

**EL GASTO DEL DISTRITO CAPITAL EN TEMAS DE
SEGURIDAD CIUDADANA
2004 - 2009**

EL GASTO DEL DISTRITO CAPITAL EN TEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

2004 - 2009

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2010

DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS DISTRITALES

BOGOTÁ, MAYO 30 DE 2010

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 16 No.79-34

PBX: 2193900

EL GASTO DEL DISTRITO CAPITAL EN TEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá, D.C.

VICTOR MANUEL ARMELLA VELÁSQUEZ
Contralor Auxiliar

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Director de Economía y Finanzas Distritales

CARMEN ALDANA GAVIRIA
Subdirectora de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá

INVESTIGADORES

ELIMELETH TAPIAS ARIAS
Profesional Especializado 222-07
ALEXANDRA MARÍA ROLDÁN RODRÍGUEZ
Profesional Universitario 219-01

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. ANTECEDENTES	3
2. MARCO TEÓRICO	7
2.1 SEGURIDAD CIUDADANA COMO DESARROLLO HUMANO	7
2.1.1. Campo situacional:	8
2.1.2. Campo institucional:	8
2.1.3. La evaluación situacional:	9
2.1.4. La evaluación institucional:	9
3. ESTADO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ	11
3.1 EVALUACIÓN DEL CAMPO SITUACIONAL	11
3.1.1 Hechos violentos y delictivos (dimensión objetiva)	11
3.1.1.1 Homicidio (delito contra la vida)	11
3.1.1.2 Hurto (delito contra el patrimonio personal y familiar)	13
3.1.1.3. Otros delitos (delitos contra la convivencia ciudadana)	14
3.1.2 Percepción de inseguridad y victimización (dimensión subjetiva).	15
3.2 EVALUACIÓN DEL CAMPO INSTITUCIONAL	17
3.2.1 Marco normativo	17
3.2.2 Estructura administrativa para la seguridad	19
3.2.3 Gasto público en seguridad	21
3.2.3.1 Gasto distrital	21
3.2.3.2 Gasto nacional	22
3.2.4 Acciones municipales en seguridad (programas, proyectos, metas)	23
3.2.5 Intervención policial	25
3.2.6 Sociedad civil y seguridad	27
3.2.7 La coproducción privada	28
4. LA INSEGURIDAD CIUDADANA: PROBLEMA LOCAL, SOLUCIÓN INTEGRAL	30
4.1 HECHOS CARACTERÍSTICOS	30
4.2 ¿QUÉ HACER?	35
5. CONCLUSIONES	38
6. BIBLIOGRAFÍA	42

INTRODUCCIÓN

El concepto de seguridad está ligado a convivencia; de hecho, las circunstancias que alteran la convivencia pacífica y tranquila en un país, tanto internas como externas, constituyen y se traducen en inseguridad objetiva (hechos de violencia y delito) e inseguridad subjetiva (percepción de inseguridad), la cual puede dificultar el mejoramiento de la primera.

Las circunstancias que alteran la plena convivencia son de diversa índole, algunas de ellas son: la densidad de población y el grado de urbanización, nivel de concentración de la población, condiciones económicas (el ingreso efectivo de las personas), niveles de pobreza, desempleo, factores culturales, educativos, religiosos, cohesión familiar, divorcios, alcoholismo y fármaco-dependencia, y muchos más. Como se puede determinar, llegar a una situación de plena seguridad es prácticamente imposible.

En realidad, lo que se busca es la reducción de los hechos de inseguridad y de la percepción de ésta. Para ello, se requiere una política pública clara y decidida, con recursos, además de la intervención de múltiples actores y sectores articulados de forma coordinada y complementaria.

Desde una óptica conceptual, la seguridad se percibe desde dos ámbitos distintos: por un lado, se habla de la “seguridad nacional”, como aquella orientada a la confrontación con un enemigo interno y/o externo, bajo la dirección del presidente de la república, como comandante en jefe de las fuerzas militares y la ejecución del ministro de defensa y las fuerzas armadas; por otro lado, con bastante insistencia en los últimos años, se habla de “seguridad ciudadana, la cual expresa la preocupación por la tolerancia y convivencia en las ciudades. Esta última, aunque contenida en la seguridad nacional, tiene como ejecutor directo al alcalde y la estructura administrativa local, con el apoyo clave de la autoridad policial.

Conceptualmente, la seguridad ciudadana se expresa como la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociadas que puedan impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la persona¹.

En la práctica, en Bogotá, por mandato constitucional, la seguridad ciudadana

¹ Ver Delgado Aguada y Guardia Maduell, Seguridad Ciudadana y Función Policial: una aproximación al análisis de entornos complejos, 1994.

busca proteger a la población, enfrentar los problemas de conflictividad social, garantizar los derechos y el patrimonio de los habitantes de la ciudad². De hecho, la Secretaría de Gobierno de la ciudad expresa que “la seguridad es un tema delicado que hay que enfrentar a diario con medidas a corto, mediano y largo plazo, porque no se puede alcanzar en forma absoluta”³.

Y es precisamente un tema complejo, por que además de las circunstancias de inseguridad locales, esta problemática está atravesada por fenómenos nacionales (incluso internacionales) que dificultan un abordaje comprehensivo por parte de las autoridades locales, lo cual implica una coordinación y complementariedad entre las autoridades de los distintos ámbitos territoriales. Estos fenómenos, en Colombia, están asociados a: el conflicto armado, las mafias del narcotráfico, las economías ilegales, desaparición forzada, la reconversión del paramilitarismo, desplazamiento, entre otros.

El presente estudio se enfocará en la temática de la seguridad ciudadana en Bogotá, implementando, en principio y en lo posible, la metodología desarrollada por el PNUD en la denominada “Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina”, con los ajustes necesarios para el nivel local y con base en la información disponible. En ese sentido, el trabajo se desarrolla en siete (7) secciones, incluyendo esta introducción.

La segunda parte recoge los antecedentes de la temática en la ciudad, el país y América Latina; en la tercera se presenta el soporte teórico pertinente, fundamentalmente el contexto de la guía metodológica del PNUD; en la cuarta sección se establece el estado de la seguridad ciudadana en Bogotá, para el período 2004 – 2009; en la quinta se efectúa el análisis correspondiente sobre las variables e indicadores calculados; finalmente, en las dos últimas secciones se recogen las conclusiones y la bibliografía utilizada.

² www.gobiernobogotá.gov.co, La seguridad ciudadana y la seguridad nacional, Secretaría de Gobierno de Bogotá.

³ Secretaría de Gobierno, Bogotá ciudad segura y humana, octubre de 2008.

1. ANTECEDENTES

En torno al tema de la seguridad en Bogotá se ha planteado la discusión de si el cambio de trayectoria observado a partir de 1995 corresponde al efecto directo producido por las intervenciones de los alcaldes Mockus y Peñalosa o si esta intervención fue tangencial, dado que lo único excepcional y atípico fue el incremento que precedió la reducción de las tasas de homicidio en el período señalado, incremento originado en la violencia provocada por actores armados y redes de narcotraficantes⁴.

El cambio de trayectoria, señalado por los que plantean la intervención Mockus – Peñalosa, se explica, de un lado, por la ejecución de políticas públicas favorables a la seguridad y, de otro lado, por la “disminución de la intensidad y frecuencia de la actividad criminal derivada de grupos organizados (narcotraficantes) y del conflicto armado interno”.

Al respecto, en debate en el CIDER⁵, se identificaron tres ejes principales en el fortalecimiento institucional y normativo en seguridad y convivencia en Bogotá:

i) Un proceso de institucionalización progresiva, el cual se desarrolló a través de la consolidación de la Secretaría de Gobierno (1999 y 2001), la creación de la Subsecretaría para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (1996), la puesta en operación de la dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia (1996, 2001) y, la creación de la Cárcel Distrital (1995).

ii) Creación del Consejo Distrital de Seguridad, el Consejo de Seguridad Ampliado con la participación de actores privados (2001 – 2003), el Comité Distrital de Orden Público y los Consejos Locales de Seguridad (2000).

iii) Desarrollo y aplicación del Pan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, con sus áreas: prevención, disuasión e inteligencia; resolución pacífica de conflictos; atención de emergencias; coerción; investigación; judicialización; penalización y resocialización.

La revisión de la política pública de seguridad en Bogotá, de los últimos quince años, muestra que, en efecto, con anterioridad a 1995 esta problemática se encontraba descuidada, dado que, se tenía la convicción que eran las autoridades nacionales y los organismos de seguridad y justicia los responsables de garantizar la seguridad ciudadana.

⁴ Ver Debate sobre seguridad en Bogotá, CIDER – Universidad de los Andes, Seminario de Maestría.

⁵ Ibidem

Los altos niveles de inseguridad de mediados de los noventa en la ciudad, junto a la certidumbre de que las problemáticas se encuentran en el nivel local y las soluciones desde allí son más eficientes y pertinentes⁶, posibilitó el desarrollo de una visión integradora del tema de la seguridad y la convivencia ciudadana. En efecto, durante el período 1995 – 2003 se desarrolló un conjunto de estrategias y programas encaminados a enfrentar la problemática y reducir sus cifras y percepción, tales como: la cultura ciudadana, el espacio público, el progreso social, el esquema de urbanismo y productividad, y la legitimidad y eficiencia de las instituciones, entre otras.

Estas estrategias y programas, durante el periodo señalado, se plantearon en los respectivos gobiernos así:

1995 – 1997 (Formar ciudad)

El eje central de la política en este período fue la “Cultura Ciudadana”; las acciones en materia de seguridad y convivencia respondían al principio de “la ley no es una imposición sino una necesidad”. La seguridad constituyó un elemento para estructurar relaciones integrales, multicausales, en la vía de posibilitar calidad de vida; “el concepto de seguridad personal y de la comunidad involucra dimensiones de cultura ciudadana, de apropiación del espacio público, de calidad de vida (progreso social), de legitimidad institucional y de prevención y tratamiento de los desastres naturales (medio ambiente)”⁷

Las estrategias para mejorar la convivencia ciudadana se enfocaron en: el comportamiento ciudadano, la creación de imagen de la ciudad (identidad ciudadana), y generar pertenencia por expresiones artísticas. En este contexto, la participación social y la educación constituyeron la piedra angular en la transformación de la ciudad.

Las acciones concretas fueron: implementación de semilleros de convivencia (450), la hora zanahoria, navidad sin pólvora, entregue las llaves, policías formadores de ciudadanos, plan desarme, entre otras. Como se deriva de lo anterior, la estrategia combinó medidas de prevención y de control, en un proceso pedagógico de conocimiento, difusión e interacción.

⁶ Ver “Asesoría y acompañamiento a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar en el tema de Seguridad y Convivencia Ciudadana...”. Convenio Interadministrativo Alcaldía Local de Ciudad Bolívar – Universidad Nacional de Colombia. Depto. de Geografía.

⁷ Ibid

1998 – 2000 (por la Bogotá que queremos)

El eje central de la política fue “el espacio público” y la policía como su pilar fundamental; la Seguridad y la Convivencia constituyeron prioridad, dada la situación de inseguridad y violencia en la ciudad. Las acciones al respecto se plantearon en dos vías: i) balance entre las actuaciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos; ii) empoderamiento de las autoridades en las dimensiones de la seguridad: prevención del delito, regulación y control del mismo, y la reconciliación.

En efecto, la política de seguridad y convivencia de este período, en el Plan de Desarrollo se orientó a “prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad”⁸. Las acciones sobre la criminalidad estuvieron fundamentadas en la “teoría de las ventanas rotas”⁹; bajo el entendido que “los problemas de criminalidad en las ciudades pueden ser consecuencia de espacios urbanos desordenados y deteriorados” (arreglar los problemas cuando aun son pequeños).

Las acciones específicas fueron, entre otras, el Plan de Ordenamiento Territorial, ciclo rutas, el Transmilenio, la red de parques, red de bibliotecas, los encuentros ciudadanos, grupos de tejedores de sociedad, etc.

2001 – 2003 (Bogotá para Vivir todos del mismo lado)

En esta segunda ocasión a cargo de la administración de la ciudad, Mockus reafirma el carácter voluntario de acatamiento a la norma y la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, lo cual se considera, promueve seguridad y solidaridad entre ciudadanos. Como en la primera ocasión, la “cultura ciudadana” constituye el pilar de la política, con una nueva dimensión donde “la vida sea sagrada, donde se respete y cuide el espacio público, donde influya más el reconocimiento de los buenos comportamientos que el castigo”.¹⁰

La actuación ciudadana debía orientarse a “el cumplimiento de la norma, la cultura democrática y la comunicación entre personas mediante el uso del espacio público”. El primer aspecto contempló: apreciar las normas y admirar lo bueno, vida sagrada y aportar de buena gana; el segundo: procedimientos para decidir y

⁸ Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas “Por la Bogotá que Queremos” 1998 – 2001.

