

# **RESPUESTA AL ESTUDIO “COLOMBIA: ÉXITOS Y LEYENDAS DE LOS “MODELOS” DE SEGURIDAD CIUDADANA: LOS CASOS DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN.**

De María Victoria Llorente Sergio Guarín León

Aparece en el libro ¿A DÓNDE VAMOS? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina

Publicado por Latin American Program Wilson Center 2013

Carlos Basombrío (Editor).

**Por: Hugo Acero Velásquez.**

**Exsubsecretario de Seguridad y Convivencia de Bogotá 1995, 2003)**

Es muy fácil acabar con los buenos resultados de la gestión de la seguridad de Bogotá entre 1995 y el 2003 como lo hace el reciente escrito de María Victoria Llorente y Sergio Guarín León “Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos de seguridad Ciudadana: los casos de Bogotá y Medellín”, atribuyéndoselos de manera ligera a las “intervenciones claves del orden nacional”, a la “alianzas entre sectores de esmeralderos y narcotraficantes que decidieron limitar los homicidios por ajustes de cuentas en la ciudad” a las labores disuasivas y de incapacitación ejecutadas por la Policía, caricaturizando el programa de cultura ciudadana sin el conocimiento adecuado y reduciendo los esfuerzos de las Administraciones Distritales a las políticas de desarme, de restricción al consumo de licor, es decir invisibilizando la gran inversión municipal en materia de seguridad (cerca a los trescientos millones de dólares en ese periodo 1995, 2003, sin incluir el presupuesto ejecutado en proyectos y programas de convivencia), desconociendo las acciones, programas, proyectos e institucionalización de la gestión de la seguridad que hicieron que la política de seguridad y convivencia de Bogotá fuera una verdadera política pública integral, que además de acciones preventivas, se orientaba también, de manera decidida y firme, a la represión del delito; zanahoria y garrote que estuvieron presentes durante las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, alcaldes que lideraron el tema, tomaron decisiones importantes para mejorar la seguridad y la convivencia, exigieron resultados a las autoridades de seguridad y justicia y transformaron la ciudad en estos temas y otros campos del desarrollo.

Hay que reconocer que en el estudio de Llorente y Guarín se mencionan muchos de los programas y proyectos que se adelantaron durante las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa en materia de convivencia y seguridad, pero se sólo se mencionan, no se analizan y menos se evalúan. Hasta ahora no se ha hecho una evaluación seria y completa de resultados e impacto de la inversión y de los programas y proyectos que se ejecutaron en el marco del Plan Integral de Convivencia y Seguridad ciudadana entre 1995 y el 2003.

Por no estar de acuerdo en gran parte con lo planteado por Llorente y Guarín y para dar una respuesta sustentada que muestra los vacíos de este estudio, he dividido el presente escrito en los siguientes apartes:

- Qué tanto las políticas nacionales incidieron en la reducción de la violencia homicida en Bogotá.

- Comportamiento distinto de la violencia homicida en Bogotá y Colombia 1999 - 2002.
- Alianza esmeralderos, narcotraficantes reduce violencia.
- Una mirada limitada a una política integral.
- Reflexiones finales.

Esta respuesta se circunscribe solo a Bogotá y al periodo 1995, 2003, periodo durante el cual gobernaron los alcaldes Antanas Mockus (1995, 1997), Enrique Peñalosa (1998, 2000) y Antanas Mockus (2001, 2003). No aborda de manera detallada, como se debiera, el Programa de Cultura Ciudadana por considerar que el maestro Antanas Mockus y algunos expertos con lo acompañan, hoy como Henry Murrain, pueden dar una mejor respuesta, con mayores elementos conceptuales y empíricos producto de los análisis, investigaciones y trabajos realizados por Corpovisionarios en los últimos años.

Para el periodo posterior (2004 2013) ver evaluación de la Política de convivencia y seguridad de Bogotá realizada junto con un equipo de profesionales para la Veeduría Distrital:

[http://www.veeduriadistrital.gov.co/veeduria/media/file/Publicaciones/44\\_Evaluacion%20de%20la%20Politica%20de%20Seguridad%20y%20la%20Convivencia%20de%20Bogota%202012.pdf](http://www.veeduriadistrital.gov.co/veeduria/media/file/Publicaciones/44_Evaluacion%20de%20la%20Politica%20de%20Seguridad%20y%20la%20Convivencia%20de%20Bogota%202012.pdf)

