



**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

110000-

Doctora  
**CLARA LOPEZ OBREGON**  
SECRETARIA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ, D.C.  
Cra 8 No. 10-65  
Bogotá, D.C.

Secretaría de Gobierno  
**Rad No 2009-624-004008-2**



Fecha 23/02/2009 10:41:11 ->  
(OEM) CONTRALORIA DE BOGOTA  
311->Despacho Secretaria de Gobierno



*Ref. Pronunciamiento "Cuanto cuesta y como va la seguridad en Bogotá D.C."*

Respetada señora Secretaria:

La Contraloría de Bogotá, D.C., realizó un estudio de investigación denominado "*Cuanto cuesta y como va la seguridad en Bogotá, D.C.*", que pretende dar a conocer los instrumentos operativos con los que cuenta la administración distrital para garantizar la seguridad de la vida y el patrimonio de la ciudadanía, la problemática de inseguridad de la ciudad, la política pública implementada para su solución y el cálculo del costo en el que incurre tanto la comunidad como la administración, para tal fin. Es necesario advertir que con entrada en vigencia de la Ley de pequeñas causas<sup>1</sup> a comienzos del año 2008, se dejaron de contabilizar como delitos aquéllos que pasaron a ser contravenciones, hecho que incidió en las cifras oficiales. La mencionada Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C879 del 10 de septiembre del 2008. Por este motivo la Contraloría de Bogotá consideró procedente incluir en el presente análisis las cifras correspondientes a dichas conductas, que muestran un panorama real desde nuestra óptica.

Como resultado de este análisis el órgano de control fiscal encuentra oportuno realizar unas observaciones dirigidas a promover la optimización, oportunidad y buen uso de los recursos públicos invertidos a la fecha y de contribuir desde la óptica del control fiscal a generar unas cifras reales que permitan a la administración tomar medidas con respecto a un tema tan sensible, en el que cada

<sup>1</sup> Ley 1153 de 2007, convierte en contravención las siguientes conductas consideradas como delitos: Hurtos cuya cuantía sea menor a 10 SMLM, Lesiones con incapacidad menor a 30 días, entre otros.

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

día aumenta el gasto por parte de la ciudadanía de la mano con la percepción de inseguridad.

## 1 ANTECEDENTES

En el tema de política de seguridad, el Estado Colombiano dentro del contenido del actual Plan de Desarrollo 2006-2010, "Estado Comunitario: Desarrollo para todos", capítulo 2, ejecuta lo pertinente a la "política de defensa y seguridad democrática", mediante dos programas generales: "Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática" y "Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y reconciliación". En el primero de ellos, se encuentra la política de "Convivencia y Seguridad Ciudadana", objeto del presente análisis.

Los mandamientos constitucionales y legales, precisan las competencias de cada ente territorial para brindar la seguridad de la vida, honra y bienes de los ciudadanos, sin embargo, la disposición de las fuerzas militares y de la policía, es de exclusivo dominio del Presidente de la República, así como la política general sobre seguridad ciudadana que debe ejecutarse en todo el territorio nacional. Al Alcalde de Bogotá, le está asignada la función de servir de colaborador y apoyo a las decisiones del gobierno nacional, sin tener injerencia en la designación de los altos mandos, asignación del pie de fuerza ni en la determinación de la cantidad, distribución y localización de policías, y menos aún en los traslados y las remociones de los mismos.

Teniendo en cuenta que las fuerzas militares se constituyen en una de los principales herramientas para garantizar la seguridad ciudadana y defender la soberanía, el Estado Colombiano, cuenta también con la Policía Nacional, creada como una organización pública, especializada y profesional con pericia para utilizar los medios requeridos cuando sea necesario, con el fin de mantener el orden público y la seguridad en todo el territorio. Estos organismos se encuentran bajo la disposición del Presidente de la República, quien es la máxima autoridad o jefe de policía y es quien asigna con la plana mayor, el pie de fuerza necesario para cada ente territorial del país.

En consecuencia el cumplimiento de la responsabilidad del Distrito, se ha visto reflejada en el paulatino incremento de los presupuestos destinados a atender la problemática de inseguridad, no solamente en la contribución para el buen funcionamiento de la Policía, sino también de otros organismos de seguridad como: el Instituto Nacional de Medicina Legal, el Ejército Nacional, el DAS, la Fiscalía General, el CTI, la SIJIN, entre otros.

