

**Seguridad ciudadana,  
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

# Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

OPS/OMS  
Amazonas 2889 y La Granja  
Edificio Naciones Unidas, 9. piso  
Telf.: (593-2) 2460330  
Fax: (593-2) 2460325  
[www.paho.org](http://www.paho.org)

ISBN: 9978-67-069-6  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2002  
1<sup>a</sup>. edición: junio, 2002

# Índice

Presentación . . . . .	9
<b>La violencia en América Latina</b>	
De la violencia urbana a la convivencia ciudadana . . . . .	13
<i>Fernando Carrión</i>	
La violencia en América Latina y el Caribe . . . . .	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
Seguridad ciudadana y violencia en América Latina . . . . .	109
<i>Irma Arriagada</i>	
<b>La violencia por países</b>	
Seguridad pública y percepción ciudadana	
Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal . . . . .	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica . . . . .	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua . . . . .	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas . . . . .	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador . . . . .	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

Santiago, violencia y seguridad ciudadana .....	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
La inseguridad urbana en Argentina	
Diagnóstico y perspectivas .....	283
<i>Lucía Dammert</i>	
Exclusão Territorial e Violência	
O Caso do Estado de São Paulo .....	317
<i>Raquel Rolnik</i>	
Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá .....	343
<i>Maria Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo,</i>	
<i>Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
<b>Violencia por actores</b>	
Violencia en la familia y transmisión	
de pautas de comportamiento social .....	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil	
y las organizaciones pandilleras .....	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
Ser mujer, un factor de riesgo .....	435
<i>Miriam Ernst</i>	
<b>Estrategias de seguridad ciudadana</b>	
Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001 .....	451
<i>Hugo Acero</i>	
Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación	
y la modernización para una política pública .....	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
Salud, violencia e inseguridad .....	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

## Estrategias de seguridad ciudadana

# Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001<sup>1</sup>

Hugo Acero

## Presentación

Bogotá, en los últimos años, presenta reducciones significativas en casi la totalidad de los llamados delitos de mayor impacto social<sup>2</sup>. Respecto a las muertes violentas<sup>3</sup>, los homicidios comunes son los que más se han reducido. A partir de 1994, en la ciudad comienzan a disminuir los índices de homicidio de una manera ejemplar, pasando de una tasa de 83 homicidios por cada 100.000 habitantes, a 34,8 en el año 2000<sup>4</sup>. Este éxito significa una reducción de más del 50% en seis años. Con esta tasa, la ciudad ocupa hoy el puesto número 25, en materia de violencia homicida, si se la compara con las ciudades más grandes del país; a nivel internacional está por debajo de ciudades como Recife, San Salvador, Río de Janeiro, Caracas, São Paulo y Brasilia.

Por otra parte, las muertes en accidentes de tránsito han disminuido de manera importante desde el año 95, cuando se comenzó la aplicación de la ‘hora zanahoria’<sup>5</sup> y que fue complementada posteriormente con otras me-

1 Hugo Acero Velásquez, Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

2 Dentro de la categoría de los delitos de mayor impacto se encuentran los homicidios comunes, las muertes en accidentes de tránsito, las lesiones comunes, el atraco callejero, el robo de automotores (autos y motos), robo de residencias, asaltos a establecimientos financieros y comerciales.

3 El concepto de muerte violenta involucra homicidio común, muertes en accidentes de tránsito, suicidio y muertes accidentales.

4 Instituto Nacional de Medicina Legal, Centro de Referencia.

5 Cierre de establecimientos nocturnos de expendio de licor a la 1:00 a.m.

didas como la asignación del manejo del tránsito a la Policía Metropolitana, el control y sanción a los conductores embriagados, la utilización de chalecos y cascos para motociclistas y diversos programas orientados a la preventión de la accidentalidad vial. En este caso, se pasó de 1.387 muertes en 1995 a 824 en el año 2000. Las muertes accidentales han disminuido mientras que los suicidios han aumentado ligeramente en los dos últimos años<sup>6</sup>.

En cuanto a índices delincuenciales, la ciudad ha logrado también un avance positivo. Estas cifras, que registraron un aumento progresivo desde el año 1980 hasta el año 1998, comienzan a disminuir, exceptuando las referentes a robo de automóviles<sup>7</sup>.

Teniendo en cuenta estos buenos resultados, la actual administración del Alcalde Antanas Mockus continuó con los proyectos que se venían ejecutando y creó nuevos programas que buscan seguir mejorando la seguridad y convivencia de los bogotanos, y desde luego la percepción negativa de seguridad que tienen los ciudadanos. En los primeros nueve meses del año 2001, la tendencia de reducción de las cifras de violencia y delincuencia se mantiene, como se puede ver en el cuadro que se presenta al final de este texto.

Para justificar las acciones que se van a adelantar en los próximos años, es necesario reflexionar sobre las posibles causas que motivaron la reducción de las muertes violentas y demás delitos en la ciudad en los últimos seis años. Reflexiones que deben tener en cuenta las distintas interpretaciones que se han formulado para explicar dichos comportamientos.

Finalmente, cabe anotar que en los últimos años parte de las acciones de seguridad y convivencia han sido financiadas con recursos de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

## **Contexto**

En 1997, un informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS 1997), mostró cómo Colombia ocupa el primer lugar en los países de las

---

6 Ver: Boletín Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia. Consolidado 2000. Policía Metropolitana, Medicina Legal y Alcaldía Mayor de Bogotá

7 Ver documento anteriormente citado.

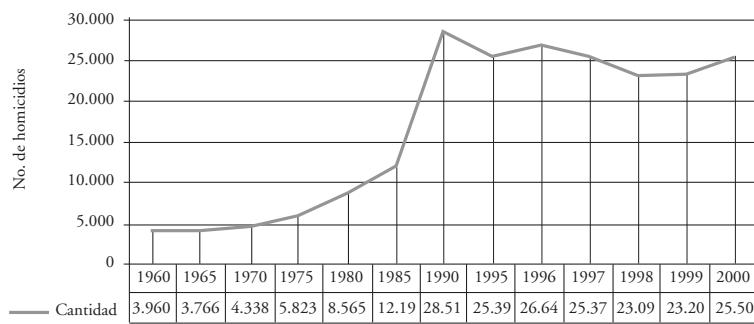
Américas en tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes. La tasa de homicidios comunes del país, según este informe, es más de cuatro veces mayor al promedio de los países de las Américas; casi tres veces mayor a la de El Salvador; tres veces a la de Puerto Rico; cuatro veces a la de Brasil y México; cinco veces a la de Ecuador y siete veces a la de EE. UU.