## **I. Qué tanto las políticas nacionales incidieron en la reducción de la violencia homicida en Bogotá.**

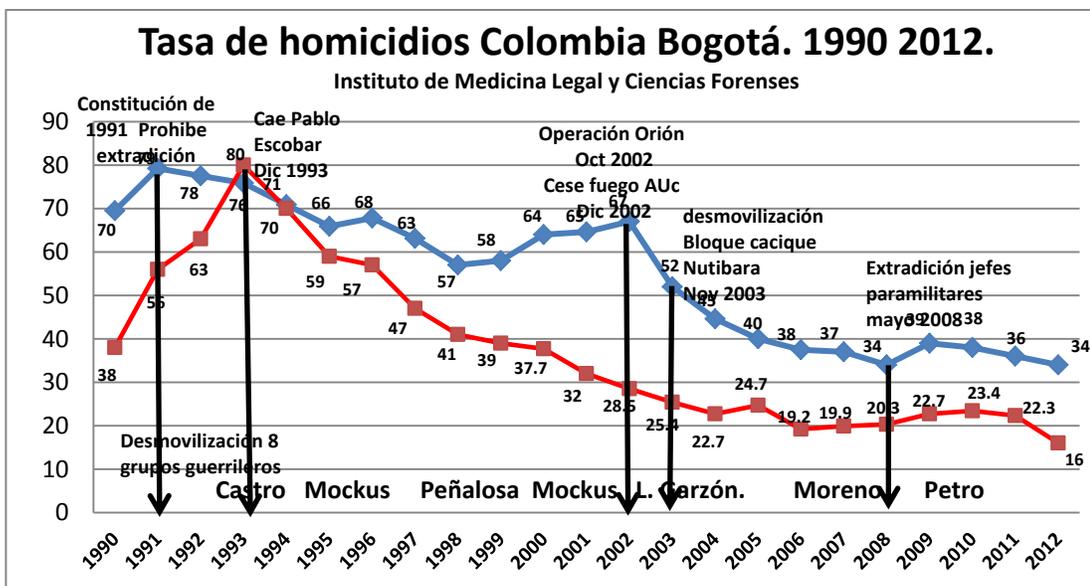
Cuando se pretende mostrar la incidencia de las políticas nacionales en el comportamiento sostenido a la baja de la violencia homicida en Bogotá entre 1994 y el 2003, se recurre a una serie de acciones importantes que seguro influyeron en la reducción de la violencia en algunos territorios del país, pero que en Bogotá tuvieron una incidencia no tan alta como lo quieren hacer ver Llorente y Guarín, hechos empíricos ciertos que pueden ser tomados como contundentes por lectores que tienen poco conocimiento de los detalles de la historia reciente de Colombia y de su geografía.

Para comenzar miremos cada una de “las intervenciones claves del orden nacional” que incidieron en la reducción de la violencia homicida en Bogotá (página 187 y siguientes)

1. **Constitución de 1991 prohíbe la extradición.** El 19 de junio de 1991 Pablo Escobar se entrega a las autoridades judiciales con la certeza que él y sus amigos narcotraficantes no iban a ser extraditados a los EE UU. porque la nueva Constitución, que se promulgó el 4 de julio de 1991, eliminaba la extradición de nacionales a otros países. Estos hechos, desde luego que redujeron la violencia en el país, en particular redujo la violencia terrorista del Cartel de Medellín que por entonces se vivía el país. El 21 de julio de 1992 Pablo Escobar se evade de la “Catedral”, y muy disminuido el 3 de diciembre de 1993 fue dado de baja en la ciudad de Medellín.

Como se puede ver en el gráfico No 6 del estudio de Llorente y Guarín (pag 188) estos hechos (entrega de Pablo Escobar y eliminación de la extradición) marcaron el punto de quiebre de la violencia homicida en Colombia y Medellín, pero en el caso de Bogotá la tendencia al alza se mantuvo hasta 1993, el año con la tasa y el número más alto de homicidios registrados en la ciudad. El estudio no aclara a qué se debió este comportamiento diferente.

No se puede asegurar que fue a “la alianza entre esmeralderos y narcotraficantes” porque el Estudio establece que esa alianza garantizaba menos violencia en la ciudad. Tampoco se puede asegurar que fueron las acciones de terrorismo emprendidas por Pablo Escobar después de su huida porque esos hechos no produjeron tantos homicidios.



2. **Desmovilización de 8 grupos guerrilleros.** Como bien lo plantea el estudio de Llorente y Guarín “Entre 1990 y 1994 se desmovilizaron e ingresaron a programas oficiales de reintegración ocho grupos guerrilleros: el M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Quintín Lame (MAQL), el Comando Ernesto Rojas (CER), la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y las Milicias Populares de Medellín (MPM). De igual forma se sometieron a la justicia tres grupos de autodefensas vinculadas al narcotráfico: un reducto del grupo de Rodríguez Gacha en Pacho (Cundinamarca), otro grupo que actuó en el centro del país (Puerto Boyacá) al mando de Ariel Otero, y el de Fidel Castaño con influencia en la costa norte del país (Córdoba y Urabá)”, sin embargo cuando se mira la real incidencia del accionar de estos grupos sobre Bogotá, se puede comprobar que es mínima y en la mayoría de los casos inexistente (ver mapa que muestra como la gran mayoría de los grupos operaban y se desmovilizaron a cientos de kilómetros de Bogotá, en otros departamentos y municipios).

- **Partido Revolucionario de los Trabajadores.** Se desmovilizó en 1991 con alrededor de 200 combatientes que actuaban en algunos municipios de Bolívar y Sucre (ver mapa de Colombia).
- **Ejército Popular de Liberación.** Se desmovilizó en 1991. Operaba en Antioquia (regiones de Urabá y Bajo Cauca), los departamentos de Córdoba y Sucre y la región del Magdalena Medio (ver mapa de Colombia).
- **Movimiento Armado Quintín Lame.** Desde su nacimiento en 1984 hasta su desmovilización 1991 operó en sur del país, en el Cauca, principalmente.
- **Comando Ernesto Rojas.** Se desmovilizó en 1992, disidente del Ejército Popular de Liberación EPL. En el momento de su desmovilización tenía 25 miembros y actuaba en algunos de los municipios del EPL.
- **Corriente de Renovación Socialista,** grupo que se desligó del Ejército de Liberación Nacional ELN (aun activo) en 1989, se desmovilizó en 1994. Con cerca de 700 miembros operaba en la Costa Caribe, Urabá Antioqueño, Santanderes y una parte del Eje Cafetero.