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

**2 CONSIDERACIONES DEL ENTE DE CONTROL**

**2.1 La seguridad en Bogotá según las estadísticas y las encuestas de percepción**

De acuerdo con las estadísticas y encuestas consultadas por la Contraloría de Bogotá, que muestran el panorama latinoamericano, Colombia y Bogotá<sup>2</sup> ocupan el cuarto lugar en cuanto a la menor tasa de homicidio dentro de 9 países y 13 ciudades seleccionadas respectivamente. En cuanto al comportamiento de las tasas en términos de seguridad, Bogotá a pesar de sus problemáticas particulares generadoras de inseguridad y violencia, se encuentra por debajo de ciudades como Lima, Caracas, Buenos Aires y Brasilia, entre otras; en cada una de las modalidades de delito y por encima del promedio mundial de homicidios que es de 5 por cada cien mil habitantes, lo que la ubica en aproximadamente 18 por cada cien mil habitantes.

Pese a la positiva situación de la ciudad, con respecto a otras ciudades latinoamericanas, a nivel nacional, Bogotá presenta delitos en casi todas las modalidades, clasificados en el Código Penal, y en algunos casos supera ampliamente la suma de los cometidos en las principales ciudades del país; es así como, del total de los delitos ocurridos en el país durante el año 2007, Bogotá alcanzó el 16.5%, mientras Medellín el 6.1%, Cali el 7.8%, y Cartagena el 2.8%. Esta situación indica que si bien es necesario controlar los delitos de mayor impacto, también es preciso formular políticas públicas enfocadas a la disminución y control de los demás delitos. Bogotá lidera las tasas de los delitos contra la libertad individual, en especial, la violación de habitación ajena y los delitos contra la libertad, integridad y la formación sexual esencialmente, actos sexuales con menor de 14 años y el delito de acceso carnal violento.

Es preciso resaltar que a nivel local, según las estadísticas de las tasas de delitos contra la vida y la integridad personal, el centro de la ciudad en las localidades de; Santafé, Mártires, Candelaria y Rafael Uribe presenta el mayor porcentaje, mientras que las tasas por localidad de los delitos contra el patrimonio económico, se encuentran ubicados en: Chapinero, Teusaquillo, Santafé, Mártires, Usaquén y Barrios Unidos.

<sup>2</sup> La Contraloría de Bogotá, comparó al País con: Chile, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Venezuela, Jamaica, y Argentina. A Bogotá se comparó con: Santiago de Chile, Buenos Aires, Quito, Washington, Brasilia, Río de Janeiro, Sao Paulo, San Salvador, Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa, Caracas y Lima.

**“Al rescate de la moral y la ética pública”**

Los delitos de mayor impacto tienen similar comportamiento a nivel nacional y distrital, esto se presenta por cuanto las estadísticas de algunos delitos ocurridos en la capital del país, afectan significativamente las tasas nacionales; de ahí que las decisiones sobre la política de seguridad ciudadana que se impartan desde el Gobierno Nacional, necesariamente deben ser aplicables al Distrito Capital y los recursos que se asignan para la seguridad democrática, se deben tener en cuenta de manera equitativa para la seguridad ciudadana de los bogotanos, no obstante ser el centro del poder en todos los sentidos y la vitrina de Colombia para el mundo. Esta condición conlleva a aunar esfuerzos y recursos de manera coordinada entre el nivel nacional y distrital, y a adoptar políticas públicas que garanticen mejores condiciones de seguridad y una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

En Colombia, las estadísticas sobre delitos de mayor impacto social, se encuentran bajo la absoluta responsabilidad de organismos de carácter nacional tales como el Instituto Nacional de Medicina Legal -INML- respecto a los delitos contra la vida y la integridad personal; y la Policía Nacional, referente a los delitos contra el patrimonio económico; de manera que se considera improbable que las autoridades de los entes territoriales manejen estadísticas diferentes y puedan acomodar los datos oficiales para mostrar situaciones distintas, como se ha tratado de hacer creer a la opinión pública recientemente, diferencias que según el INML, se originan por cuanto las cifras reportadas por la Policía, son las reportadas por el Instituto en los primeros días del mes siguiente al reporte, sin tener en cuenta las constantes actualizaciones posteriores que realiza Medicina Legal.