Un informe de 1999 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) situó a Colombia en segundo lugar con una tasa de 74,4 homicidios comunes por cada 100.000 habitantes, por debajo de El Salvador que registró una tasa de 95,4.

De acuerdo con el informe de la OPS, en lo que hace a las muertes en accidentes de tránsito, Colombia ocupa el cuarto lugar después de Venezuela que tiene una tasa de 21 muertes en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes.

Ahora, si se mira el comportamiento histórico de los homicidios comunes en Colombia, según el siguiente cuadro, el año más violento de los últimos cuarenta años fue 1990, cuando se registraron 28.516 casos. A partir de ese año comenzó un proceso de descenso hasta el año de 1998, cuando se registraron 23.096 homicidios comunes. En los dos últimos años, el número de casos ha vuelto a aumentar, situándose en 25.505 homicidios en el año 2000 (ver cuadro No.1).

**Cuadro Nº 1**  
**Homicidio común Colombia 1960 - 2000**



Fuente: Policía Metropolitana, Instituto de Medicina Legal

En lo relacionado con la violencia urbana en Colombia, según el reporte de Medicina Legal del año 1999, existen algunas ciudades que doblan y en algunos casos triplican la tasa de homicidios del país (ver cuadro No. 2).

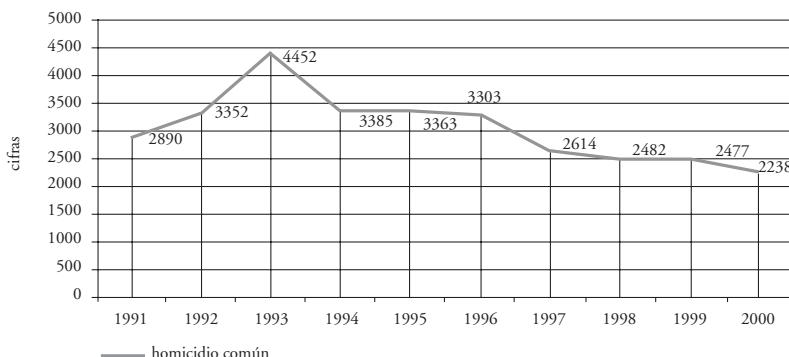
**Cuadro Nº 2**  
**Muertes por homicidio común**  
**Capitales de departamento 1999**

	<b>* Población</b>	<b>** Homicidio</b>	<b>Tasa x 100000 hbts.</b>
	126.680	263	207,6
Arauca	74.647		174,2
Medellín	1.957.928	3311	169,1
Pereira	456.816	647	141,6
Yopal	75.225	105	139,6
Cúcuta	624.215	747	119,7
Mocoa	31.719	33	104,0
Cali	2.110.571		102,9
Manizales	361.965	357	98,6
Popayán	221.413	190	85,8
Riohacha	95.734	74	77,3
Bucaramanga	520.874	375	72,0
Santa Marta	374.933	226	60,3
Armenia	288.977	173	59,9
Villavicencio	314.213	187	59,5
Barranquilla	1.226.292	691	56,3
Valledupar	328.740	170	51,7
Montería	321.249	165	51,4
Pasto	378.606	172	45,4
Bogotá	6.276.428	2477	39,5
Ibagué	421.195	165	39,2
Tunja	118.855	46	38,7
Quibdó	114.318	42	36,7
Puerto Carreño	14.850	5	33,7
Sincelejo	228.609	73	31,9
Cartagena	877.238	263	30,0
Neiva	322.076	94	29,2
Leticia	36.528	4	11,0
San Andrés	66.046	5	7,6

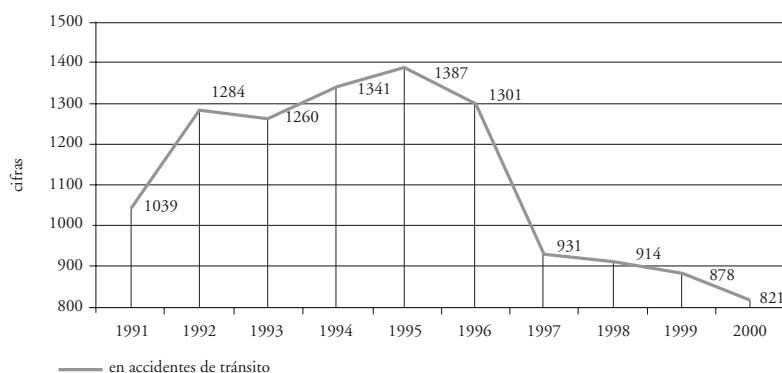
\* Fuente: DANE \*\*Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

En oposición a la tendencia de crecimiento en el país y algunas ciudades, en Bogotá desde el año de 1994 las muertes violentas vienen disminuyendo de manera progresiva. Los homicidios comunes pasaron de 4.452 en 1993, que representaban una tasa de 83 homicidios por cada 100.000 habitantes, a 2.238 homicidios comunes en el 2000 que representa una tasa de 34.8. En el caso de las muertes en accidentes de tránsito, se pasó de 1.387 en 1995 (25 muertes en accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes) a 821 en el año 2000 (tasa de 12.78), ver cuadro y gráficos.