- **Milicias Populares de Medellín.** Se desmovilizaron en 1994. Tenían 250 miembros y operaban en la Comuna Nororiental y el Pichacho en la Comuna Noroccidental de Medellín.
- **Movimiento 19 de Abril M-19.** Esta guerrilla fue mayoritariamente urbana. Operaba principalmente en varios municipios de los departamentos de El Cauca, Valle, algunos municipios de la costa y del interior del país. En el caso de Bogotá tuvo presencia en algunos Barrios de las localidades de San Cristóbal (Corinto, Nuevo Quindío y Ramajal) Ciudad Bolívar (altos de Cazucá, arborizadora alta y baja y Perdomo), algunos Barrios de Bosa y de Suba y la presencia en las Universidades Públicas Nacional, Distrital y Pedagógica. Cabe anotar que en el momento de su desmovilización su accionar militar estaba muy disminuido y su presencia en Bogotá se reducía a unos pocos barrios y no los controlaba plenamente.
- **Reducto del grupo de paramilitares de Rodríguez Gacha** en Pacho (Cundinamarca),
- **Grupo paramilitar de Puerto Boyacá** al mando de Ariel Otero.
- **Grupo paramilitar de Puerto Boyacá** al mando de Fidel Castaño con influencia en la costa norte del país (Córdoba y Urabá).



Como se puede ver, tanto en el tiempo, como en la ubicación departamental y municipal de los grupos que se desmovilizaron entre 1991 y 1992, estos tuvieron una incidencia casi nula (salvo el M19, que habría que evaluar) sobre el comportamiento de la violencia homicida en Bogotá y menos sobre el quiebre de la tendencia al alza que se registró en 1994. Como se puede observar hasta aquí, no es posible ver con “nitidez”, como lo plantea el estudio de Llorente y Guarín (pag 189), cómo estos eventos se asocian al quiebre de los homicidios en Bogotá (1994).

3. **Cae Pablo Escobar, diciembre de 1993.** Creo, como los autores, que la muerte de este narcotraficante incidió en todo el país en la reducción de la violencia, sin embargo, los autores solo se quedan con este dato para señalar el punto de quiebre de la violencia homicida en Bogotá en 1994, como si la ciudad hubiese sido la plaza desde la cual operaba este narcotraficante y el cartel de Medellín. Desde luego, no se puede negar que el narcotráfico tenía presencia en la ciudad, como sucedió en casi todo el país.

En este caso los autores no profundizan sobre lo que pudo haber hecho la administración del Alcalde Jaime Castro y en particular la unidad policial que trabajaba en la ciudad y que estaba bajo el mando del General Luis Enrique Montenegro Rico, que era un oficial muy activo que venía de ser jefe del Bloque de Búsqueda que persiguió a Pablo Escobar.

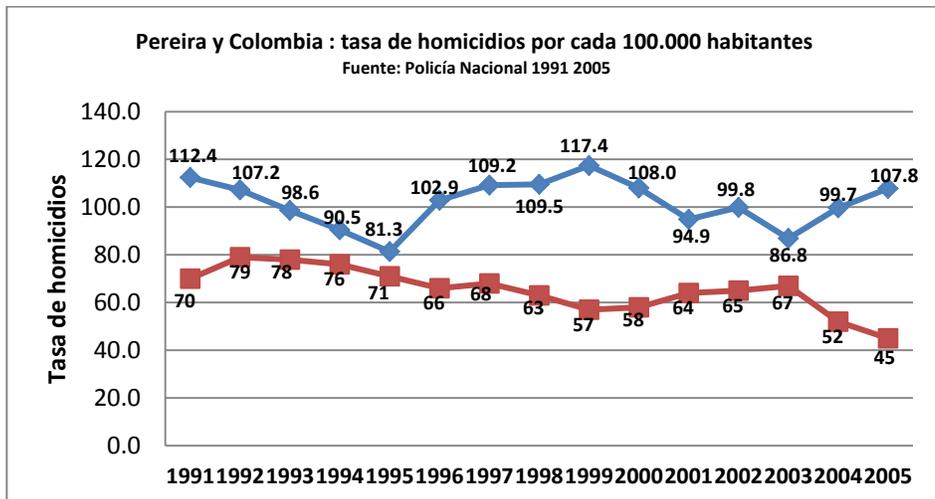
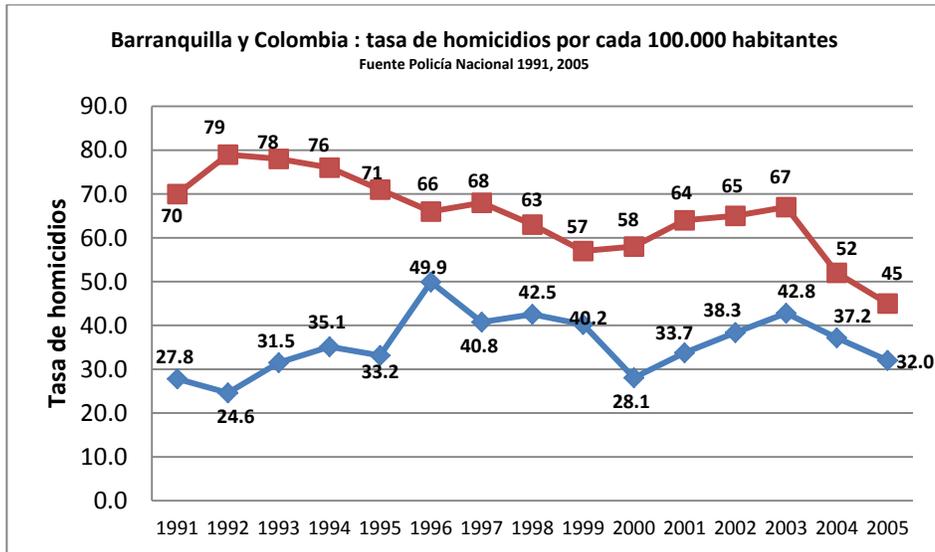
4. **Operación Orión (16 y 17 de octubre de 2002 en la ciudad de Medellín en San Javier, Comuna 13).** Tuvo efecto local en la ciudad de Medellín y no en Bogotá.

