también sería inadmisibles que el Congreso, en su función legislativa, pudiera desarrollar leyes que subordinen este poder constitucional, salvo –como lo determina la misma Carta política– cuando se trate de las situaciones expresamente reguladas, referidas a las alteraciones excepcionales del orden público cuando exceden las atribuciones ordinarias de policía, lo cual atañe a la seguridad nacional y, por ende, rebasan el ámbito municipal.

Este razonamiento, sin precedente constitucional, nos conduce a predicar la inexequibilidad del parágrafo segundo, artículo 43, del Decreto ley 2535 de 1993 (modificado por la Ley 1119 de 2006), porque restringe la capacidad ordinaria del alcalde como jefe de policía, y condiciona sus órdenes a la voluntad de una autoridad militar, cuandoquiera que de manera transitoria considere necesario suspender no individualmente los permisos de porte de armas de fuego de defensa personal por razones de control del orden público en su territorio, para efectos de la convivencia ciudadana e, incluso, *suspender el porte de armas que no requieren de permiso o salvoconducto*, como las armas neumáticas, de gas y las armas largas de pólvora negra, incluidas las escopetas de fisto, autorizadas a los particulares en el artículo 25 del estatuto regulador de las armas, municiones y explosivos.

Si no fuera así, ¿qué sentido tendría que la Ley 62 de 1993 (Estatuto de la Policía) disponga que el alcalde pueda proponer medidas y reglamentos de policía y

también convocar y presidir el Consejo de Seguridad Municipal?, y ¿para qué aprobar y desarrollar desde este planes de seguridad ciudadana y medidas para el control del orden público –tales como la suspensión del porte de armas de fuego–, si ella no se pudiere ejecutar?

Panorama internacional

Muchos países, y Latinoamérica no es la excepción, centralizan en el Presidente de la República o el Jefe del Gobierno, y particularmente en el Ministerio del Interior, de Gobierno o la Secretaría de Defensa, la potestad de autorizar la posesión, venta y tenencia de las armas de fuego.

Para el control se apoyan, además, en las autoridades de policía uniformada.

No se tiene conocimiento –aparte de Colombia– de que en otro país se confieran atribuciones para suspender de manera temporal el porte de armas de fuego a las autoridades civiles de orden local.

En México se distribuye la competencia para suspender el porte de armas entre la Secretaría de Defensa y la Secretaría de la Gobernación, dependencias del orden central o nacional. La ley federal de armas de fuego y explosivos¹⁹ señala, en el artículo 30, que corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional expedir, suspender y cancelar las licencias de portación de armas, lo mismo que su registro, el control y la vigilancia, debiendo comunicar oportunamente a la de Gobernación las licencias que autorice, suspenda o cancele. La cancelación tiene las causales determina-

¹⁹ Ley federal de armas de fuego y explosivos. Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de enero de 1972 (última reforma publicada DOF 23-01-2004).

das, y la suspensión de las licencias de portación de armas solo procede cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación sea necesaria para mantener o restituir la tranquilidad de poblaciones o regiones (art. 31). De acuerdo con el artículo 32 de la ley en comentario, corresponde a la Secretaría de Gobernación la expedición, suspensión y cancelación de licencias oficiales individuales de portación de armas a los empleados federales, debiendo, a su turno, dar aviso a la Secretaría de la Defensa Nacional para los efectos de la inscripción de las armas en el Registro Federal de Armas. Los ayuntamientos pueden hacer campañas permanentes para desmotivar la tenencia y posesión de armas de cualquier tipo.

DESARMAR CON GARANTÍAS DE SEGURIDAD PERSONAL

Para cerrar este corto análisis, orientado a empezar a demostrar que la postura jurídica vigente en Colombia sobre las armas de fuego está satanizada, apoyada en criterios desasociados con la realidad y alejada del sentir de la población, hay que comprender la dialéctica de los postulados constitucionales sobre armas y convivencia, y acudir a dos principios políticos universales: el imperio del Estado y su función esencial de ser garante de tranquilidad y seguridad.

Al tenor del primer principio, imposible es desconocer que el monopolio de las armas de fuego debe estar en el Estado. Este enunciado, aun si no existiese el canon constitucional que así lo decreta y los desarrollos legales que aunque imperfectamente lo amplían, corresponde a una situación lógica y deseable en una sociedad civilizada, a la que habría que llegarse –de manera indefectible– dada la línea de evolución social seguida por la humanidad.