⁹ *Ventanas Rotas* de James Q. Wilson y George L. Kelling, que apareció en la edición de marzo de 1982 de [The Atlantic Monthly](#)

¹⁰ Plan de Desarrollo, Bogotá para Vivir todos del mismo lado, 2001 – 2004.

organizarse para influir y para aprender; el tercero: comunicar vida y jugar limpio.

Al igual que en la administración anterior, en ésta se priorizaron los espacios públicos como los escenarios propiciadores de mayores situaciones de seguridad y convivencia. En un claro ejemplo de continuidad de la política, se estructura el Plan Maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia, en el propósito de consolidar el proceso de institucionalización de las políticas de seguridad y convivencia, desarrolladas desde 1995.

Como se deriva de la revisión de política efectuada, el período 1995 – 2003 constituye evidencia de coordinación y continuidad en la política de seguridad y convivencia en Bogotá, “construir sobre lo construido”, con énfasis distintos pero complementarios, donde la estrategia se orientó a la reconstrucción de ciudadanía y de ciudad. En efecto, se usaron y combinaron de modo eficiente los cuatro modelos de política más reconocidos en la literatura frente al crimen urbano¹¹.

Lo anterior, ha sido considerado como una experiencia exitosa de respuesta eficaz al problema de la violencia y el delito en América Latina. De hecho, el PNUD considera que la política integral y sostenida por diez años en Bogotá bajó los índices de homicidios en un 60%¹². En el mismo sentido, la Fundación Seguridad y Democracia afirma que “Bogotá es una de las ciudades importantes con mejores índices de seguridad en el continente y presenta una tendencia sostenida a seguir mejorando en este aspecto”¹³; la afirmación se sustenta en la cifra de homicidios por cien mil habitantes (hpcmh) (PNUD 2006) de 18 frente a 103 en Ciudad de Guatemala, 87 en Caracas, 55 en Sao Paulo, 53 en Río de Janeiro, 38 en Brasilia y 22 en Lima, entre otras.

El reto que se plantea, en el presente trabajo, consiste en determinar, a partir del gasto público, si en las dos últimas administraciones de la ciudad se ha mantenido la integralidad y sostenibilidad señaladas y si los resultados en cifras y percepción son consistentes.

¹¹ La escuela de la solidaridad (aprender la convivencia), la escuela de la sanción (capturar y castigar al delincuente), la escuela de la oportunidad (reducir incentivos para que haya delitos), y la escuela de los factores de riesgo (atacar los disparadores de la conducta delictiva).

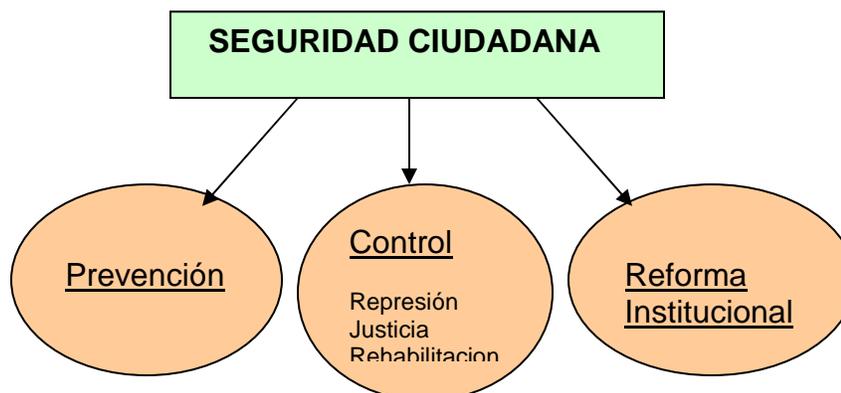
¹² PNUD, SURF LAC. La Seguridad Ciudadana: Un problema de Desarrollo Humano y de Gobernabilidad Democrática, 2005.

¹³ Coyuntura de Seguridad No 21, Agosto de 2008.

2. MARCO TEÓRICO

La seguridad ciudadana es el bien público que sustenta la protección de la integridad física y moral de las personas¹⁴; esto es claro y no admite discusión; no obstante, su consecución, en la forma de respuesta al fenómeno de la violencia y el delito ha supuesto diferencias importantes en el diseño, implementación y evaluación de políticas por parte de los gobiernos. En efecto, en muchos casos, las políticas diseñadas han conducido a la aplicación de “políticas de mano dura”, con las cuales se impulsan medidas dirigidas a neutralizar ciertos derechos humanos básicos, lo que debilita el Estado de Derecho, fundamento de la democracia.

En la mayoría de los casos, la seguridad fue concebida como un tema estrictamente policial; en éste sentido, la política se enfoca a controlar la violencia, dejando de lado las otras dimensiones de la problemática como son: prevenir, controlar, lo que incluye represión, justicia y rehabilitación, y por último políticas de reforma institucional del sector.



2.1 SEGURIDAD CIUDADANA COMO DESARROLLO HUMANO

El PNUD define el desarrollo humano como “el proceso que permite ampliar las opciones de los individuos”; las cuales van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el disfrute de las libertades políticas, económicas y sociales¹⁵. En este contexto, se considera que el fenómeno de la

¹⁴ UN-HABITAT y otros, Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá, primeros resultados, 2008.

¹⁵ UNDP LAC SURF, op cit.

violencia y el delito constituyen una seria amenaza al desarrollo sostenible y la consolidación de la gobernabilidad.

El vínculo entre seguridad y desarrollo humano se establece a través del concepto de “seguridad humana”¹⁶, el cual se refiere a “las condiciones y medios para proteger el desarrollo humano”. La relación entre los dos conceptos es cercana, sólo se diferencian en que la seguridad humana se enfoca en la protección y el desarrollo en la realización¹⁷.

En el interés de promover el Desarrollo Humano en América Latina, el PNUD asume la seguridad ciudadana como un campo de intervención prioritaria. En efecto, el PNUD asiste a los países de la región en el diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad ciudadana. Para los propósitos del presente trabajo, se asume, con los ajustes correspondientes, la metodología desarrollada para la evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina, en el nivel local (municipios).

La metodología, señala el PNUD, es el “conjunto de métodos, procedimientos y acciones mediante las cuales se lleva a cabo el ejercicio de estimación y apreciación tanto de las problemáticas existentes en una jurisdicción – situaciones de violencia y delito- como de la organización, funcionamiento y composición del sistema de seguridad ciudadana instituido para la gestión de estas problemáticas”.¹⁸ En resumen, se trata de evaluar el campo situacional y el campo institucional de la seguridad ciudadana.

Cada uno de estos campos se integra por diferentes dimensiones, las cuales se desagregan en distintos elementos, así:

2.1.1. Campo situacional:

- Dimensión objetiva (hechos de violencia y delito)
- Dimensión subjetiva (percepción de inseguridad y respuesta institucional)

2.1.2. Campo institucional:

- Marco normativo y contexto institucional (estructura organizativa)

¹⁶ Adoptado en el informe sobre Desarrollo Humano de 1994.

¹⁷ Informe Nacional sobre Desarrollo Humano de Colombia de 2003

¹⁸ PNUD LAC SURF, guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina, 2005.

- El gobierno de la seguridad
- Sistema institucional de prevención social
- Sistema policial
- Sistema de persecución penal
- La participación comunitaria
- El sistema de seguridad privada

En la práctica, se efectúa la evaluación situacional y la evaluación institucional de la seguridad ciudadana; con la primera, se obtiene un conocimiento preciso del conjunto de eventos y procesos que vulneran y quebrantan los derechos y libertades (constituyen el principal foco de intervención). Con la segunda, se busca diagramar un mapa claro de los alcances, límites, dificultades y potencialidades del sistema instituido para enfrentar los hechos violentos y delictivos.

2.1.3. La evaluación situacional:

En la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana, el PNUD recoge: el conjunto de factores condicionantes y determinantes de los hechos violentos y delictivos (condiciones sociales, económicas, culturales, etc.); los conflictos vulneratorios del orden público (protestas, movilizaciones, tumultos, etc.); indicadores de delito en general (delitos contra las personas, contra la propiedad, contra la libertad, etc.); la criminalidad compleja (criminalidad organizada, el terrorismo y el accionar de grupos ilegales); y la violencia delictiva (homicidios, lesiones, robos y asaltos, etc.).

La dimensión subjetiva, se aborda en dos tipos de indicadores: i) las opiniones y percepciones sociales, como encuestas de victimización, estudios de evaluación ciudadana, sondeos de opinión, entre otros; y, ii) la evaluación del desempeño y la actuación de la policía.

2.1.4. La evaluación institucional:

Ésta comprende dos aspectos: la evaluación de la estructura organizativa y la evaluación de la dinámica funcional:

La estructura organizativa comprende: la estructura normativa, es decir, las bases constitucionales, el conjunto de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones; y la estructura institucional, constituida por las agencias y organismos (entidades) integrantes del sistema de seguridad, con sus misiones, funciones, facultades, etc.

Este último aspecto involucra, además, la evaluación del presupuesto en seguridad, del cual se analiza el proceso de diseño y formulación, el nivel de gasto del área comparativamente con los gastos de otros servicios brindados por

el Estado, así como con el total de gastos efectuados (gasto en seguridad ciudadana sobre gasto total y sobre el PIB).

La dinámica funcional, evalúa: las facultades y competencias del gobierno local, así como las relaciones organizativas, funcionales y de coordinación con otros niveles jurisdiccionales (Bogotá – Nación – Cundinamarca); los programas y proyectos enfocados a prevenir y contrarrestar la violencia y el delito; la evaluación institucional del sistema policial (estructuras del mando policial, sistema de seguridad preventiva, seguridad compleja, y otras); el desempeño de la actividad investigativa y de juzgamiento del delito (persecución penal); la participación comunitaria, la defensoría de la ciudadanía, movimientos sociales y grupos de interés (ONG,s), y opinión pública en general; finalmente, las entidades y empresas de seguridad privada, agencias estatales de control de la seguridad privada y las interacciones de esta con el sistema policial.

3. ESTADO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ

La evaluación del estado de la seguridad ciudadana en Bogotá se efectuó con base en el marco metodológico desarrollado por el PNUD¹⁹, con las restricciones propias de la jurisdicción municipal y la información disponible para ello. Bajo estos parámetros, se realizó una evaluación situacional, en términos de estadísticas y percepción de hechos violentos y delito en la ciudad; y de forma complementaria, algunos aspectos observables de la evaluación institucional.

3.1 EVALUACIÓN DEL CAMPO SITUACIONAL

3.1.1 Hechos violentos y delictivos (dimensión objetiva)

La evaluación de esta dimensión se efectúa, con base en la información disponible, para los siguientes delitos: homicidios, lesiones personales, hurto de vehículos, hurto de robos, hurto de residencias, hurto de establecimientos comerciales, hurto de bancos, hurto de personas, delitos sexuales, y violencia intrafamiliar; todos éstos son considerados delitos de alto impacto²⁰.

3.1.1.1 *Homicidio (delito contra la vida)*

En general, los países y ciudades tienen factores comunes que generan violencia e inseguridad; a nivel mundial, la tasa promedio de homicidios es de 6.5 por cada cien mil habitantes, en los países desarrollados de 4.5 y en América Latina de 10²¹. No obstante, existen problemáticas específicas que dificultan los comparativos internacionales, tales como la capacidad y disponibilidad para hacer mediciones, así como los criterios utilizados en la medición; de hecho, los homicidios pueden ser dolosos, si son cometidos con intención de matar o culposos si son provocados por imprudencia o negligencia.