Las estadísticas de los delitos de mayor impacto, dan cuenta que tanto en la Nación como en el Distrito, en términos generales, han presentado disminución en los últimos años, pese a que en el 2008, en Bogotá hubo incrementos como se puede observar en los siguientes cuadros:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

**DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL**

Tasa por cada 100.000 habitantes

DELITO	2007**		2008**		OBSERVACION
	No.	TASA	No.	TASA	
Homicidio Común	1401	18.8	1460	19.2	La tasa de las muertes violentas se incrementó de 32.8 a 33.6, por cada cien mil habitantes, excepto las de accidentes de tránsito.
Muertes Accidentes de Tránsito.	551	7.4	535	7.0	
Suicidio	220	2.9	262	3.4	
Accidentales	276	3.7	297	3.9	
<b>TOTAL MUERTES</b>	<b>2448</b>	<b>32.8</b>	<b>2554</b>	<b>33.6</b>	La tasa de las lesiones también se incrementó al pasar de 831.5 a 869 por cada cien mil habitantes
Lesiones Comunes	58772	788.2	60048	789.1	
Lesiones en A/T*	3232	43.3	6081	79.9	
<b>TOTAL LESIONES</b>	<b>62004</b>	<b>831.5</b>	<b>66129</b>	<b>869.0</b>	

Fuente: Instituto de Medicina Legal

\* Datos MEBOG, incluye 2.257 pequeñas causas.

\*\* Población utilizada 2007: 7.456.798 y 2008: 7.609.424

**DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO**

DELITO	2007**		2008**				OBSERVACION
	No.	TASA	No.	P. CAUS	TOTAL	TASA	
Hurto Residencias	4793	64.3	3665	1.711	5376	70.6	La tasa de hurtos se incrementó al pasar de 321.5 a 373.5 por cada cien mil habitantes, con mayor incidencia los hurtos a residencias y a personas, mientras que los hurtos a comercio y automóviles disminuyó.
Hurto a Comercio	4201	56.3	2938	961	3899	51.2	
Hurto a personas	11853	158.9	11028	5164	16192	212.8	
Hurto automóbiles	3131	42.0	2957	0	2.957	38.8	
<b>TOTAL HURTOS</b>	<b>23978</b>	<b>321.5</b>	<b>20.588</b>	<b>7.836</b>	<b>28.424</b>	<b>373.5</b>	

Fuente: MEBOG, incluye pequeñas causas

\*\* Población utilizada 2007: 7.456.798 y 2008: 7.609.424

Según encuesta de percepción de la Cámara de Comercio de Bogotá, realizada de junio de 2007 a junio de 2008 la percepción de inseguridad aumentó del 34% al 39%; y según la encuesta realizada por la Fundación Seguridad y Democracia, los delitos que más preocupan a los ciudadanos son: el hurto, el atraco callejero y el homicidio, y las causas de mayor inseguridad son: *la pobreza (33%), la falta de policía (22%) y la falta de programa para ocupar el tiempo libre de los jóvenes (18%)*<sup>3</sup>.

En lo que respecta a los índices de victimización, la encuesta de la Cámara de Comercio muestra un aumento entre junio de 2007 a junio de 2008, al pasar del 29% al 31%. Igualmente se indica que el delito más cometido es el hurto a personas, con el 45.5%, seguido del hurto a residencias con el 27.3% y el atraco callejero con el 15.2%. Los lugares más inseguros son: las calles 51.7%, la residencia 31% y los establecimientos comerciales 10.3%. El nivel de denuncia fue del 45.5%, es decir que el 54.5% de las víctimas no denunciaron los delitos.

<sup>3</sup> Encuesta anual de la Fundación Seguridad y Democracia. Octubre 2008

"Al rescate de la moral y la ética pública"

## 2.2 Presupuesto de inversión y gastos de la seguridad en Bogotá, D.C.

Con relación al presupuesto asignado para seguridad y convivencia del Distrito Capital, se observa que a través de los últimos cinco planes de desarrollo se han conservado las mismas líneas de inversión y continuidad en programas y proyectos. Desde el 2004, se ha incrementado significativamente la inversión, como consecuencia, entre otros aspectos a la ejecución del Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, que se ha ejecutado en gran parte con presupuesto del FVS, pasando de \$12.374 millones en 1998, a \$153.000 millones asignados para el 2008. Aquí es de resaltar que los mayores incrementos en dichos presupuestos se han presentado en los dos últimos planes de desarrollo: Bogotá sin indiferencia 2004-2008 y Bogotá Positiva 2008-2012.

En la siguiente gráfica, se muestra el comportamiento de las inversiones en seguridad y convivencia de las tres últimas administraciones del Distrito.



Fuente: Presupuestos, Dirección Economía y Finanzas Distritales. Subdirección de estadísticas Fiscales. Cálculos SAS Gobierno. Cifra de Bogotá Positiva, corresponde al presupuesto proyectado.