#### Homicidios comunes en Bogotá 1991 - 2000



#### Muertes en accidente de tránsito en Bogotá 1991 - 2000



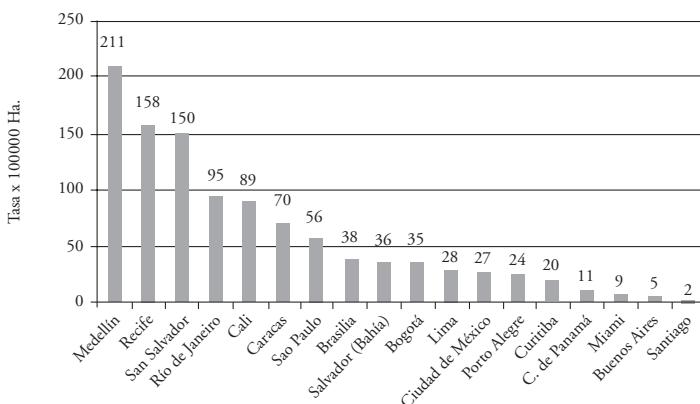
**Muertes violentas en Bogotá****1991 – 2000**

Año	No. habitantes	homicidio común	tasa x 100,000 habitantes	en accidentes de tránsito	tasa x 100,000 habitantes
1991	5.172.313	2890	55,87	1089	21,05
1992	5.306.357	3352	63,16	1284	24,019
1993	5.440.401	4452	81,83	1260	25,16
1994	5.574.445	3385	69,69	1341	24,05
1995	5.708.489	3363	58,91	1387	24,29
1996	5.842.533	3303	56,53	1301	22,26
1997	5.976.579	2814	47,08	931	15,57
1998	6.123.306	2482	40,53	914	14,92
1999	6.271.260	2477	39,04	878	14,00
2000	6.422.794	2238	34,80	821	12,78

Como se puede observar en el cuadro anterior, Bogotá ha logrado una reducción de casi el 50% de los homicidios comunes en los últimos seis años. En el caso de las muertes en accidentes de tránsito ha sucedido otro tanto, se ha logrado una reducción cercana al 37%.

Pero si se compara Bogotá con otras ciudades de las Américas en términos de la tasa de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes, la ciudad está por debajo de ciudades como Medellín, Cali, Washington, Caracas, Sao Paulo, Río de Janeiro, San Salvador, entre otras y por encima de Lima, Ciudad de México, Curitiba, Ciudad de Panamá, Miami, Buenos Aires y Santiago de Chile (ver siguiente gráfica).

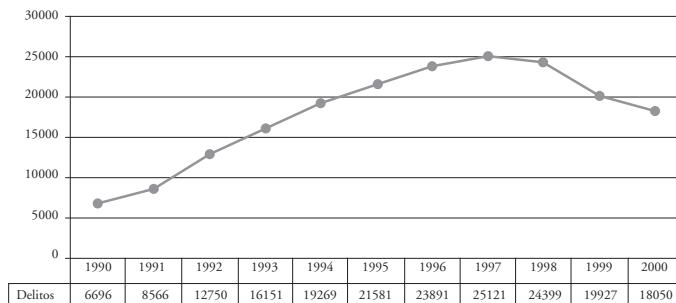
**Tasas de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes  
Ciudades de las Américas**



Fuente: Revista América Economía. Mayo 2001.

Con relación a los delitos contra el patrimonio<sup>8</sup>, en la última década aumentaron de manera creciente hasta el año de 1997 cuando se registraron 21.151 casos. En los tres últimos años, 1998-2000, se ha presentado una reducción importante, presentándose 18.050 delitos en el año 2000 (ver siguiente curva).

**Evolución delitos de mayor impacto Bogotá 1990 – 2000**



Fuente. Policía Metropolitana de Bogotá

8 Se refiere a los siguientes delitos: robo de vehículos y motos, atraco callejero, hurto de residencias, asaltos bancarios y hurto a establecimientos comerciales.

Estos logros, en materia de reducción de la violencia y de la delincuencia, se han debido a la aplicación de una política integral de seguridad y convivencia que la ciudad ha venido ejecutando desde 1995, ésta incluye diferentes proyectos y programas que pasan desde el fortalecimiento de las autoridades que tienen que ver con garantizar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos, como son las autoridades de policía y de justicia, hasta el desarrollo de una serie de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia y el delito, las cuales se expondrán más adelante.

### **Interpretaciones a la disminución de las muertes violentas y demás delitos en Bogotá**

Son varias las versiones que han surgido desde la academia y las instituciones con el ánimo de explicar estas reducciones. ¿Cómo se puede explicar la constante reducción del número de los delitos registrados en Bogotá desde hace varios años? Algunas de las más frecuentes líneas interpretativas se presentan a continuación, en particular en lo que hace referencia a la reducción de las muertes violentas.

#### *Una tendencia nacional*

Se ha postulado que en el caso de Bogotá, la disminución del número de homicidios en los últimos años responde a una tendencia 'normal' que se aplica a todo el país e incluso a la mayoría de ciudades y países del mundo. Así lo manifiesta un estudio presentado por la Universidad del Rosario (Beltrán et al. 2000), según el cual la tasa de homicidios de Bogotá sube siguiendo a la del país hasta 1993, año en que, también con similar comportamiento al del país, comienza a descender. El hecho de que sea similar al país significa que es el resultado de una mejora en el sistema de justicia y policía de toda la Nación<sup>9</sup>.

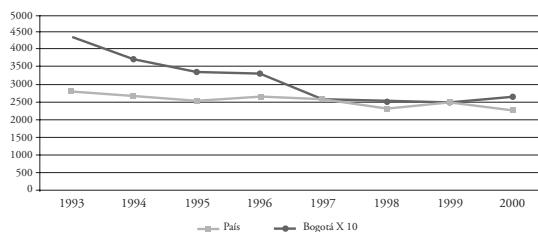
---

9 Al respecto, según datos de Medicina Legal, entre 1993 y 2000 el porcentaje de participación de los homicidios de la ciudad con relación al total nacional disminuyó del 15,8 al 9,6, es decir se redujo en un 40% aproximadamente, por lo tanto esta afirmación pierde consistencia.

Sin embargo, las cifras reflejan una realidad diferente. En general, si observamos el comportamiento de los homicidios del país en la década del 90, este argumento fácilmente pierde validez.

En la siguiente gráfica se evidencia que los histogramas para la Nación y para Bogotá son completamente diferentes, teniendo en cuenta los homicidios desde 1993 hasta 2000 (en el caso de Bogotá se ha multiplicado por 10 para facilitar el análisis).