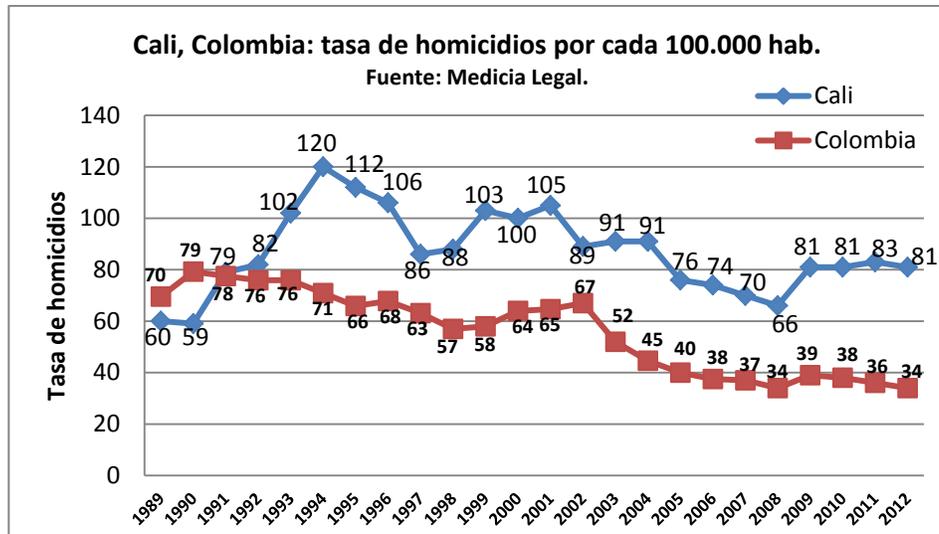
5. **Cese al fuego con las Autodefensas Unidas de Colombia AUC (diciembre de 2002).** Tuvo efecto en todo el país y marco la tendencia a la baja de los homicidios a partir del 2003. Cabe anotar que en el caso de Bogotá desde 1994 la tendencia se mantuvo a la baja hasta el 2004 a pesar de la presencia y accionar de grupos de paramilitares desde finales de los 90 y del enfrentamiento abierto entre Autodefensas del Casanare (paramilitares) lideradas por Martín Llanos y el Bloque Centauros de Miguel Arroyave entre el 2002 y 2004. En el 2002, producto de este enfrentamiento se registraron 193 homicidios y en el 2003 172, según reportes de la Policía Metropolitana, información que se manejaba en el Consejo Distrital de Seguridad presidido por el Alcalde Mayor. Pese este enfrentamiento, la ciudad registró una disminución de la violencia homicida en un 10% en el 2002, respecto a las cifras del 2001 y del 15% en el 2003, con relación al 2002.

6. **Desmovilización Bloque Cacique Nutibara Noviembre de 2003.** Tuvo incidencia en Medellín y el Departamento de Antioquia, pero no en Bogotá. Esta desmovilización tuvo repercusión en los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Bello, Itagüí, Copacabana, Envigado, Sabaneta, Girardota, Caldas y Barbosa).

Finalmente, si “las intervenciones claves del orden nacional” incidieron en la reducción de la violencia homicida en Bogotá y Medellín, se esperaría que otras ciudades importantes del país tuvieran el mismo comportamiento, pero la situación no fue así como se puede ver en

las siguientes gráficas de Barranquilla, Cúcuta, Pereira y Cali (la línea roja corresponde a Colombia):

