

## Desarrollo de la política de seguridad para la ciudad de Bogotá

---

Hugo Acero  
Subsecretario de Seguridad y Convivencia,  
Alcaldía Mayor de Bogotá

HUGO ACERO, sociólogo (Universidad Nacional de Colombia), diplomado en Gerencia Penitenciaria (Santa Fe de Bogotá, Colombia). Ha trabajado como investigador en el archivo Luis Carlos Galán; como asesor en la Vicerrectoría de la Universidad Nacional de Colombia; como profesor de cátedra en pregrado y posgrado, en la Universidad de Los Andes; como asesor en la Consejería para la Paz, de la Presidencia de la República. Se ha desempeñado como asesor de seguridad y convivencia en la Secretaría de Gobierno, en la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá; como consejero de seguridad para Santa Fe de Bogotá; como profesor de posgrado en el curso “Gestión administrativa del distrito capital”, en la Universidad externado de Colombia; y como asesor en la Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional.

La administración del alcalde Enrique Peñalosa Londoño, consciente de la importancia del tema de convivencia y seguridad ciudadana, diseñó e implementó un dinámico programa, fundado en acciones que desde diferentes frentes están logrando un mejoramiento de las condiciones sociales relacionadas con este tema. Este programa ha logrado disminuir tanto las cifras de criminalidad como la percepción de inseguridad, que no tienen en cuenta los datos estadísticos.

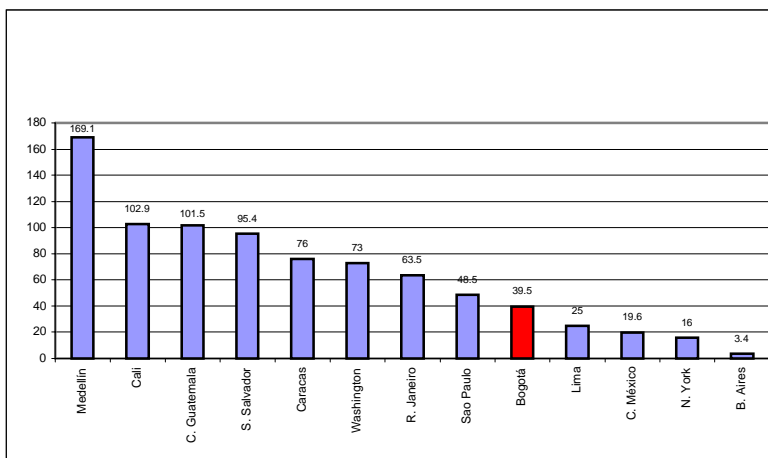
Los resultados positivos de la Administración Distrital sientan un precedente de buenas acciones que deben continuar en la ciudad, y que entre diez y quince años pueden lograr niveles aceptables de seguridad.

### Bogotá frente al tema de la seguridad urbana

Es preciso aclarar varios aspectos que son fundamentales para entender el problema de la inseguridad y violencia en este país, y que de manera directa afectan la seguridad de Bogotá. De no tenerse en cuenta este contexto, se podría caer en el error de lanzar juicios de valor para caracterizar la ciudad, con conjeturas o titulares que en realidad no son verdaderos.

En primer lugar, Bogotá no es la ciudad más violenta del mundo, como algunos la han querido mostrar, ni siquiera en el ámbito americano, donde ciudades como Ciudad de Guatemala, San Salvador, Caracas, São Paulo, Río de Janeiro y Washington presentan tasas de homicidios comunes por cada 100 mil habitantes superiores a las de la ciudad de Bogotá, como se puede observar en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Tasas brutas de homicidios x 100.000 hab.  
Ciudades americanas