Con base en los homicidios dolosos, las ciudades más violentas del mundo son:

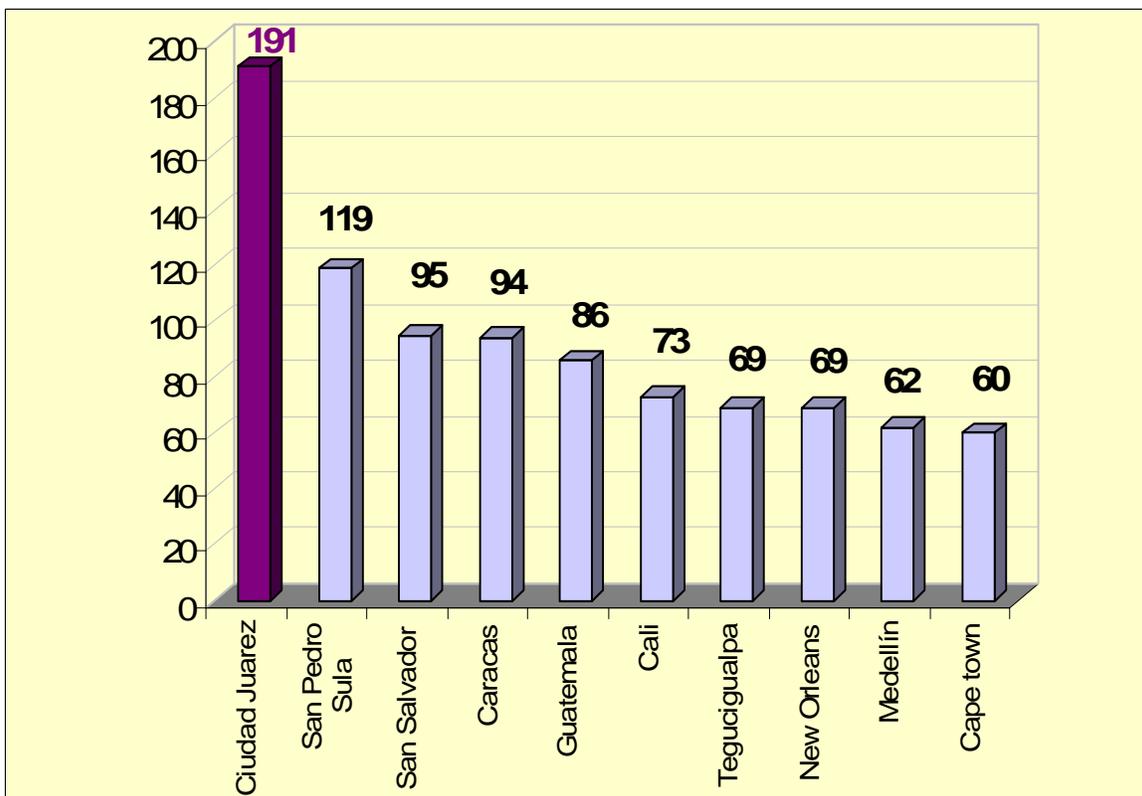
¹⁹ En realidad, la información disponible y las limitaciones que impone un escenario local en esta temática, sólo permite obtener un “diagnóstico de bajo alcance”.

²⁰ En el Código Penal se recogen más de 350 conductas, el estudio aborda aquellas que generan el impacto más negativo.

²¹ Cifras para 2008, según “Índice de Violencia delictiva y violencia 2009”, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México.

GRAFICA 1
CIUDADES MÁS VIOLENTAS, 2009

(Por cien mil habitantes)



Fuente: Seguridad, Justicia y Paz, Consejo ciudadano para la seguridad Pública y justicia Penal A.C., México

Contrario a lo que se piensa, la ciudad más violenta no es Bagdad (a pesar de las frecuentes explosiones), es Ciudad Juárez, por cuenta de la guerra contra el narcotráfico; Medellín, otrora la ciudad más violenta del mundo, ocupa el noveno lugar, superada por Cali, la cual se estrena en esta clasificación en el sexto lugar. Bogotá, por fortuna, está lejos de aparecer en tal clasificación (23 homicidios por 100 mil habitantes en 2009), como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 1
BOGOTÁ Y CIUDADES SIMILARES, TASA DE HOMICIDIO
Por cada cien mil habitantes

Ciudades/Años	2007	2008	2009
Bogotá	20	21	23
Medellín	35	47	94
Cali	70	67	82
Barranquilla	32	29	31
Ciudad México	18	17	14
Caracas	130	104	94
Sao Paulo	12	11	10
Santiago	3	2	2
Washington	34	31	24

Fuente: Para las ciudades colombianas, Medicina Legal; Policía Nacional.
Santiago: Ministerio del Interior, Chile (www.seguridadciudadana.gob.cl)
Caracas: INE, CICPC. Centro para la paz, informe anual de Provea, 2008
Ciudad de México: www.CIDAC.org, Índice de incidencia delictiva y violencia 2009, ww.elfaro.net.
Sao Paulo: Ministerio de Justicia - Senasp
Sistema Nacional de Seguridad Pública – CIESP, México.
Washington, Brooking Institute; Departamento de Policía Metropolitana

Caracas, Washington, y las ciudades más importantes de Colombia son más violentas que Bogotá; no obstante, esta última todavía está lejos de los niveles de criminalidad de Santiago de Chile (menos de 3 homicidios por cien mil habitantes). Sin embargo, resulta inquietante constatar el deterioro de este indicador en los últimos años, a pesar de la continuidad en la política pública de seguridad y convivencia en la ciudad.

3.1.1.2 Hurto (delito contra el patrimonio personal y familiar)

En las principales ciudades del país, en los últimos años, la mayor afectación al patrimonio de las personas se dio, principalmente, bajo la forma de hurto a residencias en Bogotá y el hurto de vehículos en las otras ciudades, así:

CUADRO 2
COMPARATIVO DE HURTO POR MODALIDAD
(Por cien mil habitantes)

AÑOS TIPO HURTO	2007			2008			2009		
	H.V	H.R.	H.E.	H.V	H.R.	H.E.	H.V	H.R.	H.E.
Bogotá	59	68	60	55	75	55	41	66	51
Medellín	87	6	16	82	9	16	52	9	17
Cali	148	69	70	163	59	58	72	79	59
Barranquilla	95	45	63	96	34	44	23	31	38

HV: Hurto de Vehículos; HR: Hurto de Residencias; HE: Hurto de Establecimientos Comerciales
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal; Centro de Investigaciones Criminológicas- Policía Metropolitana de Bogotá.

Esta composición denota, por un lado, la mayor necesidad de inteligencia y policías en las calles de Medellín, Cali y Barranquilla, y de otro lado, el auge de la seguridad privada en Bogotá. De otro lado, La tasa de hurtos en Bogotá (355 en 2007, 413 en 2008 y 373 en 2009) es inferior a la registrada por Santiago de Chile para el mismo período (601.8, 621.2 y 638.3)²²; esta ciudad es considerada una de las más seguras de América Latina.

3.1.1.3. Otros delitos (delitos contra la convivencia ciudadana)

Delitos como las lesiones personales, los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar muestran el nivel de intolerancia en la ciudad, pero también, la capacidad de resolución pacífica de conflictos, entre otros aspectos.

CUADRO 3
COMPARATIVO DE OTROS DELITOS
(Por cien mil habitantes)

AÑOS TIPO HURTO	2007			2008			2009		
	L.P	D.S.	V.I.	L.P	D.S.	V.I.	L.P	D.S.	V.I.
Bogotá	472	61	295	446	60	338	560	59	347
Medellín	275	50	201	254	64	235	269	76	180
Cali	289	38	170	235	40	163	233	46	151
Barranquilla	297	37	147	277	41	176	287	41	167

LP: Lesiones Personales; DS: Delitos Sexuales; VI: Violencia Intrafamiliar
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal; Centro de Investigaciones Criminológicas- Policía Metropolitana de Bogotá; CEACSC-Secretaría de Gobierno

En Bogotá, se han reducido de forma sostenida los delitos sexuales; no obstante, la convivencia entre personas y al interior de las familias es la más violenta de las

²² INE, con base en "Carabineros y Policía de Investigaciones"

principales ciudades del país; en estas últimas, la violencia entre particulares es igualmente caótica, pero en niveles mucho menores. No obstante, la convivencia entre particulares en Bogotá (lesiones personales) es mejor que en Santiago de Chile²³; de hecho, esta última registró para el mismo período tasas de 528.9, 601.9 y 559.1, respectivamente.

3.1.2 Percepción de inseguridad y victimización (dimensión subjetiva).

En realidad, lo que las personas y la sociedad en su conjunto expresa con respecto a la percepción de inseguridad es un conjunto de sensaciones, percepciones, valoraciones e interpretaciones acerca del problema, el cual puede ser magnificado o minimizado por los medios de comunicación. La evaluación de este aspecto se obtiene de encuestas de victimización, estudios de evaluación ciudadana, sondeos de opinión y notas de prensa.

Las encuestas de victimización muestran en que porcentaje alguien (victimización directa) o algún miembro de su núcleo familiar (victimización indirecta) ha sido víctima de algún delito; de igual manera, muestran si alguna persona conocida fue víctima de algún delito. De estas encuestas se obtienen e infieren conductas delictivas más frecuentes, detalles de su ocurrencia, así como el subregistro delincencial o las llamadas “cifras negras”.

Las encuestas de percepción recogen la opinión de los ciudadanos sobre la sensación de seguridad en su diario vivir, los delitos a los que efectivamente se encuentran más expuestos. En realidad, lo que se evidencia es la percepción de inseguridad, la cual refleja factores de orden psicológico, social, económico, incluso, inducidos por los medios de comunicación. La brecha con las cifras medidas (dimensión objetiva) se explica en la falta de denuncia y en el rumor extendido.

En los últimos años, instituciones como la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Seguridad y Democracia han efectuado ejercicios de este tipo, mostrando los siguientes resultados:

²³ INE, Carabineros y Policía de Investigación.

CUADRO 4
BOGOTA, PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD Y VICTIMIZACIÓN
Porcentajes

CONCEPTO INSTITUCIÓN	CCB				Fundación S&D			
	2006	2007	2008	2009*	2006	2007	2008	2009
Percepción	42	39	55	59	71	63	62	-
Victimización	34	26	39	36	42	34	35	-

* A junio

Fuente: Encuesta percepción 1er semestre 2009, Cámara de Comercio de Bogotá; Fundación Seguridad y Democracia, Encuesta Anual, octubre de 2008.

Con base en 9.006 encuestados la CCB determinó que en Bogotá la percepción de inseguridad ha cambiado su tendencia en los dos últimos años, luego de una caída sostenida desde junio de 2005; a junio de 2009 de cada cien encuestados cincuenta y nueve percibe que la inseguridad ha aumentado en la ciudad. Este último porcentaje de percepción de inseguridad supera en diez puntos el promedio de los últimos 11 años de aplicación de la encuesta (49%); la percepción de aumento de la inseguridad se asocia con condiciones socioeconómicas (47%), presencia de grupos al margen de la ley (27%) y condiciones de espacio público (11%), fundamentalmente.

De otro lado, la CCB muestra que el porcentaje en que alguien o alguno de su grupo familiar fue víctima de la criminalidad, en los dos últimos años, ha sobrepasado el promedio de los últimos 11 años de medición (33%). Por tipo de victimización, se muestra un mayor peso relativo de la indirecta frente a la directa, desde junio de 2008. De forma directa, las personas fueron víctimas del delito “hurto a personas” (celular principalmente) en un 80%, seguido de lejos del “robo a residencias” (12%); el nivel de denuncia de estos hechos se redujo, en junio de 2009 al 34%, por debajo del promedio histórico del 36%, bajo el argumento de “falta de confianza en las autoridades” (45%) y “falta de pruebas” (19%).

Las cifras de la Fundación S&D, con base en una encuesta más pequeña (280 en Bogotá), muestra, a 2008, una tendencia decreciente en la percepción de inseguridad en la ciudad, aunque reconoce que “la percepción general predominante es negativa”. Los delitos que causan tal percepción son, principalmente, los hurtos (39%) y los atracos callejeros (31%); en tanto que, las causas de tal inseguridad son la pobreza (33%), la falta de policía (22%) y la falta de ocupación de tiempo libre de los jóvenes (18%).

Frente a victimización, igualmente se muestra una tendencia decreciente, con porcentajes menores al promedio de las seis ciudades encuestadas²⁴ (40.3, en 2007 y 40.4 en 2008). Según la encuesta, las personas o alguien de su grupo

²⁴ Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cúcuta y Cartagena.

familiar fueron víctimas de hurto (cerca del 46% promedio), hurto de residencia (16% promedio) y atraco callejero (13.5% promedio).

El más reciente ejercicio de medición de seguridad²⁵ muestra que en Bogotá, las personas que se sienten muy inseguras (nada seguras) pasaron del 7% al 16%, del 2008 al 2009; en Medellín, del 2% al 6%; en Cali, del 11% al 16%; y en Barranquilla, del 21% al 25%. El miedo a la delincuencia creció más en Bogotá que en las otras grandes ciudades; no obstante, la ciudad con mayor nivel de miedo es Barranquilla. Las conductas delictivas que causan esta sensación son los atracos callejeros, el mayor incremento de los homicidios, robos (hurtos con violencia) y alto número de muertes, entre otras.