Un segundo precepto es la razón del contrato social y de erigir al gobernante como autoridad. Como el precedente, es insuperable para el momento, pues es propio de un estado de derecho, donde el estado-gobernante sin la menor discusión debe garantizar la vida, honra y bienes de los asociados.

La articulación de esos postulados, en el marco de reflexión sobre las armas de fuego y la sociedad, conduce a dos líneas osmóticas de pensamiento y acción, sea que se pretenda hacer valer el uso de la fuerza pública para desarmar a la población o controlar el uso que se hace de ellas, sea que se acuda a mecanismos persuasivos para incentivar la no adquisición o, por vía del autocontrol, llamar a la devolución de las armas de fuego legítimamente adquiridas:

- El número de armas en manos de la ciudadanía –por los riesgos de su esencia y manipulación– debe ser siempre el mínimo posible que las condiciones sociales demanden y permitan.
- El gobierno debe y tiene que garantizar el control de las armas ilegítimas no solo como función inherente a su condición de poder (comoquiera que tenerlas es un delito).

¿Cómo establecer el mínimo y crear las condiciones para invitar a desarmes voluntarios colectivos?

En sana lógica, el desarme de la población civil no será absoluto y, por tanto, el ideal es lograr un mínimo de armas de fuego en poder de los ciudadanos.

Para conjugar una y otra línea en términos armónicos se necesitan acciones estatales, estudios paralelos (los cuales brillan por su ausencia) y un acompañamiento de los medios de comunicación masiva, cuyo poder

de penetración y formación de opinión pública no requiere ya demostración.

Las acciones estatales y los operativos oficiales de control, además de decididos, deben ser continuos y eficientes, para demostrar y dar la sensación de seguridad como el mecanismo que abre la puerta para inhibir la creencia popular y la voluntad continua de adquirir armas de fuego como mecanismo idóneo de seguridad personal.

Empezar estudios serios, que resuelvan interrogantes, desactiven prevenciones y confirmen la validez de los postulados teóricos, como –por ejemplo– el discurso del mayor riesgo de morbimortalidad entre personas armadas respecto a poblaciones desarmadas, son instrumentos intelectuales a los que debe acudir el gobierno para atraer a una ciudadanía cada vez más escéptica a la palabra del mandatario y proclive a la demostración científica, así sea de tipo social.

Para romper el círculo vicioso en el que están las autoridades y la comunidad, deben efectuarse acciones inicialistas, que redundan de inmediato en respaldo ciudadano, generador –unas y otras– de ciclos positivos reforzadores de valor, axiológicamente hablando. Es decir, tendría que demostrarse y comprobar que:

- a) Las normas jurídicas en general y el sistema punitivo en particular son dinámicos y suficientes para identificar y castigar a expendedores y compradores de armas de fuego ilegales.
- b) El sistema judicial punitivo y sus reglas legales son dinámicos y suficientes para identificar y castigar a quienes delinquen con armas de fuego legales.

Los primeros estudios (en sí reforzadores simultáneos de la creencia popular y la convicción estatal de la validez de las acciones), indudablemente, tendrán que:

- a) Determinar (o aproximar) el número real de armas legítimas e ilegítimas en poder de las personas, la cantidad de las incautadas, la magnitud de las existentes en armerías públicas y privadas (por reparación o disposición para la venta), y las depositadas en instalaciones oficiales por decomiso o en vía de extinción del permiso para poseerlas o tenerlas.
- b) Comprobar el efecto dañino de las armas de fuego en poblaciones en extremo comprometidas con su porte y tenencia habitual, tales como los militares, policías, policía judicial, guardianes carcelarios y penitenciarios, entre otros. En otras palabras, evidenciar que la probabilidad de provocar homicidios y lesiones personales es más alta –de manera significativa– entre las personas que las usan en forma habitual, e inversamente proporcional entre quienes a diario las repulsan, salvo situaciones extraordinarias ajenas a su contexto.
- c) Establecer, con todo el rigor científico y social, la relación o asociación de las armas de fuego con la realización de los delitos, más allá del homicidio.
- d) Demostrar, en el contexto local (aunque se dispongan de investigaciones en países culturalmente diferentes), que disponer de armas de fuego conduce –*per se*– a producir comportamientos agresivos y reincidir en ellos.

El poder de los medios

Los medios de información masiva son hoy el instrumento ideológico creador o reproductor de valores individuales y creencias colectivas; inclusive sustituyen a la familia y a la escuela, o priman sobre ellas, razón por la cual es impensable ejecutar campaña alguna de desarme ciudadano que no esté validada por los principales medios de comunicación del país o de la ciudad donde se quiera efectuar.