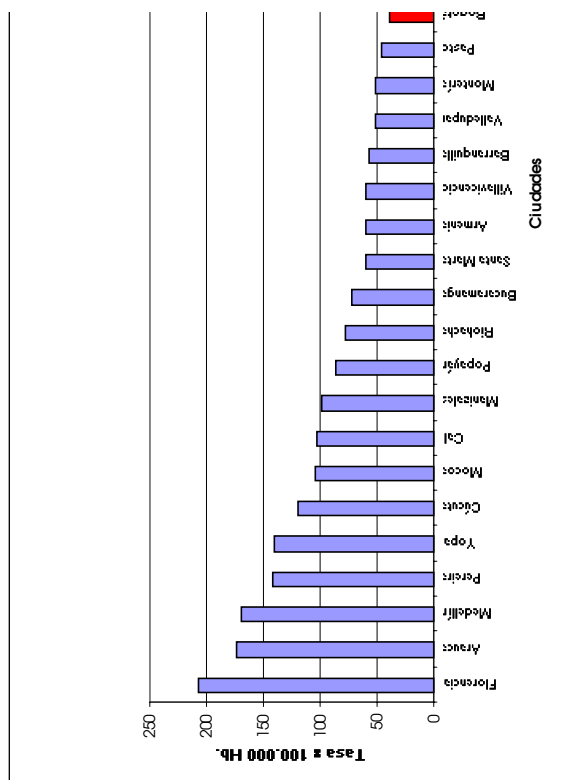


Fuentes: Informe Banco Interamericano de Desarrollo BID, 1999;  
Instituto de Medicina Legal y Ciencia Forense.

En segundo lugar, respecto al fenómeno de muertes violentas, se han presentado dos efectos particulares en los últimos años: por una parte y a partir de 1994, la ciudad comienza a disminuir los índices de homicidio de una manera ejemplar, pasando de una tasa de 83 homicidios por cada 100 mil habitantes, a 39,5 en el año 1999.<sup>1</sup> Este éxito significa una reducción de más del 50 por ciento de los homicidios en cinco años. Con esta tasa, la ciudad ocupa el puesto número 20 en materia de violencia homicida comparada con las ciudades capitales del país. (Véase Gráfico 2).

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal, Centro de Referencia, 1998.

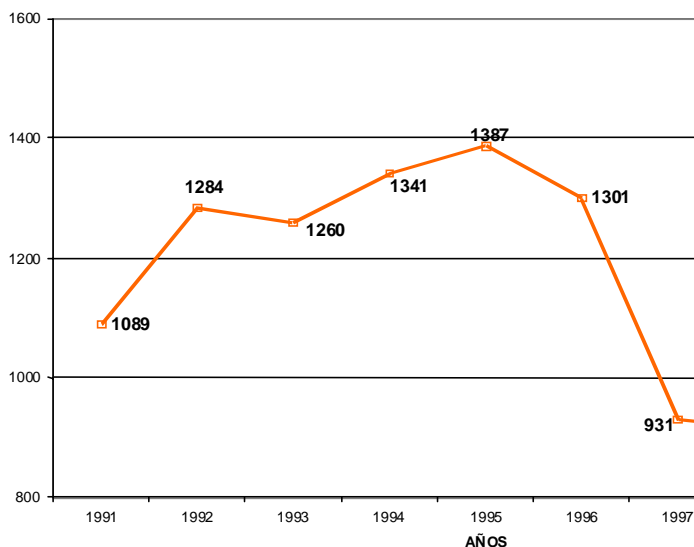
Gráfico 2. Tasas brutas de homicidios x 100.000 hab.  
Ciudades capitales de Colombia



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por otra parte, las muertes en accidentes de tránsito han disminuido de manera importante desde el año 1995, cuando comenzó la aplicación del cierre temprano de los establecimientos nocturnos, medida que fue complementada, posteriormente, con otras como el control y sanción a los conductores, la utilización de chalecos y cascos para motociclistas, el programa del conductor elegido y difusión de medidas preventivas por los medios de comunicación, especialmente orientadas a peatones, que son las principales víctimas. En este caso se pasó de 1.387 muertes en 1995 a 878 en 1999 (Gráfico 3). Aquí también las cifras hablan por sí solas.