3.2 EVALUACIÓN DEL CAMPO INSTITUCIONAL

3.2.1 Marco normativo

Desde sus primeros artículos, la Constitución Política de 1991 establece que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, ...”²⁶.

En ese marco, en el artículo 189, numerales 3º y 4º, se determina la potestad del Presidente de la República (como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa), para “Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República”, y “Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere perturbado”. Es preciso señalar que en el artículo 216º se define fuerza pública como la integración entre fuerzas militares y la Policía Nacional.

En particular, la fuerza policial se define como²⁷ “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

En concordancia con el párrafo anterior, la constitución especifica los derechos, las garantías y los deberes para todos los ciudadanos residentes²⁸. De hecho, la

²⁵ Bogotá como Vamos, Medellín como Vamos, Cali como Vamos, Cámara de Comercio de Barranquilla.

²⁶ Constitución Política de Colombia, Título I, De los principios fundamentales, artículo 2º.

²⁷ Op cit, artículo 218.

²⁸ Op cit, Título II, capítulos 1 a 5, artículos 11 al 95.

plena observación y cumplimiento, en la práctica, de éstos garantizaría unos niveles mínimos de inseguridad, tanto a nivel nacional, regional y local. A nivel local, frente a seguridad, la carta otorga atribuciones a los alcaldes para conservar el orden público y ser la primera autoridad de policía; no obstante, precisa que éstas se ejercerán sujetas a la ley “y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”²⁹

Para Bogotá, constitucionalmente se previó un régimen especial³⁰, el cual se delegó a la promulgación de una Ley, como en efecto se hizo con el Decreto Ley 1421 de 1993, denominado, Estatuto Orgánico de Bogotá D.C.. En éste, el Alcalde Mayor se erige como el jefe de gobierno y de la administración; se constituye en la primera autoridad de policía y dicta “de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas”³¹

Entre las atribuciones que le son conferidas se resalta la de “Conservar el orden público en el Distrito y tomar las medidas necesarias para su restablecimiento cuando fuere turbado, todo de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República”³². En el mismo sentido, a nivel de localidades, el artículo 86, numeral 5º, confiere las mismas atribuciones a los Alcaldes Locales, pero con la ayuda de autoridades nacionales y distritales.

La seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas se plasma en los planes de desarrollo nacional, distrital y local, y se aterriza en los programas y proyectos que ejecutan las instituciones y dependencias responsables de ellos. En este proceso la eficiente y adecuada focalización del gasto público constituye una herramienta fundamental.

Alrededor de la temática de la convivencia y seguridad ciudadana se promulgaron otras normas, todas apuntando a enfrentar la criminalidad y el delito; entre otras:

- Leyes 599 y 600 de 2000, compendian el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal.
- Ley 906 de 2004, nuevo código de procedimiento penal
- Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el código de la infancia y la adolescencia; en el artículo 18º se recoge el derecho a la integridad personal

²⁹ Op cit., artículo 315, numeral 2º.

³⁰ Op cit., Título XI, Capítulo 4º, artículo 322.

³¹ Estatuto Orgánico de Bogotá, Título III, Alcaldía Mayor, artículo 35

³² Op Cit., artículo 38, numeral 2º.

de los menores, y en el artículo 21^o, su derecho a la libertad y seguridad personal.

- Ley 1121 de 2006, por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones.
- Ley 1142 de 2007, por la cual se reforman parcialmente las leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.
- Acuerdo 79 de 2003, Código de Policía de Bogotá; en éste se establecen los valores para la convivencia ciudadana, se regula el ejercicio de los derechos y libertades con fines de convivencia, se definen los derechos y libertades ciudadanas así como de las autoridades de policía. En particular, en el Título II, para la seguridad, artículo 14, se define la seguridad como elemento esencial de la convivencia.

3.2.2 Estructura administrativa para la seguridad

Acorde al marco normativo, los gobiernos locales no poseen o ejercen limitadamente atribuciones y competencia para conducir la seguridad ciudadana; no obstante, entes territoriales como Bogotá han venido aumentando su intervención en materia de prevención social y coordinación de la fuerza policial disponible en su territorio. Como consecuencia de ello, la evaluación institucional apunta a apreciar aspectos relacionados con la estructura y funcionamiento de las áreas de la gestión gubernamental relacionadas con los asuntos de seguridad ciudadana.

Hasta noviembre de 2006, la estructura administrativa distrital para la seguridad se basaba en cuatro (4) entidades³³: Secretaría de Gobierno, Fondo de Vigilancia y Seguridad – FVS, Secretaría de Educación, y el Instituto para la Economía Solidaria. A partir del acuerdo 257 de 2006 (noviembre 30), "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital", tiene lugar una reorganización de la estructura general de la administración distrital, a través de la conformación de sectores administrativos y el establecimiento de sistemas de coordinación que facilitan la articulación sectorial, intersectorial y transversal.

Con esta reforma se estructuraron doce sectores administrativos; de hecho, se pasó de siete a doce secretarías, cada una de ellas cabeza de su respectivo sector, las cuales recogen la totalidad de los temas que comprometen a la ciudad. En cada sector, quedaron incluidos los institutos y departamentos administrativos,

³³ Son las entidades por medio de las cuales se ejecutó la política de Seguridad y convivencia del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia.

de tal manera que se facilitaran los procesos de consulta, debate y toma de decisiones.

De otro lado, se crearon, transformaron y suprimieron varias entidades u organismos, se reorganizaron los sectores central y descentralizado y se eliminó el sector denominado de régimen especial³⁴. La política pública de seguridad y convivencia quedó centralizada en el sector del mismo nombre, el cual tiene como cabeza de sector y responsable de la armonización de la política a la Secretaría de Gobierno.

El Sector Gobierno Seguridad y Convivencia, recoge del nivel central: la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y el Cuerpo Oficial de Bomberos; del nivel descentralizado: el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) y el Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS). Al igual que en la estructura administrativa anterior, se mantiene el nivel de vínculo con las Localidades.

Como novedad de esta nueva estructura, se crean varias instancias de coordinación. Teóricamente, éstas constituyen el elemento central del funcionamiento adecuado de la nueva estructura administrativa; de hecho, son concebidas como las instancias de articulación vertical, horizontal y transversal, y constituyen las correas de transmisión de la política pública desde las principales instancias de decisión hasta los centros o grupos de ejecución. Para el sector de seguridad se encuentran operando:

Consejo Distrital de Seguridad: Este Consejo se viene realizando desde hace varios años, se reúne por lo general cada semana para tratar temas relacionados con la política de seguridad y convivencia en la ciudad.

Comisiones intersectoriales: Se conformó la Comisión de Convivencia y Seguridad Ciudadanas.

Comités de orden público: tienen asiento representantes de alto nivel de la Policía, el Ejército, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal.

Consejos Locales de Gobierno: Estos Consejos se han realizado desde hace varios años en las localidades.

De forma amplia, la seguridad ciudadana en Bogotá tiene dos niveles: el ejecutivo y el operativo, ambos subordinados a la autoridad del Presidente de la República;

³⁴ Incluía a la Universidad Distrital y la Veeduría, las cuales fueron reubicadas en la nueva estructura

el nivel ejecutivo se encuentra bajo la responsabilidad del Alcalde Mayor, quien se encarga de la formulación, ejecución y control de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, a través de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia de la Secretaría Distrital de Gobierno y el Fondo de Vigilancia y Seguridad. Esta última se encarga de atender los requerimientos de las Fuerzas Armadas en especial la Policía Metropolitana de Bogotá.

El nivel operativo está bajo la responsabilidad de la Policía Nacional (Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG), la cual ejecuta las políticas públicas emanadas del nivel ejecutivo, Gobierno Nacional y Distrital. En el campo punitivo se cuenta con la Cárcel Distrital y la Unidad Permanente de Justicia; y en lo preventivo, las comisarías de familia, las unidades de mediación y conciliación y las inspecciones de policía, ver anexo.

3.2.3 Gasto público en seguridad

Para enfrentar la criminalidad, en Bogotá se aplican recursos provenientes del presupuesto distrital y del presupuesto nacional, cada uno de forma autónoma, buscando cumplir sus compromisos y responsabilidades (legales), así:

3.2.3.1 *Gasto distrital*

La inversión en convivencia y seguridad ciudadana, para los años de estudio, se realizó a través de programas, proyectos y metas, los cuales, por fortuna, han tenido un alto nivel de continuidad, tal como se muestra en el cuadro.

CUADRO 5
EJECUCIÓN DEL GASTO EN SEGURIDAD CIUDADANA, 2004 – 2009
Millones de pesos

AÑOS RUBROS	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INVERSIÓN DIRECTA	75.303	122.092	139.585	180.230	160.613	189.483
Bogotá para Vivir ...	15.694					
Cultura ciudadana	10.655					
Gestión pública admira.	152					
Localidades	4.887					
Bogotá sin indiferencia	59.609	122.092	139.585	180.230	74.772	
Eje urbano regional	10.743	2.159	7.266	9.922	599	
Eje de reconciliación	48.866	108.501	117.655	159.204	64.713	
Localidades	0	11.432	14.664	11.104	9.460	
Bogotá positiva					85.841	189.483
Ciudad de derechos					8.644	16.320
Derecho a la ciudad					71.087	147.048
Descentralización					6.110	8.785
Localidades					0	17.330

Fuente: Dirección de Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá; con base en información presupuestal de las entidades que han conformado el sector Seguridad y Convivencia, más la inversión directa de las localidades.

En los últimos seis años la ciudad ha invertido en convivencia y seguridad ciudadana, de forma directa, \$867.306 millones; de ésta cifra, en las localidades se ha ejecutado el 7.9% (\$68.877 millones), lo cual muestra el bajo nivel de maniobra de las autoridades locales en la solución de una problemática local por naturaleza (convivencia e inseguridad ciudadana).

Como se muestra en el cuadro, la inversión directa para contrarrestar la problemática de inseguridad en la ciudad ha aumentado significativamente en los últimos tres años, lo cual contrasta con el comportamiento de las cifras sobre delitos, en particular la tasa de homicidios.

3.2.3.2 *Gasto nacional*

La información financiera de los organismos nacionales que gastan, directa e indirectamente, en la seguridad de Bogotá es difícil de obtener, dado el carácter reservado y de confiabilidad con el que se maneja y el sigilo con el que se entrega. Como consecuencia, sólo se presenta el cuadro resumen de los datos suministrados a la Contraloría de Bogotá, vía Dirección Sectorial de Gobierno.

CUADRO 6
GASTO NACIONAL PARA LA SEGURIDAD DE BOGOTÁ, 2007 – 2008
Millones de pesos

ENTIDAD	2007	2008*
Policía Nacional	195.120,2	239.043,9
Ejército Nacional	203.936,1	215.538,9
Fiscalía General	132.023,2	141.368,1
Instituto de Medicina Legal	34.011,4	89.823,0
DAS**	207.657,7	245.723,7
TOTAL	772.748,6	931.497,6

Fuente: Dirección Sectorial de Gobierno, Contraloría de Bogotá

* Presupuesto asignado para la vigencia 2008

** Los gastos de personal, corresponden al nivel central.

Estos organismos intervienen en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas sobre la preservación de la seguridad, así como en la atención de los efectos negativos de la falta de seguridad.

3.2.4 Acciones municipales en seguridad (programas, proyectos, metas)

En el período de estudio (2004 – 2009), las estrategias, programas y proyectos orientados a la seguridad ciudadana fueron:

2004 – 2008 (Bogotá sin Indiferencia)³⁵

A la política de seguridad y convivencia previa, fundamentada en la cultura ciudadana, en Mockus I y II, y en el uso del espacio público, en Peñalosa, se le añade un enfoque humanista que se expresa en: el respeto a los derechos humanos, la inclusión social, el ejercicio pleno de la ciudadanía, y la construcción de convivencia con corresponsabilidad. No obstante, los proyectos prioritarios en materia de seguridad ciudadana tienen continuidad, especialmente los ejecutados a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad.