Sobre las relaciones colectivas (rr. cc.) y los medios de comunicación masiva social, baste citar a Domínguez Gómez: "Si las rr. cc. [sic] como expresión y a la vez ingrediente de las mentalidades e ideologías, se concretan en opiniones, argumentos, demostraciones, pruebas, decisiones y acción, es porque circulan entre los seres humanos. Y su aparato circulatorio son los medios de comunicación. No sólo son sus vehículos de sociabilización los sistemas masivos (radio, prensa, televisión, internet), también los medios presenciales o interpersonales (gestos, trajes, visitas, moradas...) les facilitan su presencia"²⁰.

El apoyo ciudadano

Es claro que ninguna acción de control, y menos una campaña de desarme, logra el efecto que se propone si no cuenta con el apoyo de la ciudadanía; es decir, si la comunidad no participa con convicción, así se disponga de abundantes recursos logísticos y monetarios públicos para ejecutar la propaganda y activar los mecanismos oficiales de recepción o recolección.

El apoyo ciudadano a una campaña de desarme es el resultado de la persuasión íntima y social (convicción) que se produce en el individuo para llevarlo a entregar el arma (a las autoridades o sus representantes), o motivar a un tercero para insinuar a otro (inducir a un tenedor o poseedor) a acogerse de manera voluntaria a la invitación de abandonarla, bien por evitar el riesgo de ser castigado o por la creencia ético-moral de ser el comportamiento adecuado y aplaudido colectivamente.

En el actual esquema jurídico las campañas de desarme en Colombia no son efectivas ni lo serán, aunque mediara una consulta popular positiva de carácter local, porque hay tensiones que lo impiden.

Unas derivadas de las divergencias ideológicas, políticas y jurídicas entre la autoridad nacional y la municipal, en torno al significado de las armas de fuego de defensa personal o de uso civil entre la población, y otras nacidas de la dicotomía de fidelidad y subordinación de las Fuerzas Armadas, porque las autoridades policiales y militares (instituciones que deben, en su orden, obedecer y coadyuvar la gestión del mandatario local) están condicionadas por una orden presidencial y una ley de la república que las coartan, toda vez que son instituciones de orden nacional, adscritas directamente bajo su mando por disposición constitucional.

CONCLUSIONES

Las anteriores reflexiones conducen a conclusiones que podrán ser o no admitidas por el colectivo y las autoridades, pero que son ciertas.

Una primera es que la Constitución nacional de Colombia faculta (de manera tácita) al alcalde, como

²⁰ Domínguez Gómez, Eduardo (2006). Representaciones colectivas, epistema y conocimientos. *Revista Universidad EAFIT*, vol. 42, No. 144, p. 78.

jefe de policía, para ordenar la suspensión temporal del porte de armas de fuego en su territorio. Al autolimitarse esta autoridad en esta materia (cualquiera que sea el motivo que lo induce a ello), lo torna co-responsable de la crisis social que con su inercia impacte a las comunidades que gobierna.

Una segunda conclusión es que ninguna ley sobre armas de fuego puede restringir la atribución constitucional que se otorga al alcalde, salvo que se trate de situaciones de orden público excepcionales, como la guerra o la conmoción interior. Por tanto, el Decreto con fuerza de ley 2535 de 1993 debe ser inaplicado por las autoridades locales y aun por las nacionales sujetas a su mando, sin perjuicio de ser acusado ante la Corte Constitucional, autoridad judicial competente para decidir su extinción formal.

Una tercera afirmación de cierre es que el Congreso debe legislar para deslindar con propiedad las situaciones y competencias propias del gobierno local como jefe de policía, y las que le conciernen al alcalde como subordinado del presidente. En conexión con ello, la ley deberá disponer que los actos de los alcaldes encaminados a esa finalidad deben –por ejemplo– contar con la previa dis-

cusión en el consejo municipal de seguridad, en el cual la participación militar debe ser obligatoria, como mecanismo que minimice situaciones de conflicto y roce entre los diferentes niveles de poder o de gobierno.

Un cuarto punto es que para inhibir a los ciudadanos para armarse como mecanismo defensivo, el Estado debe –con demostración real, palpable– garantizar la seguridad de los ciudadanos e impactar la impunidad, mediante un control exhaustivo del mercado clandestino de armas de fuego, que apareje la sanción efectiva de los infractores.