Gráfico 3. Muertes por accidente de tránsito en Bogotá, 1991-1999



Fuente: Medicina Legal y Ciencias Forenses

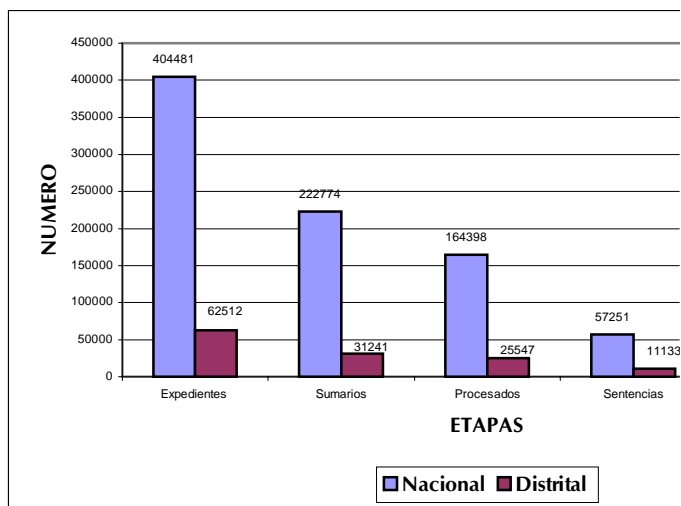
En tercer lugar, el país y la ciudad sufren de un alto grado de impunidad. En 1996, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura realizaron un estudio al respecto, que dio como resultado que el índice de impunidad en Colombia no era del 98 por

ciento, como inicialmente se había divulgado, sino del 75 por ciento; sin embargo, este porcentaje no cambia la realidad manifiesta de que en Colombia los delitos tienen un altísimo grado de probabilidad de quedar impunes, y los delitos menores mucho más.

Pero aun si no quedaran impunes, la sanción que está prevista en la legislación penal es tan baja, que prácticamente no existe castigo alguno.

Según cifras suministradas en el Dane y tal como se aprecia en el Gráfico 4, para 1998 se registró un total de 404.481 expedientes que evocaban investigación previa. De estos, el 55,08 por ciento (222.774) llegó a etapa de sumario; del mismo total, el 40,64 por ciento (164.398) pasó a etapa de procesamiento; a etapa de sentencia llegó el 14,5 por ciento, y el 12,87 por ciento fue finalmente condenado.

Gráfico 4. Proceso Penal en Colombia y Bogotá, 1998



Fuente: DANE, 1998.

Para la ciudad de Bogotá la situación es similar: de un total de 62.512 expedientes, el 40,98 por ciento llegó a etapa de sumario, el 40,87

por ciento a proceso, el 17,8 por ciento a sentencia y el 16,06 por ciento a condena.

Esta situación es preocupante, si se tiene en cuenta que, según la encuesta de percepción hecha por la Universidad Javeriana,<sup>2</sup> el 62,3 por ciento de los delitos no son denunciados. Adicionalmente, la duración de los procesos es larga, tal como se observa en la Tabla 1: el 66,12 por ciento está demorando más de un año, frente a un 34,18 por ciento que dura menos de un año. Para Bogotá, el 73,38 por ciento demora más de un año, y menos de uno el 26,62 por ciento.

Tabla 1. Duración de los procesos, 1998

Rangos (Meses)	Nacional	%	Distrital	%
0-6	10,484	18.31	1,512	13
7-12	8,913	15.57	1,418	12
13-24	14,939	26.09	2,656	23
25-60	18,360	32.07	4,357	39
61-121	4,180	7.30	1,156	10
121 y más	375	0.66	34	0
TOTAL	57,251	100.00	11,133	100

Fuente: DANE, 1998.

La demora en los procesos es otro de los factores que, según encuestas realizadas, la gente considera no es incentivo para denunciar los eventos delictivos; por el contrario, se convierte en coadyuvante de la impunidad.

---

<sup>2</sup> Pontificia Universidad Javeriana. 2000. Percepción y expectativas de seguridad ciudadana sobre la modalidad de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá. Sin editar. Santa Fe de Bogotá. Estudio contratado por la Policía Metropolitana de Bogotá.