La política de seguridad y convivencia en esta administración se articula en el Eje Reconciliación y se inspira en la dignidad de las personas como principal eje de trabajo; aquí la seguridad hace parte de un modelo integral, cuyos elementos fundamentales son: el sistema distrital de seguridad, la descentralización territorial, la participación ciudadana, las políticas sociales, la asistencia a las víctimas, el micro-gobierno de la policía, el monitoreo de indicadores, los mapas y monografías de riesgo, el plan de comunicaciones y las iniciativas de respuesta

³⁵ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas “Bogotá sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” 2004 – 2008.

rápida. De hecho, se establece un mayor nivel de descentralización en la política de seguridad ciudadana, al enfatizarla en lo local; la localidad se reconoce como el territorio idóneo para transformar las problemáticas ciudadanas en materia de seguridad y convivencia.

Lo planteado en la política pública se ejecutó con base en 8 programas y éstos en 35 proyectos. Sin embargo, muchas de las metas planteadas en los proyectos se cumplieron parcialmente, por ejemplo:

- “Realizar un proceso para articular y estructurar el sistema distrital de justicia”. se cumplió en un 85.0%.
- “Realizar 5 proyectos para fortalecer espacios de comunicación alternativos para la gestión del conflicto y promoción de la convivencia”. se cumplió en un 73.4%.
- “Adelantar un programa para garantizar el funcionamiento de la Cárcel Distrital y las unidades permanentes de justicia” se cumplió en un 71.0%.
- “Garantizar la realización de 1.007 Consejos Locales de Seguridad”, tuvo un cumplimiento de tan sólo el 7.6%.

2008 – 2012 (Bogotá positiva)³⁶

La política pública en este período se orienta a tres propósitos básicos: la equidad en derechos, la inclusión social y la pobreza. Bajo este contexto, la convivencia y seguridad ciudadana se estructuró bajo los principios de reconocimiento del otro, el respeto a los derechos propios y de los demás, la reconciliación y la paz, con base en los cuales, la seguridad se asume “como un bien público que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática..”.

La acción pública en seguridad y convivencia se ejecuta, principalmente, en tres de los siete objetivos estructurantes del plan de desarrollo: Ciudad de Derechos, Derecho a la Ciudad y, Descentralización. En particular, está recogida en 8 programas y 35 proyectos, los cuales, en su esencia, mantienen continuidad con el plan de desarrollo anterior.

En la planeación de este período se establecen metas precisas de ciudad y de proyectos, las cuales permitirán, en su momento, evaluar el desempeño de la política pública en seguridad y convivencia, bajo los siguientes criterios:

- Aumento del Índice de Condiciones de Vida por arriba de 90.1

³⁶ Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, 2008 – 2012.

- Aumento del Índice de Desarrollo Humano por arriba de 0.83
- Reducir, por debajo del 24% el porcentaje de ciudadanos irrespetados o discriminados.
- Pasar de 2.5 m² a 4.2 m² el espacio público por habitante
- Recuperar 238.600 m² de espacio público
- Reducir de 18.7 a 16, la tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes
- Aumentar en 10% el número de denuncias por hechos de violencia de género
- Reducir de 5.1 a 4.08 la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito
- Reducir de 167.8 a 134.24 la tasa de morbilidad por accidentes de tránsito
- Reducir en 524.4 la participación de menores de edad en los delitos
- Reducir en 10% los delitos de hurto y lesiones personales

PLAN MAESTRO DE EQUIPAMIENTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA, DEFENSA Y JUSTICIA PARA BOGOTÁ D.C.

En cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, mediante Decreto 503 de 2003³⁷, se expidió el “Plan Maestro de equipamientos en seguridad, defensa y justicia”, como un instrumento de planificación³⁸ que desarrolla y complementa el POT en el Distrito, en temas relacionados con la cantidad y ubicación de los equipamientos, la administración, gestión y control de los servicios de seguridad, justicia y defensa.

El plan se orientó a las alternativas de solución para los equipamientos del ejército en la ciudad, un centro operativo de emergencias para la Ciudad Región (Bogotá – Cundinamarca), los equipamientos de la rama judicial y, los del sistema penitenciario ubicados en el Distrito Capital. Las inversiones en infraestructura efectuadas durante el período 2004 – 2007, con este propósito, ascienden a \$30.294 millones³⁹, focalizados en: Comandos de Atención Inmediata – CAI (\$6.171 millones), equipamiento de convivencia (3.198 millones), y estaciones de policía-Unidades Permanentes de Justicia (\$20.925 millones).

3.2.5 Intervención policial

Para cumplir su responsabilidad constitucional, la Policía Nacional en Bogotá (MEBOG) asigna un pie de fuerza integral, el cual comprende oficiales, suboficiales, agentes, auxiliares y personal no uniformado. Todos bajo la coordinación local del Alcalde Mayor y la autoridad jerárquica del Director de la

³⁷ Subrogado por el Decreto 563 de 2007.

³⁸ Es un plan a largo plazo (2019) que obliga la armonización con los Planes de Desarrollo de mediano plazo (4 años).

³⁹ Cálculos de la Dirección Sectorial de Gobierno de la Contraloría de Bogotá. Las inversiones en equipamientos desde el 2004 han impulsado la inversión en seguridad en la ciudad.

Policía, el Ministro de Defensa y el Presidente de la República, tal como se muestra en el cuadro.

CUADRO 7
CLASIFICACIÓN DEL PIE DE FUERZA DE LA MEBOG

NIVEL	CANTIDAD 2003	CANTIDAD 2008	DIFERENCIA
Oficiales	452	424	-28
Nivel ejecutivo y Suboficiales	6.935	2.932	-4.003
Patrulleros y Agentes	3.003	7.567	4.564
Auxiliares y bachilleres	3.593	5.806	2.213
PNUD	280	0	-280
No uniformados		181	181
TOTAL	14.263	16.910	2.647

Fuente: Dirección Sectorial Gobierno, Contraloría de Bogotá.

Como se observa, del 2003 al 2008 el personal disponible ha aumentado en un 18.6% y se ha transformado la estructura inicial, al dar prelación al personal operativo (patrulleros y agentes) sobre el directivo y ejecutivo. No obstante, la efectividad de este pie de fuerza es cuestionable, dado el tamaño de la población de la ciudad y la complejidad de la problemática de inseguridad; además, la policía se ha sustraído de las funciones propias en un Estado liberal, para hacer parte de una fuerza de seguridad estatal, dado nuestro particular conflicto interno.

En efecto, según las cifras del cuadro, certificadas por la MEBOG, y las proyecciones poblacionales del DANE, en los dos años señalados se determina una relación de 464.7 y 423.1 habitantes por policía, respectivamente⁴⁰. Los parámetros internacionales (ONU) determinan un rango de 1 policía cada 200 habitantes como ideal y 1 cada 400 como valor máximo; como consecuencia, la ciudad tendría un faltante de pie de fuerza para enfrentar los retos que plantea la inseguridad ciudadana.⁴¹

Además del faltante en pie de fuerza, en noviembre de 2008 la MEBOG tenía un faltante de elementos para su funcionamiento que comprendía: 460 vehículos, 573 motos, 4.630 aparatos de comunicaciones y 36.800 elementos de dotación. No obstante, la efectividad de la relación policía por habitantes en el tema de seguridad no es absoluta, dado que ello depende de otros factores como: las funciones a realizar, los medios con que se cuenta (presupuesto), y la capacitación, la honestidad y el control que se pueda ejercer⁴².

Percepción del servicio de la Policía:

⁴⁰ Se tomó una población de 6.627.568 y 7.155.052 habitantes para 2003 y 2008, respectivamente.

⁴¹ La MEBOG estima un número ideal de 23.000 efectivos para atender la seguridad de la ciudad.

⁴² En algunos casos se distingue entre policías por habitantes y policías en la calle por habitantes.

Un estudio reciente (Caruso 2009)⁴³, muestra que, en términos generales, los cuerpos policiales no inspiran confianza entre los latinoamericanos; de hecho, en Bolivia, por ejemplo, 48% de la población dijo que no confía en los uniformados, en Guatemala y México la cifra llegó a 42% y en Venezuela fue de 32%. Bogotá no es la excepción, un estudio de la Cámara de Comercio en 2008 mostró que el 48% de los encuestados califican el servicio de la policía como bueno, mientras que el 52% de regular y malo.

La calificación regular y mala, se argumenta en la falta de una debida atención y en la carencia de soluciones efectivas a las demandas, además de demoras en la atención. Los cuerpos con más baja calificación fueron, en su orden: la policía de tránsito y el grupo Transmilenio, los CAI y la Policía Comunitaria.

La encuesta de la fundación Seguridad y Democracia, para el mismo año, mostró que apenas el 14% de los encuestados acudieron a la Policía en los últimos 12 meses, el 39% sostiene que la Policía no resuelve nada y el 28%, que se demora demasiado. El 61% opina que la policía no realiza un buen trabajo contra la delincuencia, el 19% considera que son cómplices de los delincuentes, el 15% que se demoran demasiado y el 14% que no disminuye la inseguridad. El 52% de los encuestados en Bogotá, desconfía de la Policía y el 78% considera que en la policía existe corrupción.

3.2.6 Sociedad civil y seguridad

Además de las instancias oficiales, en Bogotá se ha venido construyendo una red de instituciones y mecanismos de intervención de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, quienes ejercen una función de vigilancia. Una de ellas se denomina “Bogotá Cómo Vamos”, la cual constituye un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida de la ciudad, como una forma de ejercer el control social sobre el manejo de los asuntos colectivos.

Bogotá como Vamos es el producto de la Alianza Interinstitucional entre la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá; se gestó durante la campaña electoral de 1997, ante la ausencia de un ejercicio ciudadano de rendición de cuentas. En el tema de la seguridad ciudadana efectúa encuestas de percepción y victimización, y Evaluación a la calidad de la seguridad en la ciudad.

Desde la óptica académica y de estudios de la problemática en la ciudad se cuenta con los aportes de la fundación Seguridad y Democracia

⁴³ Haydée Caruso, Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil. Septiembre de 2009.

(www.seguridadydemocracia.org), el programa UN-Hábitat (libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá), el CIDER de la Universidad de los Andes y Fescol, entre otros.

Como una forma de participación ciudadana directa, se han firmado, desde el año 2005, 17 “Pactos de seguridad y convivencia”⁴⁴, con diferentes actores de la ciudad: taxistas, la Supervigilancia, Asobancaria, Asopartes, centros comerciales, Andesco (Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios), afrodescendientes, y otros actores locales. De igual manera, se crearon escuelas de seguridad ciudadana y se conformaron frentes de seguridad local.

3.2.7 La coproducción privada

La convivencia y la seguridad ciudadanas son bienes públicos que deben ser coproducidos por la sociedad en su conjunto (Ramírez Arbeláez, 2007); de hecho, en la mayoría de países se ha venido generando una oferta creciente de vigilancia y seguridad privada. En este contexto, el bien público se vuelve privado (que responde a la lógica de oferta y demanda del mercado)⁴⁵, el cual constituye una industria que a nivel mundial viene creciendo al 7% anual y se espera que para 2010 mueva recursos por 200.000 millones de dólares. De este negocio, EEUU participa con el 38%, Europa Occidental con el 30%, Asia Pacífico con el 16%, América Latina con el 7%, y otras regiones con el 9%⁴⁶.

En Colombia, para 2008 los ingresos se calcularon en tres mil millones de dólares, cerca del 0.9% del mercado global; entre 1994 y 2007, los servicios crecieron 360%, con un promedio anual de 15%⁴⁷; para Bogotá, a julio de 2007 se habían registrado 1.394 empresas, la gran mayoría en los últimos años (57%) y el 71% como Pymes.

En la ciudad, este servicio privado esta constituido en un mayor porcentaje (más del 80%) por vigilancia privada con armas y sin armas; cerca del 10% por transporte de valores; alrededor del 5% por cooperativas, cerca del 3% por blindadoras y arrendadoras; y un pequeño porcentaje en capacitación. Según cálculos de la Dirección Sectorial de Gobierno de la Contraloría de Bogotá, con base en información de la Supervigilancia, los ingresos de éste negocio, tanto

⁴⁴ Información reportada en octubre de 2008 a la Dirección de Gobierno de la Contraloría de Bogotá, por parte de la Secretaría de Gobierno Distrital.

⁴⁵ Esto genera inequidad puesto que quienes tienen recursos cubren mejor la brecha de la insuficiente vigilancia policial.

⁴⁶ Bogotá una apuesta por Colombia, Informe de Desarrollo Humano 2008, tomado de Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, 2008.