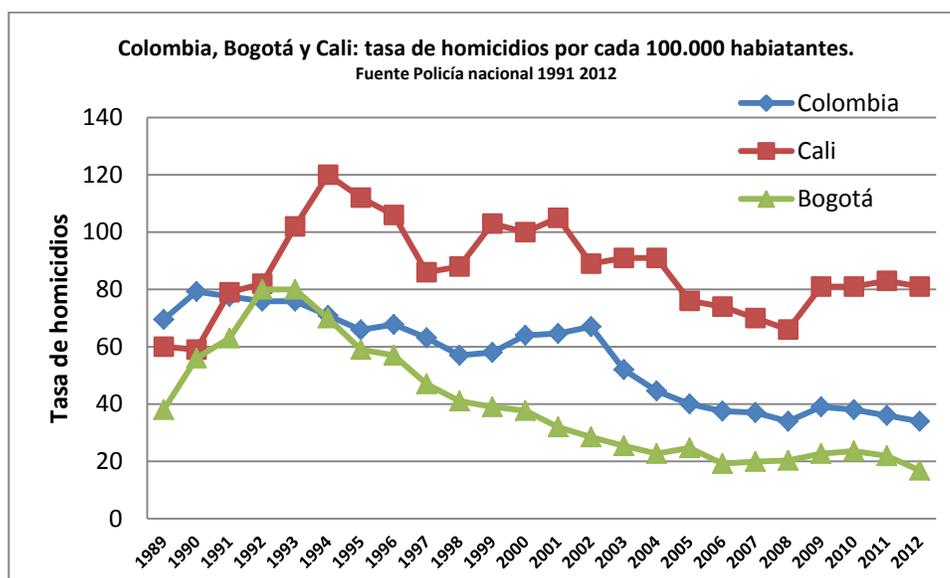


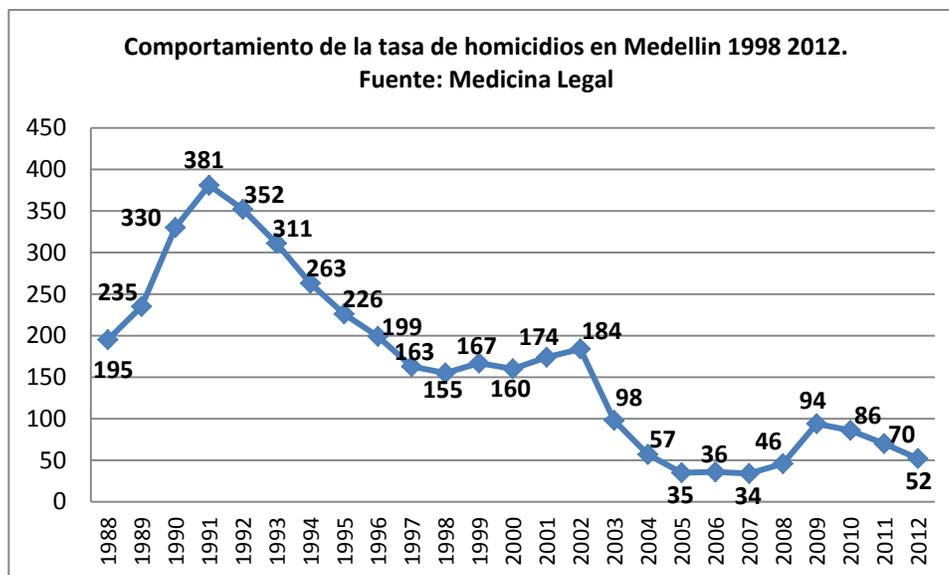


Como se puede ver “las intervenciones claves del orden nacional” presentadas por el estudio de Llorente y Guarín incidieron de manera diferente en las distintas ciudades y en el caso de Bogotá su incidencia fue marginal y no tan contundente como lo pretenden mostrar.

## II. Comportamiento distinto de la violencia homicida en Bogotá y Colombia 1999 - 2002.

Cuando se mira el comportamiento de la violencia homicida entre 1999 y el año 2002 de Colombia, Medellín, Cali y Bogotá se puede constatar que mientras en Medellín, Cali y Colombia los homicidios aumentan, en Bogotá la tendencia a la baja se mantiene, como lo evidencian las siguientes gráficas:





Para explicar este comportamiento de la violencia homicida en Bogotá, Llorente y Guarín se centran en la consolidación de la alianza entre estructuras criminales (esmeralderos y narcotraficantes) y “las mediadas disuasivas y de incapacitación ejecutadas por la Policía con el apoyo de la Alcaldía” (página 195).

Sobre lo primero me referiré más adelante y en el caso de las medidas disuasivas y de incapacitación comparto la importante incidencia de estas medidas en la reducción de los homicidios y de los atracos en Bogotá, como lo plantea el estudio “¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993 – 2002” de Fabio Sánchez, Silvia Espinosa y Ángela Rivas, que encuentra que para el caso del homicidio contribuyeron en un 53% de la caída y en un 76% para los atracos.

Sin embargo estas acciones policiales no hubiesen sido posibles si la Administración Distrital, como parte de su Política de Convivencia y Seguridad, no decide invertir en el fortalecimiento de la Policía Metropolitana, en las Unidades de Reacción Inmediata – URIs- de la Fiscalía General de la Nación y construye y pone en funcionamiento unidades de privación de la libertad, como la Unidad Permanente de Justicia –UPJ- (1999) y la Cárcel Distrital (2000).

En 1995, cuando comenzó la alcaldía de Antanas Mockus, la Policía, con 10.500 miembros, contaba con:

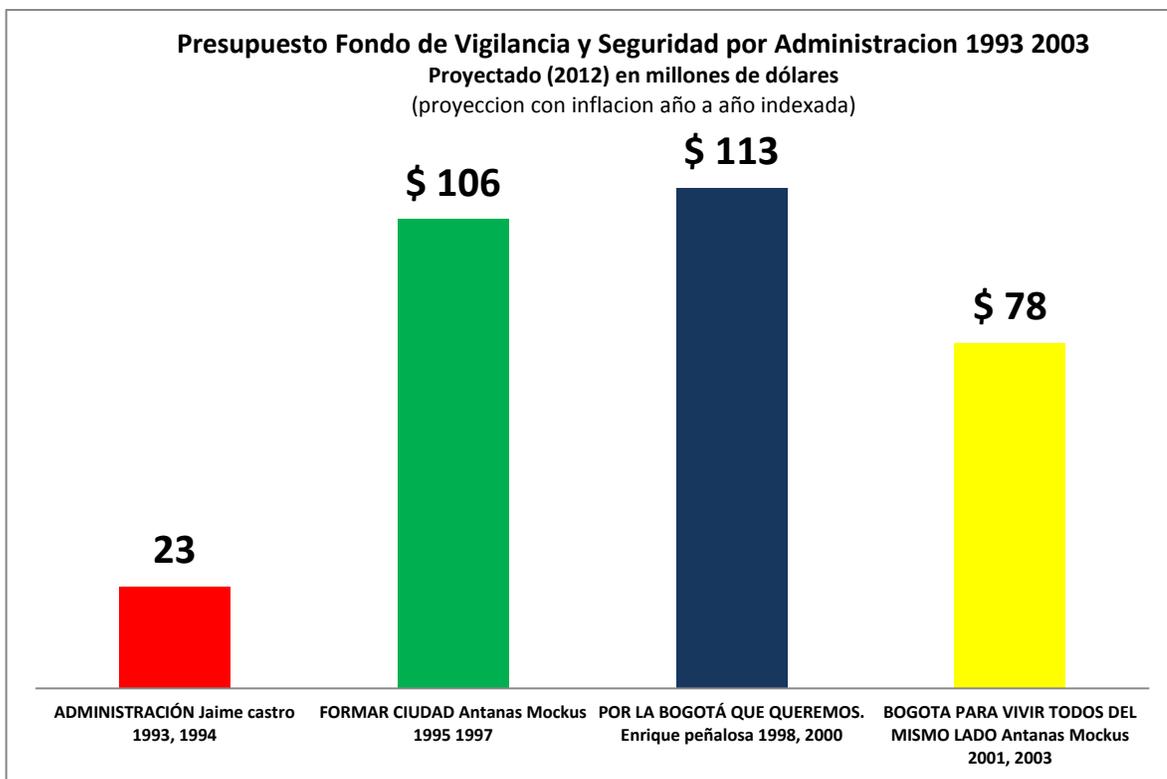
- Menos de 200 vehículos, cien de los cuales eran nuevos, los Renault entregados por el Gobierno Francés (famoso contrato Sofremi) y otros cien eran los carros “Polonez” que parecían chatarra.
- Tenía cerca de 500 motos, pero apenas servían, o mejor andaban, menos de 200, en su gran mayoría motos viejas y con un inexistente mantenimiento.
- En el tema de comunicaciones el famoso 112 estaba obsoleto y los radios que portaban los policías en las calles eran los que habían entregado los franceses, que parecían unos ladrillos (un poco más largos) y que no servían para nada. El