En cuarto lugar, las cárceles no están cumpliendo con su función de sancionar y rehabilitar. En la actualidad, y desde hace mucho tiempo, el sistema carcelario nacional es considerado obsoleto. Desde el punto de vista de infraestructura, según el INPEC, de los 166 centros de reclusión del país, el 51 por ciento tiene más de 40 años de antigüedad; el 30 por ciento tiene entre 21 y 40 años, y solo el 17 por ciento se ha desarrollado en los últimos 20 años.

Esta situación resulta preocupante, si se tiene en cuenta que para 1999 el déficit promedio fue de 13.232 cupos. Siguiendo la tendencia establecida, se cree que para el 2002 la necesidad de cupos nuevos aumente a 24.591.<sup>3</sup>

En Bogotá, el efecto de esta situación se hace presente en las condiciones de hacinamiento de las estaciones de policía, y en los constantes amotinamientos y disputas en la Cárcel Nacional Modelo y la Penitenciaría Nacional La Picota, donde el control del centro lo ejercen, en muchos casos, los mismos internos. Con ello se crea, adicional al problema carcelario, estados de inseguridad mayores a los existentes fuera de los muros de estos centros.

En quinto lugar, por razones históricas que aún no se han superado, la principal responsabilidad de la seguridad ciudadana no es de los gobiernos locales, sino del Gobierno Nacional. La Policía Nacional es un cuerpo dependiente del Gobierno Nacional. A diferencia de otras ciudades del mundo, en Colombia no hay policías locales, no hay guardias urbanas.

Por las condiciones expuestas anteriormente, el número de policías asignados a la ciudad corresponde a los que la Nación determina para los municipios. En el caso de Bogotá es una cifra muy baja: hay 11.200 policías, de los cuales, descontando los que están en descanso, en licencias o incapacitados, la ciudad se queda con un grupo más o menos de 9 mil; es decir, se tiene 3 mil policías por turnos de 8 horas, lo que da un policía por cada 14 manzanas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> DNP. 2000. Documento Conpes n° 3086. Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Versión aprobada. Julio 14 de 2000.

<sup>4</sup> Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá, 1999



Esta insuficiencia es percibida de manera general, y así lo demuestran los diversos estudios realizados. La siguiente tabla ilustra un comparativo entre el número de policías por cada 100 mil habitantes en ciudades iberoamericanas, con respecto a Bogotá.

Tabla 2. Número de policías por cada 100 mil habitantes en algunas ciudades iberoamericanas

Ciudad	Número de policías	Habitantes	Policías / 100.000 habitantes
Lisboa	857	2.000.000	42
Madrid	10.800	3.000.000	360
Santiago	8.600	4.800.000	179
Salvador	500	500.000	100
Sao Paulo	42.000	11.000.000	382
Río de Janeiro	35.000	5.800.000	603
Guatemala	6.000	3.000.000	200
La Paz	2.580	900.000	287
Buenos Aires	2.500	3.000.000	83
San José (C.R.)	500	375.000	133
Montevideo	8.398	1.300.000	646
Santo Domingo	8.250	4.000.000	206
Bogotá	11.200	7.000.000	160

Fuente: Encuentros de Policías y Seguridad. Ciudad de México, 1999, UCCI.

Al observar la tabla, encontramos que, en proporción, Bogotá mantiene uno de los promedios más bajos en comparación con otras ciudades. Sin embargo, estas cifras, comparadas con las tasas de homicidio de algunas de estas ciudades, no evidencian una correlación que permita establecer que a mayor número de policías menor tasa de homicidios. Así, por ejemplo, ciudades como Lisboa y Buenos Aires, que poseen menor número de policías, mantienen unas tasas más bajas que las de Bogotá y Santiago de Chile, que posee un número similar: una tasa de 2,2 homicidios por 100 mil habitantes, con un promedio de 179 policías por cada 100 mil habitantes.

Caso contrario ocurre con ciudades como São Paulo y Río de Janeiro, que con promedios de 382 y 603 policías por cada 100 mil habitantes, presentan tasas de homicidios de 48,5 y 63,5 por cada 100 mil habitantes, superiores a las de Bogotá.