**Número de homicidios comunes en el país y en Bogotá (x10) entre 1993 y 2000**



Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Tomando como referencia el comportamiento de los homicidios en las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá<sup>10</sup> tenemos el siguiente resultado: En Cali, en 1994 se registraron 3.149 homicidios, reduciéndose a 2.239 en 2000, es decir 910 menos; en Medellín en 1992 se registraron 6.804 homicidios, pasando en 2000 a 3.265, es decir 3.539 casos menos; en Bogotá de 4.452 homicidios registrados en 1993 se pasó a 2.251 en 2000, es decir 2.201 casos menos. En su conjunto, estas tres ciudades redujeron hasta el 2000 un total de 6.650 casos. Ahora bien, la reducción registrada en el ámbito nacional pasó de 28.516 homicidios en 1990 a 25.505 en el 2000, un total de 3.011 casos menos<sup>11</sup>.

10 Hay que anotar que una característica importante, que ha incidido en la reducción de los homicidios en estas ciudades, ha sido la elaboración y ejecución desde hace algunos años de políticas públicas de seguridad y convivencia, en el caso de Cali Despaz, en Medellín el Programa de Convivencia y en Bogotá la Consejería de Seguridad y en la actualidad la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia. En términos generales la reducción de la violencia en estas ciudades corresponde a la definición, aplicación y consolidación de una política pública en materia de seguridad y convivencia, situación que no se ve en los últimos años en las demás ciudades o departamentos del país, donde el índice de homicidios ha aumentado.

11 Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Según el argumento de que la disminución de homicidios obedece a una tendencia nacional, con el sólo aporte de las tres ciudades mencionadas se esperaría, por lo menos, que la cifra en el año 2000, al nivel nacional, hubiese sido de 21.866 y no de 25.505 casos registrados.

Por lo tanto, la tendencia no es un fenómeno nacional. Existen zonas del país que no han incidido en la disminución y que por el contrario mantienen una tendencia al aumento. Si observamos el comportamiento en algunos departamentos, vemos que su incidencia es significativa. En los departamentos de Bolívar de 240 homicidios registrados en 1990 se pasó a 554 en 2000, 314 casos más; en Caldas de 720 en 1990 a 1.062 en 2000, 342 casos más; en Norte de Santander de 696 en 1990 a 1.379 en 2000, 683 casos más; en Santander de 801 en 1990 a 1.154 en 2000, 353 casos más; en Tolima de 463 en 1990 a 760 en 2000, 297 casos más; en Huila de 330 en 1990 a 492 en 2000, 162 casos más<sup>12</sup>.

Considerando sólo los anteriores seis departamentos, en su conjunto, el aumento en el número de homicidios entre 1990 y 2000 ha sido de 2.151. Todo esto sin mencionar aumentos de ciudades como Pereira, Armenia, Cúcuta, Barranquilla, Bucaramanga, Barrancabermeja, entre otras.

En cuanto a las dinámicas regionales tampoco queda sustentada la hipótesis. Por ejemplo, un documento del Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el caso del centro del país en el Magdalena Medio concluye que: “el análisis de las tasas de homicidio a través del tiempo, muestra cómo la tendencia regional está influenciada por el sur del Magdalena Medio a comienzos de los años 90 y por el norte en el resto de la misma década; por su parte, el centro mantiene un bajo, pero constante nivel de violencia; lo que nos lleva a concluir que la curva regional es el producto de la correlación entre dos tendencias opuestas, una creciente en el norte y una decreciente en el sur” (INMLCF-CRNV 2000).

Como vemos, la tesis no se puede mantener con las cifras, mientras tres ciudades han influido notoriamente en el descenso del número de homicidios, otras regiones, departamentos y ciudades no, por el contrario han incidido para que la reducción no sea mejor.

---

12 Fuente: DIJIN - CIC.

*Violencia, vigilancia y control*

De acuerdo con Mauricio Rubio, investigador de la Universidad de los Andes, otra de las explicaciones recurrentes se refiere a la relación violencia, vigilancia y control. Uno de los elementos característicos de la teoría económica del crimen es la llamada hipótesis de la disuasión, o sea la consideración del efecto que tienen las sanciones del estado sobre la incidencia de conductas criminales. En teoría, esta relación es una consecuencia directa del supuesto de racionalidad de los delincuentes, para quienes la persecución y la sanción constituyen una especie de costo, un precio de sus actividades ilegales. Al incrementarse el control, este precio actuaría como un incentivo tendiente a disminuir la incidencia de tales conductas (Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno y Universidad de Los Andes 2000).

Esta hipótesis sirve para respaldar la posición de quienes argumentan que la violencia y la inseguridad han disminuido en Bogotá por el mejoramiento de los servicios realizados por la Policía y la Justicia.

*Causas objetivas*

Otros afirman, no para el caso específico de la disminución en Bogotá sino desde la perspectiva de causas de la violencia, que existen unas ‘causas objetivas’ que explican la violencia en el país, determinadas por factores sociales y económicos tales como la pobreza, la desigualdad o la injusticia social, el desempleo y la marginalidad producto de los excesivos flujos migratorios del campo hacia la ciudad<sup>13</sup>. Por lo tanto, con una intervención fuerte en dichos factores se podrían reducir los efectos de la violencia.

Es posible que la intervención en este tipo de factores produzca un efecto sobre la violencia. Sin embargo, en los últimos años el desempleo, la población desplazada y los niveles de pobreza en el país, los cuales afectan directamente a la ciudad, han aumentado, mientras que las cifras de violencia presentan una línea opuesta.

13 No obstante, la relación violencia - condiciones sociales ha sido fuertemente discutida (Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno. Universidad de Los Andes 2000) (Beltrán et al. 2000).

### *Los ciclos de la violencia*

Algunos consideran que la violencia es cíclica. Con este argumento, según el cual existen períodos históricos en que la violencia aumenta y otros en que disminuye, se arguye que al observar la línea histórica de homicidios, se advierte una serie de picos que conforman ondulaciones a lo largo del siglo pasado. Desde luego, si se analiza de cerca la historia reciente del país, se identifican momentos de alta conflictividad: la guerra de los mil días, la violencia de la década del 50, la violencia asociada al tráfico de drogas de las décadas del 70 y del 80, etc., que inevitablemente inciden sobre el número de homicidios y marcan incrementos que con el tiempo comienzan a descender.