contrato de 25 millones de dólares para cambiar el 112 y mejorar el parque automotor de la policía terminó siendo un desfaldo para la ciudad.

- La situación de las estaciones, subestaciones y CAI de la ciudad era deplorable.

Frente a esta situación de falta de equipamiento de la policía, fueron las administraciones Distritales (Antanas Mockus (1995, 1997), Enrique Peñalosa (1998, 2000) y Mockus (2001, 2003) las que asumieron la solución de los problemas de falta de equipamiento, lo que le restaba operatividad y eficiencia al trabajo policial, con el aumento progresivo del presupuesto de seguridad en varios millones de dólares, presupuesto que era administrado a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad de la Secretaría de Gobierno y coordinada su inversión con la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad (ver gráfica siguiente). En el año 2003 la Policía Metropolitana de Bogotá contaba con:

- Más de 1000 vehículos y más de 2000 motos, con todo el mantenimiento y gasolina garantizada, un parque automotor con un promedio de vida útil inferior a cuatro años.
- En el caso de las comunicaciones, la administración contribuyó a fortalecer la línea 112 y a dotar a la policía de más de 3500 radios portátiles Motorola troncalizados y otros 3000 de menor gama.
- En instalaciones se construyeron nuevas estaciones de policía en 18 localidades y hasta el 2003 solo faltaba construir las estaciones de las localidades de Puente Aranda y Ciudad Bolívar.
- La ciudad diseñó y construyó el nuevo CAI blindado y dejó funcionando 87 ubicados estratégicamente en la ciudad, ya que se construían en el marco del plan de inversión de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana y no por recomendaciones políticas, como se hacía antes de 1995.
- La ciudad apoyó y promovió desde 1996 los Frentes Locales de Seguridad y las Escuelas de Seguridad del General Luis Ernesto Gilibert, hoy completamente acabados. Además fortaleció carabineros en la época del General Teodoro Campo.
- Con el trabajo coordinado de la Administración, de la Policía y de la Cámara de Comercio se apoyó la creación y puesta en ejecución de la primera “Policía Comunitaria” que tuvo el país. Además se creó y ejecutó entre el 1999 y el 2003 el Programa “Zonas Seguras” para garantizar la seguridad en 20 zonas comerciales de la Ciudad. Este Programa que dotaba a la policía de motos, carros y una unidad de denuncias, coordinaba el trabajo de la Policía, de los inspectores de policía y de los comerciantes organizados en Frentes Locales de Seguridad. En ese momento trabajaba con la Cámara de Comercio el tema de seguridad el Dr Pablo Casas, un socio importante en estos temas.
- Como complemento a la formación y entrenamiento policial impartida por la Policía para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia, la ciudad invirtió en la capacitación de más de 15.000 policías en temas de convivencia, resolución pacífica de conflictos, liderazgo, participación y organización comunitaria, etc, en las mejores universidades del país con sede en la ciudad.



Cabe anotar que este presupuesto, por encima del 80%, fue invertido en el fortalecimiento de la Policía Metropolitana. De esta inversión y del trabajo en equipo que se realizaba en Bogotá pueden dar testimonio los distintos comandantes de la Policía Metropolitana, los generales Luis Ernesto Gilibert, Teodoro Campo, Argemiro Serna, Jorge Enrique Linares, Héctor Darío Castro Cabrera y Jorge Daniel Castro Castro.

Adicional a esto, la Política de Convivencia y Seguridad contó con otros importantes recursos que se invirtieron en materia de equipamientos de justicia y de reclusión, los cuales contribuyeron a la alta incapacitación, en particular de capturas, como fue:

- La construcción y puesta en funcionamiento de tres (3) Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía en las Localidades de Kennedy, Engativá y Paloquemao **(700 mil dólares entre 1996 y 1998)**.
- El diseño y puesta en funcionamiento de la Unidad Permanente de Justicia UPJ de la que hacen parte la Fiscalía General de la Nación, la Policía Metropolitana, el Instituto de Medicina Legal, la Policía de Tránsito, una Inspección de Policía y un delegado de la Personería Distrital. Esta Unidad funciona las 24 horas del día, los 365 días del año y entre 1999 y el 2003 fueron conducidos y retenidos, en promedio diario, 30 ciudadanos señalados de cometer delitos y 300 por contravenciones **(en la UPJ se invertían más de 500 mil dólares anuales)**.
- La construcción de la Cárcel Distrital con capacidad para 1100 internos. Después de 12 años de construida sigue siendo la mejor cárcel que tiene el país, en términos de instalaciones, seguridad, disciplina y programas de resocialización **(la sola construcción y dotación de la cárcel fue de 9 millones de dólares, 1999 - 2000)**.