A pesar de los esfuerzos financieros que realiza el estado a través de la nación y el distrito para contribuir a la seguridad de la ciudad, la desatención de gobierno nacional, en la seguridad ciudadana de Bogotá, básicamente en el suministro de pie de fuerza suficiente y el apoyo logístico del caso, ha obligado a que las administraciones de la ciudad, asuman responsabilidades y tomen decisiones con

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

el objeto de preservar y mantener la seguridad y la convivencia. Es evidente que tales esfuerzos son insuficientes debido a la complejidad de los factores que generan la violencia y alteran la seguridad ciudadana de esta gran metrópoli. Frente a ello, los ciudadanos deben asumir directamente parte de los costos para la protección de su vida y de su patrimonio. Es así, como en la ciudad se invierten recursos públicos nacionales, distritales, locales y utilizan recursos privados, por parte de ciudadanos para brindarse su propia seguridad.

Según la investigación realizada por la Contraloría de Bogotá, se logró determinar el valor aproximado que aporta cada sector de Bogotá en seguridad. El siguiente es el resumen de cuánto costó la seguridad en el Distrito Capital en las vigencias 2007 y 2008.

**COSTO DE LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ AÑO 2007-2008**

En millones de pesos

CONCEPTO	COSTO 2007	COSTO 2008	% 2008	
			SECTOR	TOTAL
Vigilancia privada	4.693.509	5.397.535		
Pólizas de seguro	3.505.384	4.031.191		
<b>TOTAL SECTOR PRIVADO</b>	<b>8.198.893</b>	<b>9.428.726</b>		<b>89.5</b>
<b>NACIONAL</b>				
Policia Nacional	195.120	239.044		
Ejército Nacional	203.936	215.539		
Fiscalía General	132.023	141.368		
Instituto de Medicina Legal	34.011	89.823		
DAS	207.658	245.724		
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>772.749</b>	<b>931.498</b>	<b>84.2</b>	<b>8.8</b>
<b>DISTRITAL</b>				
Secretaría de Gobierno	29.725	38.597		
Convenio Policía de Tránsito	15.993	20.001		
Fondo de Vigilancia y Seguridad	110.984	106.389		
Localidades	11.104	10.091		
<b>TOTAL DISTRITAL</b>	<b>167.806</b>	<b>175.078</b>	<b>15.8</b>	<b>1.7</b>
<b>TOTAL APORTE SECTOR PUBLICO</b>	<b>940.555</b>	<b>1.106.576</b>	<b>100.0</b>	<b>10.5</b>
<b>COSTO DE LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ</b>	<b>9.139.448</b>	<b>10.535.302</b>		<b>100.0</b>

Fuente: Cálculos SAS, Gobierno Contraloría de Bogotá

Como se aprecia en el cuadro anterior, el costo de la seguridad de Bogotá para la vigencia del 2007, estuvo cerca de los \$9.1 billones, mientras que para el año 2008, fue de \$10.5 billones aproximadamente, de los cuales el 89.5% fue aportado por el sector privado y el 10.5% por el sector público. Dentro de estas cifras, según los registros de la SUPERVIGILANCIA, la capital de país representa el 63.0% del

**“Al rescate de la moral y la ética pública”**

mercado nacional de la vigilancia privada, y en el mismo sentido de acuerdo a cifras reportadas por FASECOLDA sus habitantes adquieren el 56.1% de la totalidad de las primas de seguro emitidas en el país; estos dos conceptos, equivalen a que el sector privado asume el 89.5% de los costos de seguridad en la ciudad, suma aproximada a los \$8.2 billones en el 2007 y \$9.4 billones en el 2008. Por su parte, para la seguridad de Bogotá, el sector público aportó en el 2008 \$1.1 billones (10.5%), de los cuales el 84.2% es aporte nacional y el 15.8% distrital.

**APORTE SEGURIDAD 2008 (Billones de pesos)**



Fuente: Cálculos SAS, Gobierno Contraloría de Bogotá.

El cuantioso aporte asumido por la ciudadanía bogotana para lograr su protección en asocio con la inversión pública tanto nacional como distrital, ha permitido que Colombia y especialmente la ciudad capital, no sean ni el país, ni la ciudad más violentos ni inseguros de América Latina, tal y como se mencionó en los resultados estadísticos.