Pero en el caso de Bogotá, no hay evidencia histórica que permita determinar la existencia de períodos anteriores de altos y bajos niveles de violencia, desde los cuales se pueda considerar que la baja de homicidios actual corresponda a un nuevo ciclo de reducción.

### *'Hora zanahoria' y desarme<sup>14</sup>*

Para algunos, la Administración Distrital ha interpretado la reducción como efecto de la aplicación de medidas como la 'hora zanahoria' y el desarme. Al respecto, en un estudio realizado para la Secretaría de Gobierno y la Universidad de Los Andes sobre el tema de violencia homicida, se estimó que tomando en cuenta que desde que se adoptó la hora zanahoria (1:00 a. m.) en diciembre de 1995 hasta finales de 1999, el número promedio de homicidios en Bogotá ha sido de 56 por semana; la magnitud del efecto de esta intervención en la reducción de la tendencia de los homicidios sería del orden del 8%. En el caso del control de armas durante los fines de semana, se presentaron 61 homicidios en promedio semanal desde su primer período de vigencia a principios de 1994 hasta finales de 1999; así, la magnitud del efecto de esta medida no superaría el 14% de la reducción en la tendencia de los homicidios en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno y Universidad de los Andes 2000).

<sup>14</sup> El significado de 'hora zanahoria' hace mención a la medida de cierre de establecimientos nocturnos a la 1:00 a. m., que se implantó desde el año 1995.

Entre estas dos acciones se incide aproximadamente en el 22% de las reducciones de los homicidios de la ciudad entre 1995 y 1999, sin embargo, ¿cómo explicar el restante porcentaje?

#### *Causas no explicables o multicausalidad*

Finalmente, se encuentran expertos que no tienen una explicación contundente a la importante reducción de muertes violentas y de los delitos en la ciudad, o quienes consideran que las reducciones se deben a diferentes acciones que desde hace algunos años se vienen aplicando.

Si se asume que la génesis de los delitos es multicausal, siguiendo esta misma lógica, no deberían existir acciones únicas o aisladas que puedan explicar la reducción del comportamiento de algunos de ellos, en este sentido, se tiene que por lo menos en las dos últimas administraciones distritales han desarrollado un número importante de proyectos orientados a mejorar la convivencia y seguridad, y que estos temas, en particular el de la seguridad, dejaron de ser exclusivos de las autoridades uniformadas para abordarse mancomunadamente con las autoridades administrativas, definiéndose unas políticas públicas claras en estas materias.

#### **Programas adelantados para mejorar la seguridad y la convivencia**

Para la Administración Distrital, la reducción de los delitos contra la vida e integridad personal y contra el patrimonio económico, que se puede observar desde hace algunos años, responde a la formulación e implementación de diferentes programas de su plan de seguridad y convivencia, los cuales se exponen a continuación.

#### *Mejoramiento del servicio de la Policía Metropolitana*

Desde el año de 1995, se incrementó sustancialmente el presupuesto para el fortalecimiento de la Policía. Se pasó de menos de 10.000 millones de pesos ejecutados durante la administración de Jaime Castro (1993-1995), a

62.000 millones durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1997), a 103.000 millones en la administración Pealosa (1998-2000) y 93.000 millones en la nueva administración Mockus.

En el área del fortalecimiento técnico, desde finales de 1994, se inició un proceso de modernización de las comunicaciones de la Policía, que se tradujo en una más eficiente acción contra la delincuencia y en una disminución sustancial en los tiempos de respuesta a los requerimientos ciudadanos. Hoy cada policía en la calle cuenta con un radio que le permite comunicarse con el Centro Automático de Despacho CAD. Por otro lado, desde 1995 se comenzó la modernización y ampliación del parque automotor, con lo cual no solo se hizo la reposición de los que se encontraban fuera de servicio, sino que prácticamente se duplicó el número de patrullas y motos, lo que significó mayor movilidad.

De otra parte, con la perspectiva de brindar un servicio con calidad en 1998 se reorientó el programa de Centros de Atención Inmediata CAI, en el sentido de reubicarlos en sitios estratégicos de la ciudad, con base en el análisis pormenorizado de la actividad delictiva por sectores, estrategia que condujo a establecer nuevas jurisdicciones (evitando la superposición de servicios o modalidades de vigilancia) y disminuir su número, al tiempo que se les dotó de mayor personal y medios. Así mismo, se rediseñaron los habitáculos de tal manera que, además de brindar mayores posibilidades de acceso de la comunidad, ofrecieran condiciones mínimas de confort y seguridad a los agentes policiales. Además de los CAI se construyeron y se mejoraron la mayoría de las estaciones de policía de las localidades, hoy solo faltan dos estaciones (Puente Aranda y Ciudad Bolívar) que están proyectadas en el nuevo Plan de Desarrollo.

Pero las acciones no se limitaron a su fortalecimiento material, sino que desde la perspectiva de que el talento humano es lo más importante, desde 1996 se destinaron recursos para coadyuvar en la capacitación y actualización de oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo y agentes.

Igualmente, para contrarrestar los efectos de la inseguridad en el Distrito Capital, el Comando de la Policía Metropolitana puso en marcha distintos programas especiales como: las Escuelas de Seguridad Ciudadana, donde se capacita a la comunidad, a través de seminarios teórico-prácticos, en aspectos como prevención de hechos punibles, civismo, Código Nacional y Distrital de Policía, prevención de desastres, etc. y se le brinda infor-

mación sobre los *modus operandi* de la delincuencia, de tal forma que, a partir de este conocimiento, puedan diseñar estrategias, que con apoyo de la estación de policía de la localidad, les permita ofrecer respuesta a sus necesidades de seguridad de manera coordinada, sistemática y orgánica. A través de este mecanismo, hoy día la ciudad cuenta con más de 4.000 líderes formados en estos aspectos.

Así mismo, y en concordancia con lo anterior, impulsó en 1995 la creación de los Frentes Locales de Seguridad, que son organizaciones de carácter comunitario, que integran los vecinos por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados y edificios, con los cuales se busca combatir el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a la acción del delincuente. Existen en la actualidad 4.493 frentes.