- El fortalecimiento de la investigación criminal en términos de capacitación, equipos, definición, estandarización y aplicación de protocolos de la investigación criminal y manejo de la escena del delito. De este proyecto hicieron parte la Policía Metropolitana, la Fiscalía General de la Nación, el DAS y Medicina Legal (**inversión tres millones de dólares 2001, 2003**)

Estas acciones y la alta inversión presupuestal en materia de seguridad y justicia (faltando por exponer la inversión en proyectos y programas preventivos y de atención a grupos vulnerables, que se expondrá más adelante) solo se dio en Bogotá y no “en el resto de ciudades del país” como asegura el escrito de Llorente y Guarín (pag. 176).

Bogotá, materia de alta inversión fue pionera y hasta ahora no se ha hecho una evaluación seria sobre la incidencia de los distintos programas, proyectos e inversión en la reducción y sostenibilidad de la violencia homicida y de los demás indicadores de violencia y delincuencia, salvo la evaluación sobre las políticas de desarme y de restricción de horarios de establecimientos nocturnos (conocida como la “ley zanahoria”) realizada por el CEDE de la Universidad de los Andes y dirigida por María Victoria Llorente (Llorente, María Victoria; Núñez, Jairo y Rubio, Mauricio (2000) “Efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida”. Documento de Trabajo No. 6 del Proyecto de Investigación “Caracterización de la violencia homicida en Bogotá”.

### **III. Alianza entre esmeralderos, narcotraficantes reduce la violencia.**

Desde el primer gobierno de Antanas Mockus hasta el 2003 no se desconoció la complejidad de la situación de inseguridad de la ciudad con la presencia activa de organizaciones criminales dedicadas al robo de bancos, al hurto de automotores, a la exportación y comercio de drogas ilícitas, al secuestro, al sicariato y actos terroristas, entre otros delitos, por eso se realizaron acciones importantes orientadas a fortalecer a las instituciones de seguridad y justicia, como se expuso anteriormente.

Hay que resaltar, que en el caso de la violencia homicida, el estudio contratado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá en 1999 con Paz Pública de la Universidad de los Andes, dirigido por María Victoria Llorente, le sirvió a la Administración y a las demás autoridades de seguridad y justicia para comprender de mejor manera la complejidad de este delito, sus posibles autores y los escenarios de ejecución. Con base en esta información, se definieron planes interinstitucionales para concentrar los esfuerzos en los lugares de mayor incidencia y de esta manera mantener la tendencia a la baja que se traía desde 1994 y que se mantuvo durante el periodo de 1999 a 2002, cuando en el país y en las demás ciudades aumentaba el homicidio.

Con lo expuesto hasta aquí, la reducción de los homicidios en Bogotá no se puede atribuir solo a las “las intervenciones claves del orden nacional” y menos a la alianza entre sectores de esmeralderos y narcotraficantes.

El estudio de Llorente y Guarín, respecto al comportamiento de la violencia homicida en Bogotá y Medellín, en la página 192 asegura “...a diferencia de Medellín donde la nota dominante han sido las disputas entre organizaciones criminales al servicio del narcotráfico,

en Bogotá la caída permanente de los homicidios tendría una parte de explicación en lo que Escobedo (2012) define como el afianzamiento de una alianza entre sectores de esmeralderos y narcotraficantes, con lo cual los ajustes de cuentas han sido limitados y coyunturales como el que se mencionó en los años 2004-2005”.

Esto que a primera vista puede ser contundente por la presencia en Bogotá de esmeralderos y narcotraficantes, desde los años 70 de los primeros y desde los 80 de los segundos, no está plenamente sustentado en el estudio de Llorente y Guarín y en el caso del estudio de Rodolfo Escobedo “Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá: Una mirada de largo plazo”, sin desconocer su importancia y su contribución a la comprensión de las dinámicas de violencia y delincuencia en Bogotá en las últimas décadas, no logra convencer sobre la manera como esta alianza contribuyó a la reducción de los homicidios en Bogotá, en la medida en que es muy rico en referencias documentales y empíricas desde finales de los años 90, pero muy limitado para los años 80 y gran parte de los 90, periodo que el estudio de Escobedo pasa muy rápido y con muchas generalidades.

#### **IV. Una mirada limitada de una política integral.**

Cuando se lee el estudio de Llorente y Guarín se llega a la conclusión que la reducción de la violencia homicida se debió a:

- El afianzamiento de la alianza entre sectores de esmeralderos y narcotraficantes que decidieron limitar los homicidios por ajustes de cuentas.
- El efecto de las intervenciones claves del orden nacional
- Las labores disuasivas y de incapacitación ejecutas por la Policía.
- Los mínimos, pero importantes aportes de la restricción al porte de armas y a la restricción del horario de establecimientos nocturnos.

De esta manera reducen las acciones del Distrito a las únicas políticas hasta ahora evaluadas por ellos, como son las de desarme y de restricción al horario de establecimientos nocturnos, desconociendo los demás programas y proyectos que desde el año 1995 configuraron una Política Pública de Convivencia y Seguridad que se fue fortaleciendo hasta el año 2003, una Política Pública institucionalizada que contó con estructura administrativa, funcionarios públicos dedicados a estos temas, programas, proyectos y recursos.