⁴⁷ Ibidem

formal como informal⁴⁸, e incluyendo el valor cancelado por las primas de seguro para protección de la vida y el patrimonio de las personas, ascendió en el 2008 a 9.4 billones, así:

CUADRO 8
TOTAL INGRESOS SECTOR VIGILANCIA PRIVADA EN BOGOTA 2007-2008
Millones de pesos

CLASE DE SERVICIO	2007	2008
Vigilancia Privada Formal	2.766.583.5	3.181.571,0
Ingresos del Sector Vigilancia Informal	1.083.117.5	1.245.585,0
Vigilancia Componente Tecnológico	843.808.0	970.379,2
TOTAL VIGILANCIA PRIVADA	4.693.509.0	5.397.535,2
POLIZAS DE SEGUROS	3.505.383.9	4.031.191.2
TOTAL APOORTE PRIVADO	8.198.892,9	9.428.726,4

Fuente: Cálculos Dirección Sectorial Gobierno, Contraloría de Bogotá

La vigilancia y seguridad privada es un servicio rentable que agrega valor pero, responde más a un criterio de “autoayuda” que a la protección de los derechos fundamentales⁴⁹; en general, las empresas se consideran vulnerables a la corrupción y violencia y presentan frecuente rotación de personal y de clientes. No obstante, se espera que “por encima del negocio, esta industria sirva también para garantizar la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”⁵⁰; lo cual es posible, con una estricta supervisión estatal, con eficaces relaciones de cooperación y articulación público- privado, donde las empresas privadas actúen bajo el liderazgo de la policía, sin suplantarla.

⁴⁸ De acuerdo a si cumplen o no con requisitos legales

⁴⁹ Bogotá una apuesta por Colombia, Informe de Desarrollo Humano 2008

⁵⁰ Ibidem

4. LA INSEGURIDAD CIUDADANA: PROBLEMA LOCAL, SOLUCIÓN INTEGRAL

El Concejo de Bogotá mediante Acuerdo No. 135 de 2004, ordenó a la administración la formulación de planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades, como instrumentos estratégicos para que las autoridades distritales y locales puedan adoptar medidas para asegurar la tranquilidad, la observancia de los derechos humanos y la convivencia pacífica de los ciudadanos.

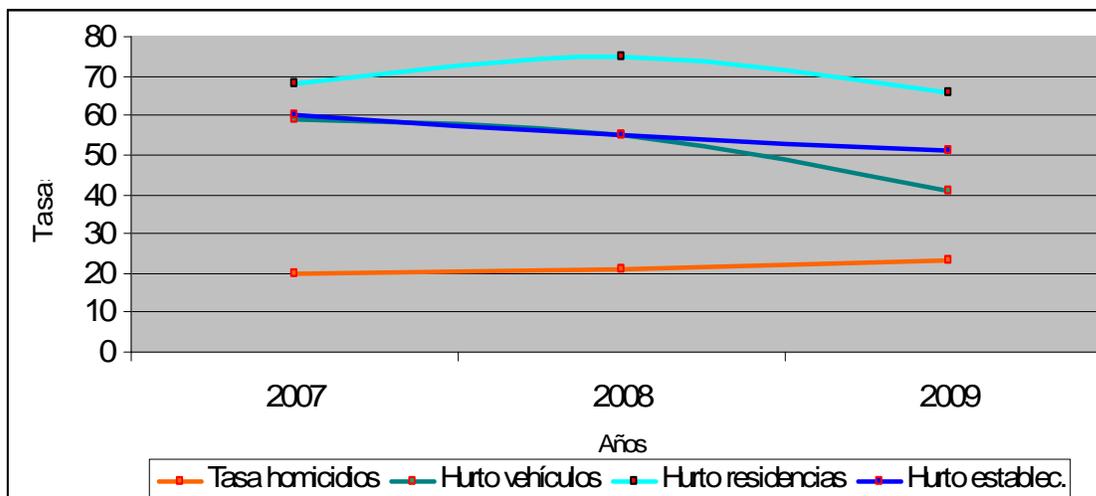
En este contexto, las acciones y decisiones, en torno a la seguridad ciudadana, tomadas durante el período 1995 – 2003 en la ciudad, se continuaron con exigencias e instrumentos precisos y con metas definidas, las cuales se plantearon así:

- Reducir todas las formas de delito
- Disminuir la tasa de muertes violentas
- Diseñar e implementar mecanismos para optimizar el Plan Maestro de Equipamientos, Defensa y Justicia y fortalecer a la Policía Metropolitana.
- Otorgar especial tratamiento a la problemática de los niños y niñas contraventores e infractores de la ley penal y la garantía de sus derechos en los sitios de reclusión, así como mecanismos de participación con decisión de los niños y niñas de la ciudad.
- Adelantar acciones de prevención, atención y control por parte de los organismos de seguridad del Estado y la sociedad civil para fortalecer la seguridad ciudadana frente a todas las formas de violencia que afectan la vida de la ciudad.

Hasta ahora, para solucionar la problemática la acción pública ha privilegiado estrategias como el respeto y la protección de los derechos humanos, la cultura ciudadana, la recuperación del espacio público sin lesionar al invasor, y el reconocimiento de las instituciones como entes rectores de la seguridad. No obstante, en los últimos años, los hechos muestran un incremento de las cifras y percepción ciudadana de inseguridad, lo cual contrasta con los esfuerzos realizados.

4.1 HECHOS CARACTERÍSTICOS

GRAFICA 2
EVOLUCIÓN RECIENTE DELITOS



Fuente: Datos sección 3.1

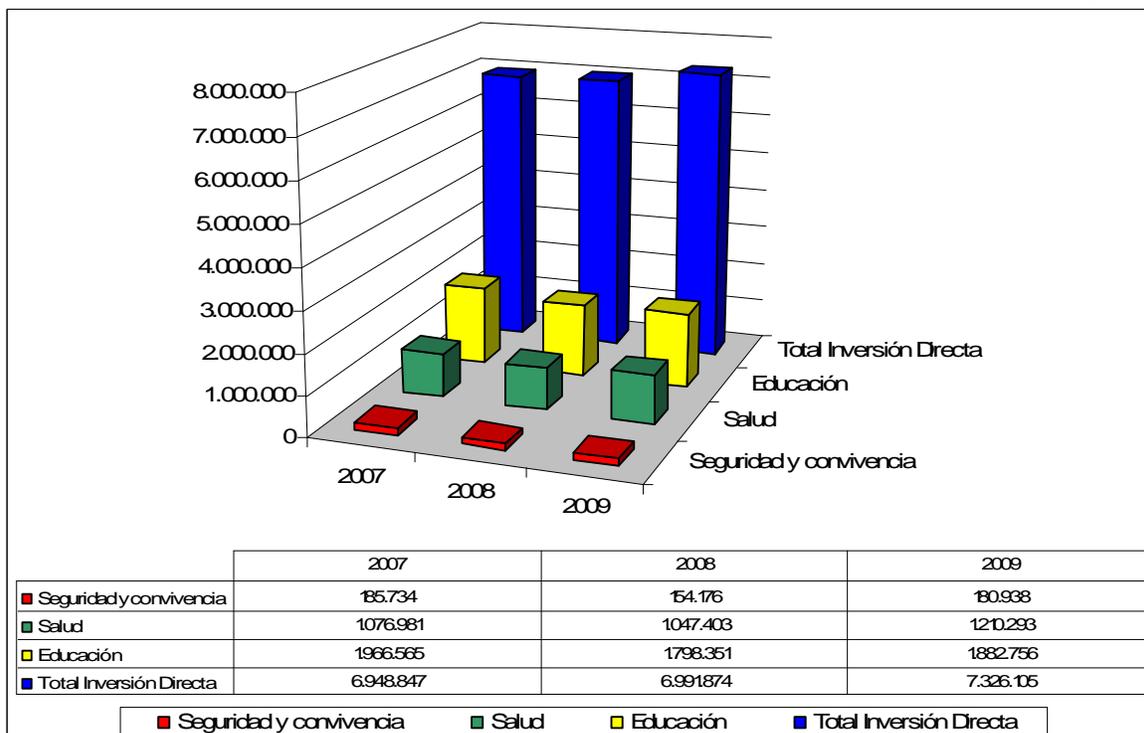
Salvo un ligero repunte en 2008, los delitos contra el patrimonio de las personas, en los últimos años, tienen tendencia a disminuir; caso contrario sucede con los delitos contra la vida y la integridad de las personas: homicidios y lesiones personales. Estos últimos generan el mayor impacto y una alta percepción de inseguridad en la ciudad, respectivamente.

▫ **Gasto en convivencia y seguridad ciudadana y su peso relativo**

El gasto efectuado en convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá, en los tres últimos años, corresponde al 2.5% promedio de la inversión directa total; en tanto que, lo invertido en salud y educación representa cerca del 45% promedio. De un lado, sustenta el carácter social de las dos últimas administraciones de la ciudad, pero, de otro, representa la preocupación por atacar el problema de criminalidad a mediano y largo plazo (educación) y la atención de las consecuencias de ésta en el corto plazo (salud). El comportamiento analizado se presenta en el siguiente cuadro:

GRAFICO 3
INVERSION DIRECTA POR SECTORES

Millones de pesos



* Pesos de 2009

Fuente: Dirección Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

De hecho, el gasto en convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá tiene poca relevancia con respecto al gasto total que se efectúa en la ciudad (PIB); mientras en educación se invirtió el 1.6% promedio, en convivencia y seguridad ciudadana se efectuó el 0.15% promedio, como se aprecia en el cuadro:

CUADRO 9
INVERSION DIRECTA COMO PORCENTAJE DEL PIB

SECTORES	2007	2008	2009
Sector seguridad y convivencia	0.16	0.13	0.15
Sector Salud	0.91	0.87	1.00
Sector Educación	1.66	1.49	1.56
Total Inversión Directa	5.87	5.80	6.07

Fuente: Dirección Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá; DANE, cálculos SHD-DEEF

No obstante, aunque insuficiente, el gasto en convivencia y seguridad ciudadana efectuado se orientó, durante el período 2004 – 2009, a las dos estrategias básicas en la lucha contra la criminalidad (prevención y control)⁵¹, por medio de 49 proyectos armonizados por las tres últimas administraciones de la ciudad; 20 de ellos (\$508.287 millones) en control de la criminalidad, 27 (\$167.405 millones) en prevención de la misma, y 2 (\$191.616 millones) en ambos propósitos. Como se observa, en el manejo de la criminalidad de la ciudad aun se privilegia la “mano dura”.

▫ **Causalidad interna y externa**

Los problemas de convivencia e inseguridad ciudadana son esencialmente locales; no obstante, las causas son internas y externas; entre las internas, se identifican: la pobreza, la desocupación de jóvenes, falta de policías y la falta de justicia, entre otras. Entre las externas, se señala: las mafias⁵², la criminalización progresiva del conflicto interno (paramilitares, bandas emergentes y guerrilla)⁵³, el incremento del desplazamiento, y otras globales como “barras bravas”, grupos xenófobos, trata de blancas, de niños y órganos, etc.

Como una aproximación a las causas y efectos, se confrontaron los delitos de mayor impacto y percepción, frente a algunas causas, consideradas pertinentes; tal como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 10
DELITOS Y SUS CAUSAS, 2004 – 2009

Causas	2004		2006		2007		2008		2009		Delitos *
¹ Línea de Pobreza %	31.9	22.7	23.8	19.3	23.8	19.9	22.5	20.5	22.0	22.7	Tasa de homicidios
² Desempleo Jóvenes %	22.9	78.2	20.3	183.2	17.9	168.2	19.6	227.2	20.5	214.6	Hurto a personas
³ Inversión directa FVS	48.705	66.9	81.072	65.8	107.499	67.9	98.552	75.2	138.881	66.1	Hurto a residencias
⁴ Desplazados	21.303	173.4	33.530	400.6	41.214	471.9	38830	446	16.951	559.6	Lesiones personales

* Tasa por 100.000 habitantes- Instituto Nacional de Medicina Legal, Centro de investigaciones criminológicas- policía metropolitana de bogota

¹ DANE; Calculo MESEP con base en encuesta de hogares Bogotá - Revista latinoamericana de desarrollo humano; informe DNP y DANE 2007-2008

² DANE -Mercado laboral Desempleo 14a 26 años trimestre móvil octubre - diciembre (2001- 2009)

³ Millones de pesos - Ejecución de presupuesto Fondo de Vigilancia y Seguridad.

⁴ Número recepcionado en Bogotá, www.accionsocial.gov.co RUPD.

⁵¹ La otra estrategia “reforma institucional”, se inició con base en el Acuerdo 257 de 2006.