Concordante con lo anterior, cabe aseverar que las campañas de desarme serán innecesarias cuando los controles policiales sean adecuados.

Como colofón, el Estado no puede esperar o permitir que las campañas motivacionales de desarme produzcan más resultados que las actividades de control, porque entonces no solo se envilece y puede llegar a perderse el sentido del monopolio, sino el rol del gobernante, aparte de propiciar un factor protuberante de corrupción en las fuerzas de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguirre, Katherine y Restrepo, Jorge A. *Marcaje y rastreo de munición: Indumil en Colombia*. Recuperado el 7 de mayo de 2009 de <http://www.comunidadessegura.org>
2. Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile (1978, abril 13). Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.798, sobre control de armas. Recuperado el 7 de mayo de 2009 de <http://www.uaf.cl>
3. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Centro de Documentación, Información y Análisis, México (2004, enero 23). Ley federal de armas de fuego y explosivos. Recuperado el 27 de abril de 2009 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/102.pdf>
4. Casas Dupuy, Pablo (2005, abril 5). *Reformas y contrarreformas en la policía colombiana*. Bogotá, Fundación Seguridad & Democracia. Recuperado el 28 de abril de 2009 de <http://www.seguridadydemocracia.org>
5. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Legislaciones nacionales sobre el control de armas de fuego, municiones y explosivos. Recuperado el 29 de abril de 2009 de <http://www.cicad.oas.org>
6. Consejo Nacional Electoral (2006, octubre 5). Consulta 2830. Bogotá, D.C. Recuperado el 31 de marzo de 2009 de <http://www.cne.gov.co/index.htm>
7. Decisión 552. *Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos* (2003, junio 25). Decimoprimer reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina. Quirama, Antioquia - Colombia. Recuperado el 28 de abril de 2009 de <http://www.comunidadessegura.org/es>
8. Domínguez Gómez, Eduardo (2006). Representaciones colectivas, epistema y conocimientos. *Revista Universidad EAFIT*, vol. 42, No. 144, p. 78. Recuperado el 31 de marzo de 2009 de redalyc.uaemex.mx
9. Dreyfus, Pablo y Rangel Bandeira, Antônio. *Vecindario bajo observación: un estudio sobre las "transferencias grises" de armas de fuego y municiones en las fronteras de Brasil con Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina*. Documento de trabajo N° 2, del Proyecto de Control de Armas de Fuego de Viva Rio. Recuperado el 7 de mayo de 2009 de <http://www.comunidadessegura.org>
10. Frühling, Michael (2006, febrero 23). Pronunciamientos OACNUDH - UNHCHR. Seguridad democrática y derechos humanos. Recuperado el 30 de marzo de 2009 de <http://www.hchr.org.co>
11. Fundación Gamma Idear, Colombia. Normativa sobre armas, explosivos y municiones. 1970-2004. Recuperado el 31 de marzo de 2009 de <http://www.fungamma.org>
12. Galvis Gaitán, Fernando. *La policía de hoy y de mañana, lo que hace y lo que deberá hacer*. Recuperado el 31 de marzo de 2009 de <http://dikaion.unisabana.edu.co/>
13. Ley No. 20429, ley nacional de armas y explosivos. Argentina. Recuperado el 7 de mayo de 2009 de <http://www.selettigroup.com.ar>
14. Ley de armas y explosivos de Costa Rica (1995, agosto 23). Recuperado el 24 de abril de 2009 de <http://www.poder-judicial.go.cr>
15. Naranjo Mesa, Vladimiro (1993, noviembre 8). Corte Constitucional. Sentencia T-510/93. Santafé de Bogotá, D.C. Recuperado el 24 de abril de 2009 de <http://www.corteconstitucional.gov.co>

16. Naranjo Mesa, Valdimiro (1994, julio 13). Corte Constitucional. Sentencia T-317/94. Bogotá, D.C. Recuperado el 24 de abril de 2009 de <http://www.corteconstitucional.gov.co>
17. OEA. Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Primera Reunión de Autoridades Nacionales directamente responsables del otorgamiento de las autorizaciones o licencias de exportación, importación y tránsito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, 6 y 7 de octubre de 2005. Washington, D.C. Informe final. Recuperado el 25 de abril de 2009 de <http://www.oas.org>
18. ONU. Oficina Contra la Droga y el Delito. Estudio *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Recuperado el 30 de marzo de 2009 de <http://www.unodc.org>