Otras estrategias policiales que pueden mencionarse a partir de 1998 son: 'Bogotá Solidaria' y 'Zonas Seguras', que consistieron en la estructuración de programas con los cuales se cubre con patrullas mixtas (automóviles y motos) los 100 puntos más críticos de la ciudad, con una doble funcionalidad: el contrarrestar los delitos de mayor impacto en ellos y, dada su movilidad, el posibilitar la aplicación de planes masivos de corta duración, pero de máximo impacto.

Una nueva modalidad del servicio que se impulsó en 1999 fue la implementación de la Policía Comunitaria (policía de cercanía), cuyo objetivo es acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio o sector asignado, a través de la integración de la administración local, la policía y la comunidad en procura del mejoramiento de la calidad de vida.

La más reciente estrategia (año 2001) ha sido maximizar el número de policías en las calles, lo cual se logró con la disminución de éstos en cargos administrativos y su asignación a la vigilancia en calle.

En lo que hace a la conformación de grupos especiales para combatir delitos como: hurto a entidades financieras, de automotores, atraco callejero y muchos más que, por obvias razones, no han sido de conocimiento público, desde 1995 la policía ha creado y fortalecido varios de estos grupos.

Finalmente, hay que resaltar la asignación a la Policía Metropolitana del manejo del tránsito en 1995, que no solo ha contribuido a la disminución de las muertes en accidentes de tránsito, que pasaron de 1.352 en 1995 a 821 en 2000, sino que ha conllevado al mejoramiento de la seguridad en

las calles, pues los agentes no se limitan a ser reguladores de la movilidad de vehículos y pasajeros sino que, como autoridades de policía, desempeñan igualmente funciones preventivas y represivas en el control de los delitos.

### *Justicia cercana al ciudadano*

En esta línea se inscriben los programas de justicia alternativa, como la resolución pacífica de conflictos entre particulares o al interior de los hogares, como el fortalecimiento de la justicia punitiva, como el facilitar el acceso de la ciudadanía a los servicios que prestan la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal y la Policía Judicial.

Los conflictos generados en la ciudad como consecuencia de la intolerancia, los problemas al interior de los hogares, entre vecinos y, en general, de la violencia menor, han sido atendidos con el fortalecimiento de las Comisarías de Familia, que pasaron de 5 en 1995 a 20 en el año 2000; la creación de 12 Unidades de Mediación y Conciliación y dos Casas de Justicia que, a parte de atender directamente esta problemática en las localidades, han propiciado la capacitación de aproximadamente 1.700 líderes que se han convertido en mediadores en equidad. Además, se han modernizado las 64 Inspecciones de Policía que están atendiendo en la actualidad los problemas comunitarios.

En lo que tiene que ver con el fortalecimiento de la justicia punitiva, se creó una Unidad Permanente de Justicia, de la cual forman parte la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y una Inspección de Policía. En ella, la Fiscalía y Medicina Legal, definen de manera rápida la situación de personas sancionadas de delitos. En la Unidad Permanente de Justicia, en los dos últimos años, se ha logrado poner a disposición de la justicia a más de quince mil personas que habían cometido delitos. La Policía de Tránsito atiende rápidamente los hechos de accidentalidad vial y la Inspección de Policía resuelve conflictos que con anterioridad se convertían en expedientes judiciales. Igualmente, existen espacios en donde en los últimos dos años se han sancionado con retención a más de 100.000 infractores, a quienes se les han decomisado armas cortopunzantes, droga o se les ha sancionado por alterar la tranquilidad ciudadana.

En esta misma línea, se ha ampliado la capacidad de la Cárcel Distrital de 450 cupos a 1.100, con la construcción de una moderna edificación y la implementación en su interior de un programa de resocialización que se aparta de las concepciones tradicionales, en el sentido de dignificar al recluso y fortalecer su autoestima. A los internos se les capacita en oficios que podrán desempeñar una vez que paguen su condena, con el objetivo de alejarles del mundo de la delincuencia y de privilegiar el sentido de la vida. Con estos programas se ha logrado, al interior, reducir la violencia y el consumo de drogas, con buenos resultados como que en los últimos seis años se haya presentado una sola muerte violenta (suicidio), mientras que solo el año pasado entre las otras dos cárceles de la ciudad Picota y Modelo sumaron más de 130 homicidios comunes.

#### *Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas*

Desde el año de 1998, la Administración Distrital diseñó un proyecto orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, éste ha atendido a más de 20.000 jóvenes. En este sentido, ha actuado sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación juvenil. Ha desarrollado actividades como: bachilleratos cortos con énfasis en convivencia para jóvenes pertenecientes a bandas y pandillas en proceso de reinserción, actividades de formación para el trabajo, desarrollo de hábitos y competencias básicas, actividades culturales, recreativas y de formación para el manejo del conflicto en instituciones escolares. Finalmente, están los programas de Jóvenes Tejedores de Sociedad y el apoyo de iniciativas juveniles para la convivencia, a través de concursos como “Los jóvenes conviven por Bogotá”, entre otros, los cuales buscan reinserir jóvenes a procesos educativos, laborales y sociales.

#### *Mejoramiento de la convivencia y recuperación de sitios críticos*

A partir de la ‘teoría de las ventanas rotas’ de Kelling y Coles (1997), en los últimos tres años el Programa Misión Bogotá centró su intervención en la recuperación de espacios críticos en materia de seguridad y convivencia, pa-

ra lo cual, con el apoyo de la Policía Metropolitana, definió y aplicó planes y acciones tendientes a mejorar la seguridad y fortalecer los lazos de afiliación que vinculan a los ciudadanos con sus entornos comunitarios.

Igualmente, con el apoyo de la Policía Comunitaria se constituyó en el generador de espacios de inclusión social para sectores de la población que, desde las políticas, habían sido vistos como receptores de servicios y no como agentes de desarrollo, como son las trabajadoras sexuales y los habitantes de calle (indigentes), algunos de los cuales hoy forman parte del programa Guías Cívicos.