En este sentido, es importante establecer si es aumentando el número de policías como se mejora la seguridad, o es mediante estrategias fundamentadas en desarrollos tecnológicos como comunicaciones, transporte, equipos de inteligencia, capacitación, etc. Cuando se propone aumentos grandes de pie de fuerza, no se tiene en cuenta los costos y la posibilidad real de enganchar el número adecuado de policías. Se olvida que, a pesar del desempleo, la demanda de estos cargos es mínima, por los riesgos que implican.

En sexto lugar, se debe tener en cuenta la situación de las normas que regulan la seguridad y la convivencia, como es el caso de los Códigos de Policía Nacional y Distrital. Estos manuales de convivencia, aún vigentes, son obsoletos ante la nueva realidad colombiana, enmarcada en una nueva Constitución Política y en un cambio en los patrones socioculturales de los ciudadanos, que diferencian los comportamientos sociales de hoy a los de finales de la década del setenta. Adicionalmente, la entrada en vigencia desde el año 2001 de la Leyes 599 y 600 de 2000, Nuevo Código Penal y de Procedimiento Penal respectivamente, prevén un cambio en las condiciones jurídicas para el tratamiento de esta problemática.

Es así como las autoridades no encuentran en los códigos de policía, herramientas ni procedimientos actualizados para sancionar o corregir comportamientos asociales. Este hecho ha ocasionado un incumplimiento generalizado de las normas de convivencia de la ciudad, con consecuencias como el desorden, la indisciplina, la solución violenta de los conflictos, la justicia por los propios medios y la vulneración de las más mínimas normas de convivencia.

En un ambiente de este tipo, la Administración Distrital ha considerado de primordial importancia la recuperación de la autoridad y la aplicación de la sanción como una función excepcional del Estado para lograr orden y justicia. En este sentido, ha presentado ante el Concejo Distrital un proyecto de acuerdo donde se pretende actualizar las multas y los procedimientos del actual Código de Policía Distrital, para ponerlos a tono con las realidades actuales.

En séptimo lugar, es necesario tomar en cuenta fenómenos como el narcotráfico, la subversión, la práctica del secuestro, el boleteo, la piratería terrestre, el tráfico de armas y la sofisticación de bandas delictivas. Aunque no tienen su epicentro en la ciudad de Bogotá, sus consecuencias se reflejan en la capital, con el consiguiente aumento de los riesgos de inseguridad y violencia. El aporte de estos delitos a la violencia del país está estimado en cerca del 20 por ciento, mientras que el restante 80 por ciento lo pone la denominada “violencia difusa”.<sup>5</sup>

### Líneas de la estrategia de seguridad y convivencia

Para atacar el problema de los delitos contra la vida y la integridad personal, se tomaron dos decisiones que se han mantenido y promovido: una, atacar de frente y con toda decisión el porte de armas, pero no sólo el porte ilegal, sino el porte legal de armas, los ciudadanos armados; y la otra, mantener el cierre de establecimientos nocturnos a la una de la madrugada, mejor conocida como la “ley zanahoria”.

Adicional a estas medidas, con la Policía Metropolitana se diseñaron planes específicos para enfrentar la violencia y la delincuencia, en especial para continuar con la reducción de las muertes violentas, como son los homicidios comunes y las muertes en accidentes de tránsito.

Para 1993, en Bogotá la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes fue de 83. Hoy, después de tener durante casi cuatro años estas medidas en funcionamiento, se tiene, como ya se señaló al comienzo, 39,5 homicidios por cada 100 mil habitantes. Es decir, se presentó una reducción de más del 50 por ciento de los homicidios en la ciudad, que en ese rubro es bastante superior en resultados a lo que se ha hecho en Nueva York, una experiencia exitosa que todos comentan e intentan copiar.