⁵² Consideradas como “grandes ligas de la criminalidad organizada”; comprende: control de prostíbulos, sanandresitos, mercados de abastos, pandillas que controlan barrios, carteles del narcotráfico, etc.

⁵³ Informe de Desarrollo Humano (IDH) “Bogotá, una apuesta por Colombia”, 2008

Como se deriva de las cifras, el aumento de la criminalidad en Bogotá no está asociado con la pobreza, ya que durante el período ésta se redujo en diez puntos porcentuales, además de constituir menos de la mitad de la cifra nacional. El desempleo de jóvenes; a pesar de ser alto, se redujo en 2,4 puntos, el FVS aumentó la inversión directa en \$490.176 millones (apoyo a la policía), y los desplazados hacia la ciudad, en el período, se redujeron en 4.352 personas; esto ayuda a explicar la estabilidad en la tasa de homicidios y la leve reducción del hurto a residencias⁵⁴ (0,8 puntos porcentuales), pero no explica el fuerte aumento en el hurto a personas (136,4 puntos porcentuales) y lesiones personales (386.2 puntos porcentuales).

A menos que la inversión directa del FVS sea insuficiente y el dato de desplazados suministrado por Acción Social esté subvalorado, el hurto a personas y las lesiones personales (delitos que afectan la percepción de seguridad), estarían explicados por pandillaje consolidado y/o grupos producto de la criminalización del conflicto armado interno (incluidos reinsertados de ambos bandos). No se puede descartar, en este punto, la incidencia de barras bravas y delincuencia flotante en el área metropolitana (delincuencia de otros municipios).

Al revisar de forma detallada el delito de mayor impacto (la tasa de homicidios), se observa que termina el período con la misma tasa inicial (22,7 hpcmh); no obstante, los movimientos intermedios además de estar relacionados en forma directa con la pobreza y el desempleo de jóvenes, tienen relación inversa con las finanzas y la tasa de crecimiento económico de la ciudad, principalmente con ésta última:

CUADRO 11
DETERMINANTES DE LA TASA DE HOMICIOS EN BOGOTÁ, 2004 – 2009

Años Indicadores	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa de homicidios (hpcmh)	23	24	19	20	21	23
Inversión en seguridad*	75.303	122.092	139.585	180.230	160.613	189.483
Tasa de crecimiento PIB	5.2	6.7	7.3	7.8	2.1	0.1

* Inversión directa en millones de pesos
Fuente: Cuadros 5 y 10; SHD.

Para contrarrestar las manifestaciones de inseguridad en la ciudad, el IDH-Bogotá, una apuesta por Colombia 2008, recomienda “la no interferencia del Gobierno Nacional en materia de Seguridad y contrarrestar la manera como los medios informan y que hace que aumente la percepción de inseguridad en la ciudadanía”;

⁵⁴ Un aporte importante en la reducción de este delito lo constituye la inversión creciente en seguridad privada.

sobre los criminales rasos -dedicados a actividades como el raponazo- “propone la prevención por los altos costos que tiene en la percepción de inseguridad y el desgaste de la justicia”.

No obstante lo anterior, el informe IDH-Bogotá, señala un punto importante, ensayado en la ciudad hace algunos años (cultura ciudadana), pero descuidado en los últimos: “la consolidación de una ciudadanía activa e incluyente es el presupuesto básico para una mejor política de seguridad”; y con razón agrega, **“formar ciudadanos autónomos que conviven bajo una ética de la civilidad y el respeto recíproco es el mejor antídoto contra la predación y el delito”**.

4.2 ¿QUÉ HACER?

Mientras se forman ciudadanos que convivan bajo una ética de la civilidad y el respeto recíproco, se requiere, además de un necesario aumento en el pie de fuerza y su eficacia, trabajar de frente y mancomunadamente con autoridades regionales y nacionales, y con la comunidad, por la seguridad de los bogotanos, bajo el lema **“atender la víctima de hoy y evitar la siguiente”**; para ello, se recomiendan las siguientes acciones:

- FINANCIACIÓN

- Fortalecer el F.V.S (fondo de vigilancia y seguridad) con nuevos ingresos; por ejemplo, que de las obras adjudicadas por concesión se destine un porcentaje (5%) para la seguridad ciudadana.
- Con base en lo anterior, lograr el incremento y mejoramiento del parque automotor, la red de vigilancia con cámaras de video y los equipos de comunicación de la Policía, para mejorar su eficiencia y movilidad.
- Propender por mejorar la inteligencia de los organismos de seguridad del Estado, aportándoles mayor tecnología de punta y controles claros y precisos.
- Fortalecer y proporcionar tecnología a los frentes de seguridad ciudadana, puesto que éstos constituyen un mecanismo importante en la lucha contra la delincuencia; se requieren alarmas y comunicaciones modernas. Mejorar los sistemas de alarmas y multiplicar las campañas con la ciudadanía para accionar las alarmas y reportar los delitos.

- MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA

Impulsar y fortalecer:

- Frentes de seguridad ciudadana y empresariales.
 - Red de solidaridad.
 - La participación y coordinación con la vigilancia privada, bajo el liderazgo de la policía.
- INCREMENTO DE RECURSO HUMANO

Realizar las gestiones que sean necesarias para incrementar el personal profesional de la Policía Nacional; en lo posible, financiado con recursos de la ciudad. Bogotá debe tener por lo menos 23.000 policías profesionales, además de los auxiliares bachilleres, para estar cerca de los estándares internacionales.

- FORTALECER Y AMPLIAR LA ESCUELA DE FORMACION DE POLICIAS, EXCLUSIVA PARA BOGOTA

Con esta iniciativa, lo que se pretende es garantizar la incorporación permanente del número de aspirantes a profesionales de la Policía, ideal y suficiente para laborar en Bogotá, con una formación y pleno conocimiento de la ciudad; es decir, una policía para lo urbano. Esto implica, cambiar la estructura policial militarizada actual⁵⁵, por una que dependa de una autoridad civil.

- PACTOS Y ACUERDOS

Generar acuerdos con invasores del espacio público, como vendedores ambulantes y recicladores, buscando el amparo para ellos de la seguridad social y espacios de alta concurrencia que les posibilite ingresos superiores a los que venían devengando, si despejan el espacio público. Así mismo, profundizar las redes de apoyo con taxistas, vigilancia privada, mercado de auto partes y aseguradoras, barras bravas, gremios etc.

Es bien conocido que en la ciudad existen zonas con mejor protección policial que otras (mayor presencia de fuerza pública al menos), lo cual sectoriza los delitos; de hecho, se reconoce que “Bogotá es una urbe segregada que no mezcla pobres y ricos”⁵⁶. Este marco implica que las acciones contra la criminalidad se focalicen y sean más creativas; por ejemplo, sería deseable retomar la estrategia del “policía de la cuadra o del barrio”, entre otras.

⁵⁵ En éstas, la obediencia ciega es más valorada que la reflexión.

⁵⁶ Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, 2009.



De otra parte, es importante construir vínculos fluidos con los gobiernos Nacional, departamentales y municipales donde se presenta mayor número de desplazados por violencia política o económica, para mirar estrategias que eviten migración a la ciudad, pues estas poblaciones pueden generar problemas de seguridad al ser un caldo de cultivo para los generadores de violencia.

5. CONCLUSIONES

Según la metodología utilizada, la convivencia y seguridad en Bogotá presenta a 2009 el siguiente estado:

Caracas, Washington, y las ciudades más importantes de Colombia son más violentas que Bogotá; no obstante, esta última todavía está lejos de los niveles de criminalidad de Santiago de Chile (menos de 3 homicidios por cien mil habitantes). En los últimos años este indicador presenta deterioro, a pesar de la continuidad en la política pública de seguridad y convivencia en la ciudad.

En Bogotá, la mayor afectación al patrimonio de las personas se da bajo la forma de hurto a residencias, en las otras ciudades principales del país se presenta como hurto de vehículos.

En la ciudad se han reducido, de forma sostenida, los delitos sexuales; no obstante, la convivencia entre personas y al interior de las familias es la más violenta de las principales ciudades del país; a pesar de ello, la convivencia entre particulares en Bogotá (lesiones personales) es mejor que en Santiago de Chile.

A junio de 2009, de cada cien encuestados cincuenta y nueve percibieron que la inseguridad aumentó en la ciudad; de igual manera, el porcentaje en que alguien o alguno de su grupo familiar fue víctima de la criminalidad, en los dos últimos años, ha sobrepasado el promedio de los últimos 11 años de medición (33%). El nivel de denuncia de estos hechos se redujo, en junio de 2009, al 34%, por debajo del promedio histórico del 36%.

En Bogotá, las personas que se sienten muy inseguras (nada seguras) pasaron del 7% al 16%, del 2008 al 2009; en Medellín, del 2% al 6%; en Cali, del 11% al 16%; y en Barranquilla, del 21% al 25%. El miedo a la delincuencia creció más en Bogotá que en las otras grandes ciudades; no obstante, la ciudad con mayor nivel de miedo es Barranquilla. Son responsables, los atracos callejeros, el mayor incremento de los homicidios, robos (hurtos con violencia) y alto número de muertes, entre otras.

La estructura administrativa distrital para la seguridad cambió a partir del 2007; se dio una reorganización de la estructura general de la administración distrital, se conformaron sectores administrativos y se establecieron sistemas de coordinación.

El Sector Gobierno Seguridad y Convivencia, se conformó por: la Secretaria de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), el Cuerpo Oficial de Bomberos, el Instituto Distrital de la Participación y

Acción Comunal, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) y el Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS). Se mantuvo el nivel de vínculo con las Localidades.

La ciudad, de sus recursos, en los seis últimos años ha invertido en convivencia y seguridad ciudadana, de forma directa, \$867.306 millones, lo que corresponde al 2.5% promedio de la inversión directa total, mucho menos que lo invertido en salud y educación (cerca del 45% promedio). Frente al PIB Distrital, el peso relativo es de 1.6% promedio en educación y 0.15% promedio en convivencia y seguridad ciudadana. Comparativamente, durante los años 2007 – 2008, los recursos aportados por la nación para seguridad en la ciudad ascendieron a \$1.7 billones, la seguridad privada, en el mismo período, tuvo ingresos por cerca de \$17.6 billones, y el Distrito sólo invirtió en forma directa \$340.843 millones.

La inversión directa en convivencia y seguridad ciudadana, en Bogotá, durante el período 2004 – 2009 se ha venido ejecutando con base en 8 programas y 35 proyectos armonizados por las dos administraciones sucesivas, los cuales, en su esencia, mantienen continuidad en la política pública. De igual manera, se empezó a implementar un plan a largo plazo (2019), que obliga la armonización con los Planes de Desarrollo de mediano plazo (4 años), el denominado “Plan Maestro de equipamientos en seguridad, defensa y justicia”, cuya inversión durante el período 2004 – 2007, ascendió a \$30.294 millones, focalizados en: Comandos de Atención Inmediata – CAI, equipamiento de convivencia, y estaciones de policía-Unidades Permanentes de Justicia.

El personal de policía disponible en la ciudad, del 2003 al 2008, ha aumentado en un 18.6% y su estructura ha cambiado, al dar prelación al personal operativo (patrulleros y agentes) sobre el directivo y ejecutivo; no obstante, la relación habitantes por policía ha estado por arriba de 400, muy superior al promedio mundial (ideal), de 1 policía cada 200 habitantes. Como reconocen las propias autoridades, la ciudad tiene un faltante de pie de fuerza para enfrentar los retos que plantea la inseguridad ciudadana; además, según el informe de la CCB, el 48% de los encuestados califican el servicio de la policía como bueno, mientras que el 52% de regular y malo.

Como consecuencia de la insuficiencia de policías y por motivos comerciales, se ha venido generando una oferta creciente de vigilancia y seguridad privada. Los ingresos de este negocio en Bogotá, en el 2008, sumaron cerca de 9.4 billones. A julio de 2007 se habían registrado 1.394 empresas, la gran mayoría de constitución reciente (57%), de las cuales el 71% se constituyeron como Pymes.