### 2.3 El pie de fuerza en la ciudad

El plan de desarrollo del actual Gobierno Nacional estipula la seguridad democrática y la seguridad ciudadana, como dos compromisos importantes para con los colombianos, si bien es cierto la primera ha generado importantes resultados para la protección nacional, la segunda no ha tenido el mismo impacto, por cuanto se ha destinado el mayor pie de fuerza policial a combatir las fuerzas ilegales, el narcotráfico y la ubicación de policía en lugares donde no había presencia, prestándose menos atención a los centros urbanos. Las encuestas y diversas opiniones indican como una posible causa que justifica la inseguridad y violencia en Bogotá, la falta de policía, que se evidencia ante la reacción tardía a



**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

los llamados de la comunidad debido a los escasos efectivos que se encuentran en los CAI y estaciones.

Respecto al pie de fuerza policial, Bogotá contaba a diciembre de 2008 con un número aproximado 10.923 efectivos profesionales, distribuidos en todos los rangos, 5.806 auxiliares y 181 no uniformados. De ellos, 6.761 (61.9%) policías profesionales se encuentran prestando servicio de vigilancia, en las estaciones y subestaciones de los cuatro comandos operativos de seguridad ciudadana. El restante 38.1% se encuentra realizando actividades administrativas y servicios especializados.

Aunque la totalidad del pie de fuerza se encuentra disponible para realizar labores de control, vigilancia y patrullaje, cuando sea requerida, algunos policías deben realizar labores administrativas y logísticas; así mismo de forma permanente al menos el 10%, se encuentra en novedades de personal, quedando cerca de 6.300 policías asignados a las estaciones y CAI, que prestan el apoyo en forma directa a la comunidad, distribuidos en tres turnos de 8 horas cada uno; de tal manera que la ciudad cuenta, con un número aproximado de 2.100 policías por cada turno.

El estándar internacional de número de agentes establece un Policía por cada 250 habitantes; Bogotá posee un Policía por cada 710 habitantes, lo que indica que Bogotá debería tener aproximadamente 30.400 policías; sin embargo, la MEBOG, considera que el número de policías necesarios para atender la seguridad de la ciudad debe ser de 23.000 efectivos. Lo anterior muestra como tomando el requerimiento más bajo de los dos, es decir el de la MEBOG, si contamos los bachilleres, el déficit de pie de fuerza alcanza los 6.114 efectivos, y sin tener en cuenta los policías bachilleres, el déficit de policías en Bogotá, es de por lo menos 12.881 efectivos.

#### 2.4 Otros requerimientos


Según la MEBOG, además del aumento de pie de fuerza, se requieren 460 vehículos adicionales, que deben ser asumidos por el Distrito Capital mediante la adquisición directa de 36 vehículos y el arrendamiento de 400 a través del FVS, mientras que el Gobierno Nacional por intermedio de la Policía, sólo aportaría 24. Situación similar ocurre con la carencia de 573 motocicletas, y que el Gobierno Nacional debe aportar 30, mientras que el Distrito debería suministrar 543 unidades. Se presentan igualmente insuficiencias en comunicaciones y dotaciones, que requieren de considerables inversiones, no sólo del Distrito sino de la Nación.

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

Finalmente y en mi calidad de Contralor de Bogotá, preocupado por la problemática de inseguridad que afecta a los bogotanos, a pesar de los grandes esfuerzos financieros y los que se realizarán en el actual Plan de Desarrollo para el apoyo a los organismos de seguridad en materia de infraestructura, medios de transporte, sistemas y comunicaciones y en proyectos especiales, así como en la adopción de medidas para controlar algunos factores generadores de violencia y delincuencia, considero importante tener especial cuidado en las inversiones previstas que podrían ser esfuerzos perdidos si no se encuentra, el decidido y real compromiso del Gobierno Nacional en la adopción de una política pública especial para Bogotá, que provea el pie de fuerza profesional y los implementos necesarios para garantizar la seguridad y justicia de sus ciudadanos. Para ello se hace necesario ajustar las cifras que presenten la realidad que se vio afectada por el impacto de la Ley de pequeñas causas, y que la Contraloría consideró oportuno incluirlas en los análisis que realizamos en el estudio que nos ocupa; igualmente se hace necesario, difundir los programas preventivos y recuperar la confianza ciudadana a través del fortalecimiento de las medidas coercitivas.

Por lo expresado, comedidamente le solicito nos informe en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente pronunciamiento, las medidas dispuestas por su despacho, con respecto a las observaciones presentadas por la Contraloría de Bogotá.

Cordialmente,

  
**MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI**  
Contralor de Bogotá

Proyectó: Gabriel H. Méndez C. – Profesional Especializado 222-07  
Revisó: Alexandra Ramírez Suarez, Subdirectora Análisis Sectorial Gobierno  
Mónica Certain Palma – Directora Sectorial de Gobierno  
Ajustó: Gabriel Riveros - Asesor del Despacho