Por otra parte, las muertes en accidentes de tránsito (Tabla 3) también han disminuido, tanto en tasas como en cifras absolutas. De esta

---

<sup>5</sup> Álvaro Camacho y Álvaro Guzmán, “Colombia: ciudad y violencia” (Bogotá: Ediciones Foro Nacional, 1990). Este y otros estudios han demostrado la relación de la violencia política con la violencia cotidiana en las ciudades.

manera, mientras en 1995 la tasa de homicidios por 100 mil habitantes registrada alcanzó el 25,17, en 1999 llegó a 14,5. Son varios los factores que han permitido dicha reducción, como son el control y sanción a conductores embriagados por parte de la Policía de Tránsito, la recuperación vial, la realización de campañas masivas y focales de no consumo de alcohol y la adopción de medidas preventivas para motociclistas y ciclistas.

Tabla 3. Muertes por homicidio común y en accidentes de tránsito en Bogotá, 1991/99

Año	Habitantes	Homicidio común	Tasa x 100.000 habitantes	En accidentes de tránsito	Ta: 100 ha
1991	4.977.126	2.890	58.07	1.089	
1992	5.105.209	3.352	65.66	1.284	
1993	5.236.588	4.452	85.02	1.260	
1994	5.371.348	3.885	72.33	1.341	
1995	5.509.577	3.363	61.04	1.387	
1996	5.636.314	3.303	58.60	1.301	
1997	5.765.966	2.814	48.80	931	
1998	5.898.601	2.482	42.08	914	
1999	6.034.287	2.477	39.50	878	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Ahora, en relación con los delitos, pero particularmente los delitos contra el patrimonio económico, que afectan tanto a la ciudadanía, como el atraco callejero, el asalto a residencias, el hurto de vehículos, de motocicletas, el asalto bancario, se diseñó una estrategia que se expone rápidamente.

Primero, se fortaleció a la policía en lo que al Gobierno local le corresponde. Basta decir que se duplicó, en términos reales, la inversión. Esta administración destinó 98 mil millones de pesos para mejorar la acción de la policía frente a la delincuencia. Se invirtió en

comunicaciones, transporte, infraestructura (construcción de dos estaciones y de setenta y seis CAI), bienestar de los miembros de la policía (capacitación, vivienda y seguros de vida), equipos de inteligencia, y creación y fortalecimiento de la policía comunitaria.

Segundo, con una inversión de 16 mil millones de pesos, se está ampliando la Cárcel Distrital, para que la ciudad tenga una mayor y adecuada infraestructura carcelaria; y se ha puesto en funcionamiento la Primera Unidad Permanente de Justicia, que agiliza la acción de la justicia (Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, Policía Metropolitana y la Policía de Tránsito), resolviendo de manera rápida la situación de los detenidos por delitos y contravenciones. En lo que resta de esta administración, se pondrá en funcionamiento otra Unidad.

Tercero, la Administración Distrital ha estado empeñada en generar espacios de orden. Evidentemente, en este ámbito sí hay un resultado del intercambio de experiencia internacionales, en particular de la famosa teoría de la ventana rota que se aplicó en Nueva York, adaptada de acuerdo con las particularidades de la ciudad de Bogotá.

Es absolutamente claro que un espacio público desordenado, invadido, mal iluminado, desaseado; con ciudadanos que incumplen todas las normas de convivencia; donde el peatón pasa por donde no le corresponde y el conductor viola todas las normas de tránsito; donde el comerciante formal viola las normas de publicidad exterior y el comerciante informal invade el espacio público, es un espacio absolutamente fértil para la criminalidad.

Frente a este problema, la generación de espacios de orden reduce inmediatamente las cifras de criminalidad. Un claro ejemplo es el centro de la ciudad, donde se está recuperando el espacio público. Esta política le ha generado a la Administración muchos problemas, dificultades de orden político, particularmente con el tema de los vendedores informales, que es un problema común que tienen las demás ciudades de América Latina —Caracas, Río de Janeiro, Buenos Aires— en mayor o menor grado. Sin embargo, se ha desarrollado con éxito en toda la ciudad. En el caso del centro de la ciudad, las cifras en materia de criminalidad son realmente sorprendentes. En todos los delitos de mayor impacto ha habido una reducción significativa. Así, se ha ido, poco a poco, tratando de imponer orden, recuperando el espacio público, obligando a los comerciantes formales a que cumplan las normas

de publicidad exterior, o normas tan elementales como el respeto del horario para sacar la basura.