En esta misma línea, a través del programa Renovación Urbana, se intervino el sitio más crítico de la ciudad, conocido como El Cartucho, donde se expendían y comercializaban drogas, armas y se organizaban actividades delictivas. Este sitio, conocido en otras ciudades como 'ollas', se había constituido en el lugar donde se desarrollaban actividades delincuenciales, sin que las autoridades distritales y nacionales pudiesen hacer algo, hasta que en el año 1998 se tomó la decisión de acabar con el lugar de raíz para construir allí un parque.

La intervención de este sitio se ha realizado desde los ámbitos social, policial y administrativo y los resultados han sido importantes en materia de reducción de los índices de violencia y delincuencia de la ciudad y de reinserción social de los ciudadanos que habitan esta zona.

#### *Recuperación del espacio público*

La recuperación del espacio público, no solo contribuye a mejorar la percepción de seguridad, sino que influye en el medio ambiente y ayuda a la descomposición de la tríada delincuente, entorno y víctima, indispensable para que se posibilite el delito. Prueba de ello son las reducciones sustanciales de la actividad delictiva a lo largo de los últimos tres años en el centro de la ciudad y en distintos lugares en los que se llevó a cabo esta política. En esta línea se puede inscribir el corredor de la Avenida Caracas y la calle 80 por efecto de la puesta en marcha del transporte masivo Transmilenio, programa que en esencia busca mejorar la movilidad vial.

*Prevención de la accidentalidad vial*

Con la asignación de las funciones de tránsito a la Policía Metropolitana, que ayudó a mejorar sustancialmente este servicio y la definición y aplicación de una serie de políticas preventivas como son: el control y sanción a conductores embriagados, el uso obligatorio de casco y chaleco para los motociclistas y recomendaciones para los ciclistas en este mismo sentido, así como las diferentes campañas del Fondo de Prevención Vial orientadas fundamentalmente a peatones y las acciones de cultura ciudadana como el uso del cinturón de seguridad, el respeto de la cebra y demás normas de tránsito, se redujeron los índices de muertes y lesiones en accidentes de tránsito.

*'Hora zanahoria'*

No se pueden desconocer, tampoco, los efectos de medidas como la llamada 'hora zanahoria', que si bien no puede explicar toda la reducción de las muertes violentas, sí ha contribuido en la reducción del homicidio común, como lo afirma el estudio realizado por la Universidad de los Andes sobre violencia homicida. Igualmente, ha mostrado sus bondades en lo que a violencia impulsiva se refiere, pues es innegable la influencia del alcohol en buena parte de las riñas o en un número significativo de los accidentes de tránsito con víctimas fatales.

*Desarme*

Al igual que la 'hora zanahoria', esta medida por sí sola no puede explicar la reducción importante que se ha reportado en el caso de los homicidios y lesiones comunes. El estudio de la Universidad de los Andes, anteriormente mencionado, identificó que esta medida había contribuido a la reducción de un 14% en los homicidios comunes ocurridos los tres últimos años. De este programa también hay que destacar las acciones de entrega voluntaria de armas, el desarme de los colegios y la incautación y decomiso de armas legales e ilegales, que han propiciado en la ciudadanía espacios de reflexión sobre el uso de las armas a la hora de resolver los conflictos.

Una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana en 1998 reportó que el 67% de los bogotanos coincidieron en que era factible el desarme, en oposición a una encuesta de 1994 donde solo el 10% de los ciudadanos consideraba viable esta medida. Estas encuestas muestran que cada vez más ciudadanos creen que es factible vivir en la ciudad sin que sea necesario armarse y, por tanto, es menor el riesgo de agredir o ser agredido con armas de fuego.

Por otro lado, paralelamente a las jornadas de desarme en los últimos años se incrementó el decomiso de armas, en especial de armas ilegales. Según reportes de la Policía Metropolitana, se pasó de algo más de 1.000 armas ilegales decomisadas en 1994 a más de 4.000 en el año 2000.

#### *Atención a la población desplazada por la violencia*

Para atender a la población desplazada hacia Bogotá, y con el fin de cumplir con lo ordenado por la ley, la Alcaldía Mayor creó en 1999 la primera Unidad de Atención a la Población Desplazada por la Violencia en el país, que tiene el objetivo de consolidar un espacio interinstitucional de atención y orientación integral dirigido a las familias desplazadas por la violencia que llegan a Bogotá, en coordinación con las instituciones de orden nacional y distrital que tienen responsabilidad y competencia en la atención; con el propósito de restablecer las condiciones de vida de las familias afectadas, prevenir las causas del desplazamiento y generar propuestas de estabilización y consolidación socioeconómica. Hasta la fecha, se han atendido algo más de 20.000 desplazados por la violencia.

#### *Manejo de indicadores de violencia y delincuencia o investigaciones*

Hoy la ciudad cuenta con el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, del que forman parte Medicina Legal, la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor. Con base en esta información y otras fuentes, desde el año 1995 la Administración Distrital ha venido adelantando una serie de investigaciones sobre diferentes tópicos que afectan la seguridad y la convivencia. Es así como se han hecho investigaciones sobre percepción, cuyos resultados se publicaron en el texto 'Territorios del miedo'; sobre vio-

lencia y jóvenes (Alonso Salazar); sobre violencia homicida (Universidad de los Andes); delitos de mayor impacto (Universidades de los Andes y Nacional); violencia sexual (Universidad de los Andes); accidentalidad vial Universidad Nacional); carrera delictiva (Universidad Nacional), entre otras.

Con base en los resultados de estas investigaciones, a través del Consejo Distrital de Seguridad y el Comité de Vigilancia Epidemiológica, se diseñan estrategias de intervención y se hace seguimiento a las acciones definidas para su evaluación.

Como puede observarse, todas estas acciones que se han venido formulando y ejecutando en los últimos años, como parte de los planes integrales de Seguridad y Convivencia, en mayor o menor medida (todavía por evaluar su impacto real), se han orientado a reducir la violencia, los demás delitos y a mejorar la convivencia, desde los ámbitos complementarios de la prevención y la cohesión.