Las cifras e información obtenida determinaron los siguientes hechos característicos:

- En los últimos años, los hechos muestran un incremento de las cifras y percepción ciudadana de inseguridad, lo cual contrasta con los esfuerzos realizados.
- El gasto efectuado en convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá, en los últimos años, corresponde al 2.5% promedio de la inversión directa total, en tanto que, lo invertido en salud y educación representa cerca del 45% promedio. Lo gastado en convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá tiene poca relevancia con respecto al gasto total que se efectúa en la ciudad (PIB); corresponde al 0.15% promedio, mientras que lo gastado en educación representa el 1.6% promedio.
- En el manejo de la criminalidad de la ciudad aun se privilegia la “mano dura”; de hecho, el gasto efectuado se orientó a prevención y control, por medio de 49 proyectos armonizados por las tres últimas administraciones de la ciudad; 20 de ellos (\$508.287 millones) en control de la criminalidad, 27 (\$167.405 millones) en prevención de la misma, y 2 (\$191.616 millones) en ambos propósitos.
- El aumento de la criminalidad en Bogotá no está asociado con la pobreza, ya que durante el período ésta se redujo en diez puntos porcentuales, además de constituir menos de la mitad de la cifra nacional. El desempleo de jóvenes, a pesar de ser alto, se redujo en 2,4 puntos, el FVS aumentó la inversión directa (apoyo a la policía), y los desplazados hacia la ciudad, se redujeron; esto ayuda a explicar la estabilidad, durante el período, en la tasa de homicidios y la leve reducción del hurto a residencias, pero no explica el fuerte aumento en el hurto a personas y lesiones personales.
- Un análisis, año a año, de la tasa de homicidio en la ciudad evidencia una relación inversa (un poco débil) entre ésta y las finanzas y la tasa de crecimiento económico, principalmente con ésta última.
- El hurto a personas y las lesiones personales (delitos que afectan la percepción de seguridad), estarían explicados por pandillaje consolidado y/o grupos producto de la criminalización del conflicto armado interno (incluidos reinsertados de ambos bandos). No se puede descartar, en este punto, la incidencia de barras bravas y delincuencia flotante en el área metropolitana (delincuencia de otros municipios).

Como un aporte a la solución de la problemática de la criminalidad en la ciudad, se acoge lo planteado por el IDH-Bogotá, respecto a: **“formar ciudadanos autónomos que conviven bajo una ética de la civilidad y el respeto recíproco es el mejor antídoto contra la predación y el delito”**. No obstante, mientras se forman los



ciudadanos se recomiendan acciones tales como: fortalecimiento del FVS; impulsar y fortalecer mecanismos de participación ciudadana; incrementar el personal profesional de la Policía Nacional y fortalecer la preparación de éstos en el pleno conocimiento de la ciudad; efectuar pactos y acuerdos con invasores del espacio público; y, desarrollar estrategias creativas como la del policía del barrio o la cuadra, entre otras.

6. BIBLIOGRAFÍA

Anuario 2009, Estadísticas criminales 2007 - 2008 en www.observatorioseguranca.org.

Bello Montes, Catalina; Seguridad ciudadana una mirada desde la criminología. Revista Criminalidad & Seguridad rural y urbana. En <http://oasportal.policia.gov.co>.

Betancourt, Carlos; Seguridad, paz y nueva fuerza pública, Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política, junio de 2000.

Cali como vamos; Encuesta de percepción Cali como vamos 2009, agosto de 2009 en www.calicomovamos.org.co.

Cámara de Comercio de Barranquilla; Encuesta de percepción en la ciudad de Barranquilla, Noviembre de 2009 en www.barranquillacomovamos.org.

Cámara de Comercio de Bogotá (2004-2009), Observatorio de seguridad en Bogotá Nos 28, 30, 32, 34, 36 y 38 en www.ccb.org.co.

Cámara de Comercio de Bogotá, Encuesta de Victimización, Bogotá, junio de 2009 en www.ccb.org.co.

CEACSC, Centro de estudios y análisis en convivencia y seguridad ciudadana. Estadísticas 2004-2009.

Centro de investigación para el Desarrollo A.C.; Índice de incidencia y Violencia 2009 en www.cidac.org.

Centro para la paz Universidad Central de Venezuela UCV; Cifras de criminalidad y violencia en Venezuela, Boletín No7, en www.accesoalajusticia.org.

CIDER – Universidad de los Andes; Relatoría del debate sobre seguridad en Bogotá D.C., seminario organizado en alianza con “Bogotá como vamos”.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPJP); Las ciudades más violentas del mundo Enero de 2010 en www.seguridadjusticiaypaz.org.mx.

Contraloría de Bogotá; Informe Sectorial ¿Cuánto cuesta y como va la seguridad en Bogotá Distrito Capital, 2008

“Declaración de Bogotá”, tendiente a la construcción de una agenda común de seguridad ciudadana por los alcaldes de los países andinos, 22 de agosto de 2008 en <http://www.parlamentoandino.rog>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; DANE, Calculo MESEP con base en encuesta de hogares Bogotá 2007- 2008.

Departamento de investigaciones Judiciales de la Policía Nacional, DIJIN en <http://www.policia.gov.co>

Departamento de policía metropolitana: Estadísticas de la delincuencia en toda la ciudad 1993 – 2008 oficina federal de investigaciones en <http://crimemap.dc.gov>.

Fundación Seguridad y Democracia (2008); Coyuntura de seguridad, Boletín No 2, Bogotá: una de las ciudades más seguras de América. 08 de septiembre de 2008 en www.seguridadydemocracia.org.

Instituto Ciudadano de estudios sobre la inseguridad; ICESI, estadísticas de ciudad de México en www.icesi.org.mx

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; división de referencia de información pericial, estadísticas 2004 -2009 en www.drip@medicinalegal.gov.co.

León, Roberto Briceño; Diez años de violencia en Venezuela, Laboratorio de ciencias sociales LACSO y Observatorio venezolano de violencia OVV, en www.alertavenezuela.com.

Ley 1121 de 2006; por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones. Congreso de la República, diciembre 29 de 2006.

Medellín como vamos; Encuesta de percepción Medellín como vamos 2009, agosto de 2009 en www.medelincomovamos.org.

Ministerio del Interior del Gobierno de Chile; división de seguridad pública, estadísticas delictuales 2009 en www.seguridadpublica.gov.cl

Observatorio de seguridad y convivencia ciudadana de ciudad de Juárez.

Policía Metropolitana de Bogotá, Dirección central de la policía nacional.

Policía Nacional del Perú (2005 – 2007), cuadros estadísticos de las unidades PNP (DIRTEPOLES), Julio de 2008 en <http://pdba.georgetown.edu>.

PNUD; Bogotá con desarrollo humano. Informe de desarrollo humano 2007. En <http://www.idhbogota.pnud.org.co>.

PNUD; Bogotá una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano 2008.

PNUD; La seguridad ciudadana: un problema de desarrollo humano y de gobernabilidad democrática, Octubre de 2005 en www.lac-surf.undp.org.co.

Registro Único de Población Desplazada; Estadísticas diciembre de 2009 en www.accionsocial.gov.co.

Saín, Marcelo Fabián; PNUD, Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en America Latina, Octubre de 2005 en www.lac-surf.undp.org.co.

Sistema de Información para el seguimiento del plan de desarrollo Distrital, SEGPLAN, Plan de Acción – Componente de Gestión de los planes de desarrollo entre 2004 – 2009, en intranet – Contraloría de Bogotá.

Secretaria de Gobierno de Bogotá; La seguridad ciudadana y la seguridad nacional, jueves, 03 de julio de 2008 en www.gobiernobogota.gov.co.

Secretaria de Gobierno de Bogotá; Bogotá ciudad segura y humana, octubre de 2008 en www.gobiernobogota.gov.co.

Secretaria Distrital de Gobierno; Boletín de Estadísticas No2, Sector Gobierno y Seguridad Ciudadana en www.gobiernobogota.gov.co.

Seguridad Pública en México; Evolución de los delitos registrados 1997 a 2008, Estadísticas de México en www.seguridadpublicaenmexico.org.mx.

Stiftung, Ebert Friedrich; FESCOL, El concepto de seguridad ciudadana: un enfoque práctico a partir de la experiencia en Bogotá (Colombia). Junio de 2007 en www.fescol.rog.co.

Subdirección de Estadísticas Fiscales Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Contraloría de Bogotá, \\40200-rgonzalez\ppto

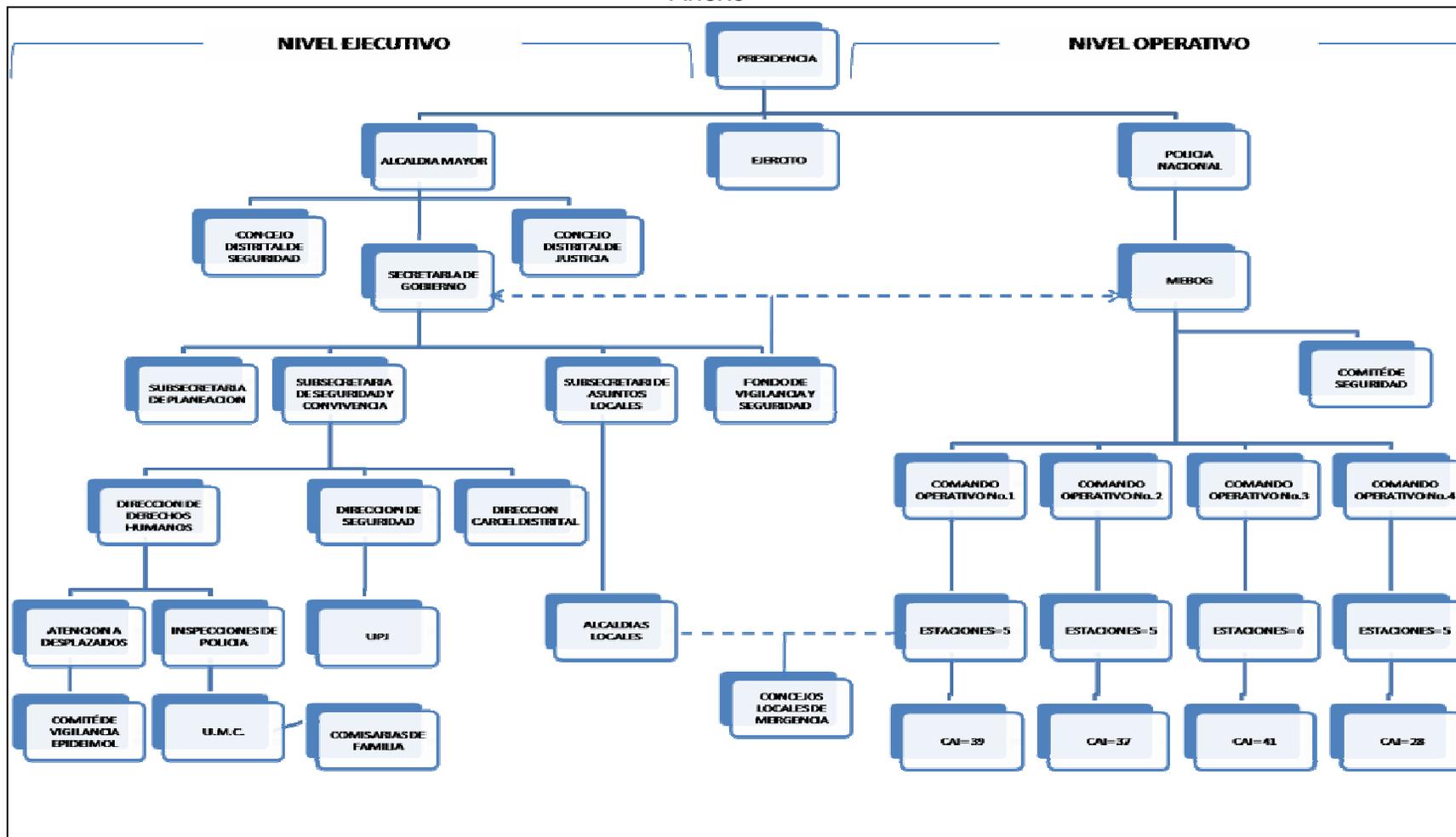
UN- Hábitat Programa Ciudades más seguras; Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia en Bogotá, enero de 2008.



Universidad Nacional de Colombia – Alcaldía Local de Ciudad Bolívar;
Antecedentes de la política pública de seguridad en Bogotá, Tercera parte en
<http://pwp.etb.net.co>.

United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC, Homicide Statistics, Criminal
Justice Sources - Latest available year (2003-2008), 18 de diciembre de 2008 en
www.unodc.org.

Anexo



Fuente: ¿Cuanto cuesta y cómo va la seguridad en Bogotá Distrito Capital? 2008. Dirección Sectorial de Gobierno, Contraloría de Bogotá

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 16 No.79-34

PBX: 2193900