Cuarto, la Administración Distrital condensó su estrategia de seguridad y convivencia en el programa “Misión Bogotá”, el cual vincula a la comunidad en el tema de la inseguridad, haciendo entender a los ciudadanos que el problema no les es ajeno, ni que terceros deben resolver por ellos, sino que son parte activa de la solución. Esto se hace a través de múltiples programas, pero en especial de los Frentes Locales de Seguridad y de las Escuelas de Seguridad. Estas iniciativas intentan vincular a los ciudadanos para que se conozcan, se organicen, sean solidarios entre sí y tengan algunos medios defensivos —como alarmas, sistemas de comunicación con la policía, etc.—, destinados a que puedan reaccionar frente al crimen o prevenirlo.

El Programa Misión Bogotá desarrolla una serie de programas de convivencia, que tienen que ver con vincular a los ciudadanos a procesos en los que se estrechen lazos de solidaridad en el vecindario. Se trabaja con poblaciones en riesgo, como habitantes de la calle, trabajadores sexuales y jóvenes involucrados en asuntos de violencia, delincuencia y consumo de drogas.

Quinto, se han fortalecido todos los instrumentos que nos permiten acercar la justicia a los ciudadanos, en lo que al Gobierno Local corresponde, como son las Comisarias de Familia, que han sido muy exitosas en Bogotá en la atención de los problemas de violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. En la actualidad hay funcionando en la ciudad 17 comisarias, y al finalizar este gobierno habrá funcionando 20, una por cada localidad.

Igualmente están las recién creadas Unidades de Mediación y Conciliación, organismos de la Alcaldía Mayor que buscan crear adecuadas condiciones de convivencia en las distintas localidades de la ciudad, en trabajo directo con las poblaciones en riesgo que antes mencionadas. En la actualidad hay diez Unidades, y al finalizar este año habrá trece.

En esta línea están las Inspecciones de Policía, que, además de su trabajo en el campo jurídico, se han orientado a la apertura de espacios de convivencia y conciliación en la comunidad, a la desjudicialización de los problemas y a su prevención. Las Inspecciones, como entidades distritales creadas para la resolución de conflictos cotidianos entre los ciudadanos, deben dar respuesta a las grandes problemáticas de con-

vivencia presentes en la comunidad. La Administración entiende estos organismos como formadores permanentes de convivencia y seguridad ciudadana, con un carácter dinámico y de relación directa con la ciudadanía.

Se ha venido trabajando en las Inspecciones de Policía con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el servicio que prestan. Por este motivo se implantó un programa de mejoramiento institucional, con el arreglo de las instalaciones locativas de las 83 inspecciones existentes en la ciudad.

A finales de 1999, se inició un programa de sensibilización de los funcionarios de estas Inspecciones, con el propósito de acercarlos a los problemas de sus comunidades y convertirlos en promotores de la convivencia en sus localidades.

Sexto, se han desarrollado programas para la atención de jóvenes involucrados en asuntos de violencia, y de la población de desplazados por la violencia que llegan a la ciudad. En el primer caso, este programa partió del análisis de la vulnerabilidad de la población joven de Bogotá frente a hechos violentos, como víctimas o como victimarios, como un fenómeno con tendencia a incrementarse. De esta forma, se identificaron diferentes factores asociados a la violencia juvenil y se plantearon estrategias para incidir sobre el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad en general, dirigidas de manera particular a los jóvenes.

Es así como se plantearon actividades que, en su ejecución, cuentan con la participación de los jóvenes, como beneficiarios de los programas y como principales actores para la adecuación de los mismos, de manera que estratégicamente mantengan su capacidad de acogida dentro de los beneficiarios.

En esa medida, el programa desarrolló una serie de componentes en torno a los siguientes temas: reinserción de los jóvenes que pertenecen a bandas y pandillas, atención de la deserción escolar juvenil, capacitación para el trabajo, empleo, ocupación del tiempo libre y participación comunitaria.

Estas son las acciones que la Administración ha venido adelantando para mejorar la seguridad y la convivencia de los bogotanos, con resultados hasta el momento favorables.