#### *Institucionalización del manejo de los temas de violencia y delincuencia*

La suma y continuidad de los programas, estrategias y acciones enumerados anteriormente, han contribuido a la reducción de las muertes violentas y demás delitos en la ciudad, junto con el hecho de que Bogotá ha logrado institucionalizar el tema, a partir de una Consejería en 1995 hasta contar con una Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana en 1996. Hoy un grupo de funcionarios públicos profesionales están dedicados a pensar y analizar esta problemática, con el fin de fortalecer día a día la política pública que en esta materia se ha venido construyendo a lo largo de seis años. Estos factores, indudablemente, apuntan a la comprensión del fenómeno delictivo en la ciudad y orientan su control.

#### **“Bogotá para vivir, todos del mismo lado”** (Plan de Seguridad y Convivencia de la segunda administración Mockus 2001- 2003)

Con el objeto de mantener, fortalecer y consolidar las acciones de seguridad y convivencia en Bogotá, la Administración ha definido dentro de la prio-

ridad Cultura Ciudadana del Plan de Desarrollo, el programa Vida Sagrada, el cual involucra una serie de compromisos que se orientan a lograr las metas propuestas de:

- Reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7.
- Reducción del 10% anual del número de delitos de mayor impacto social.
- Aumento del 20% de percepción de seguridad entre los ciudadanos.

Algunos programas propuestos por la nueva Administración son continuación y fortalecimiento de las acciones que se han venido ejecutando en los últimos años, como es el caso del fortalecimiento de la Policía Metropolitana, el seguimiento y análisis de las cifras de criminalidad para el diseño y la implementación de políticas especiales, atención a jóvenes involucrados o en riesgos de vinculación a asuntos de violencia, continuar con el programa de Misión Bogotá, realizar acciones de promoción de la convivencia ciudadana, recuperar y mantener el espacio público, atender y reducir la accidentabilidad vial y mejorar la fluidez del tránsito urbano.

Otros productos son nuevos y se orientarán a fortalecer las políticas y a cumplir las metas propuestas. Es el caso del diseño y puesta en ejecución de planes especiales para enfrentar los delitos de mayor ocurrencia, a través del fortalecimiento de las labores de inteligencia e investigación policial y judicial, aumentar la vigilancia tecnológica mediante la instalación de cámaras de video (CCTV); programas interinstitucionales de intervención de zonas críticas seleccionadas, con base en la información de las investigaciones y de la información estadística de violencia y delincuencia y puesta en funcionamiento de un Centro de Retención y Atención de Menores Infractores.

En el campo de la investigación criminal, junto con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, la SIJIN y la DIJIN de la Policía Nacional se actualizarán los conocimientos de la policía judicial y se estandarizarán los procedimientos de policía para la inspección del lugar de los hechos, buscando dar mayores elementos a los fiscales para iniciar una investigación y llevarla a buen término. Con estas instituciones se conformará el Comité de Política Criminal que busca diseñar y aplicar de manera interinstitucional la política criminal del Distrito.

Se fortalecerán las Oficinas de Denuncias y Contravenciones de las estaciones operativas de la Policía Metropolitana de Bogotá, esperando que de esta manera se motive y facilite al ciudadano el poner en conocimiento de las autoridades el hecho punible de que ha sido objeto.

Se harán propuestas de reforma a los Códigos de Policía, tanto distrital como nacional. Así mismo se reactivará el Consejo de Seguridad Distrital, encabezado por Alcalde Mayor y con la presencia del Comandante de la Policía Metropolitana, el Comandante de la XIII Brigada, el Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Director Regional de Fiscalías, el Consejero de Seguridad de la Presidencia, un representante de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Secretaría de Gobierno y el Subsecretario para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El Alcalde Mayor comprometerá a los Alcaldes y Comandantes de Estación de cada localidad en la consecución de metas concretas para la reducción del número de delitos presentados en cada una de ellas. Se partirá de un diagnóstico particular para cada localidad y se definirá el indicador a reducir, de acuerdo con la prioridad local, los resultados de cada gestión se evaluarán cuatrimestralmente.

Se realizarán seminarios permanentes de estudio y análisis, por parte de expertos en diversos temas relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana, para que la Administración pueda contar con nuevos elementos para la definición de estrategias para continuar reduciendo la violencia y la delincuencia en la ciudad.

El Comité de Vigilancia Epidemiológica, Decreto 649 de 1996, seguirá siendo una instancia de trabajo interinstitucional y su objeto central será el estudio de las distintas formas de violencia en la ciudad y la concertación y ejecución de acciones para su reducción.

**Estadísticas comparativas acumuladas enero-septiembre  
(2000-2001)**

Delito	2000	2001	Variación	%
Homicidio común	1699	1333	-366	-21,5%
Muertes en accidentes de tránsito	628	520	-108	-17,2%
Suicidios	267	208	-59	-22,1%
Lesiones comunes	2095	2268	173	8,3%
Hurto de vehículos	4688	4895	207	4,4%
Hurto de motos	1033	1127	94	9,1%
Hurto a bancos	109	31	-78	-71,6%
Hurto residencias	699	654	-45	-6,4%
Atraco callejero	6328	5034	-1.294	-20,4%
Hurto a entidades comerciales	1328	959	-369	-27,8%
<b>Total</b>	<b>18.874</b>	<b>17.029</b>	<b>-1.845</b>	<b>-9,8%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal en muertes violentas (actualización: 10:00 horas del 5 de octubre de 2001), cifras sujetas a variación CIC Policía Metropolitana de Bogotá en lesiones comunes y delitos contra el patrimonio con violencia sobre personas. Cálculos: SUIVD.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá: Secretaría de Gobierno. Universidad de los Andes  
 2000 *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá. Efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida.* Documento sin editar.
- Beltrán, Isaac; Ana María Fernández y Fernando Gaitán  
 2000 *Política de seguridad y gasto en Bogotá. Misión de la reforma institucional del Distrito.* Universidad de Rosario.
- INMLCF-CRNV  
 2000 Regionales de homicidio: el caso del Magdalena Medio I Parte. En: Boletín CRNV Volumen 5. Mayo de 2000.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)  
 1997 Indicadores básicos. Países de las Américas.
- Policía Metropolitana, Medicina Legal y Alcaldía Mayor de Bogotá  
 2000 Boletín sistema unificado de información de violencia y delincuencia.