Cabe anotar que en el trabajo de Llorente y Guarín, además del desarme y la restricción a horarios de establecimientos nocturnos, solo se mencionan algunos otros programas y proyectos que hacían parte de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá entre 1995 y 2003, los cuales no fueron evaluados de manera seria y rigurosa por los autores, como es el caso de cultura ciudadana, la institucionalización de la política de seguridad con la creación de la Subsecretaría para asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la recuperación del espacio público y de entornos deteriorados con altos índices de violencia, Misión Bogotá, la formalización de los consejos de seguridad, el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD, la Unidad

Permanente de Justicia, la Cárcel Distrital, el fortalecimiento de la policía, el Programa de Jóvenes en Riesgo, el fortalecimiento comisarías de familia, la promoción de los mecanismos de solución de conflictos y el programa de seguridad vial, que lo limitan a la educación, entre otros.

Cabe anotar que en los distintos trabajos que se han sido elaborados por Fundación Ideas para la Paz –FIP- sobre el tema de Bogotá dejan de lado los programas y proyectos anteriormente enunciados y se han concentrado exclusivamente en la evaluación de las políticas de desarme y restricción de horarios de establecimientos nocturnos (ver documentos en la bibliografía estudio de Llorente y Guarín).

Por la anterior, considero importante, exponer de manera breve lo que fue la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá entre 1995 y el año 2003.

### **1. La ciudad cuenta con una “hoja de ruta”**

Desde 1995 el entonces Consejero de Seguridad de Bogotá, el sociólogo y experto en temas de seguridad ciudadana Álvaro Camacho Guizado elaboró la Política de Seguridad Bogotá y definió la seguridad como la “Libertad de ejercer derechos y deberes sin ser ni sentirse amenazado por acciones de los hombres o de la naturaleza”.

Esta Política que iba de la prevención al control del delito, definió claramente actividades, proyectos y entidades responsables en cada una de las siguientes líneas de acción:

1. Cultura Ciudadana.
2. Espacio público.
3. Participación.
4. Conocimiento.
5. Prevención.
6. Conciliación.
7. Justicia.
8. Concertación con la Nación.
9. Descentralización.
10. Vigilancia policial

Para ejecutar este plan se contaba con dos instancias de trabajo y seguimiento:

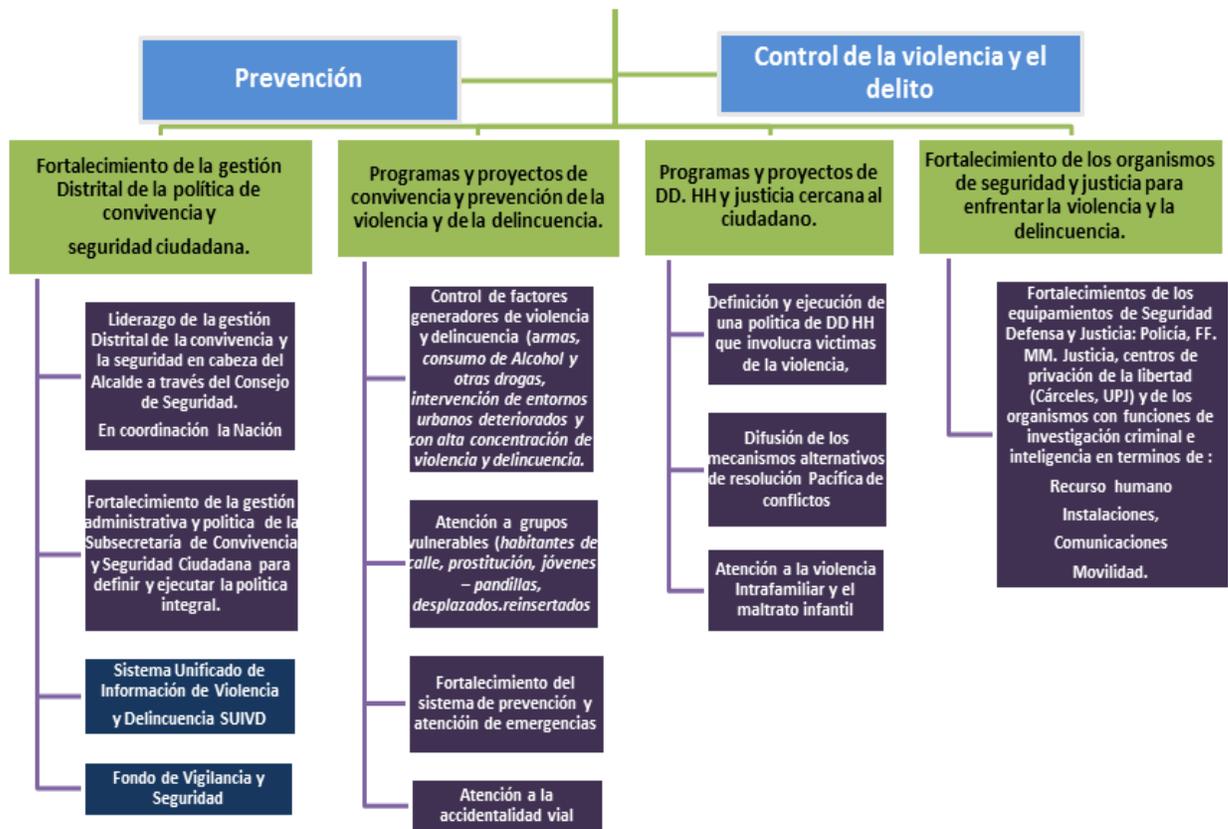
- El Consejo de Seguridad, dirigido por el Alcalde con base en el Decreto 2615 de 1991 y del cual hacían parte los comandantes de la Policía Metropolitana de la XIII Brigada del Ejército, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la Secretaría de Gobierno, el Consejero de Seguridad y delegados de la Procuraduría y de la Fiscalía y General de la Nación.
- Grupo de Trabajo de Seguridad Ciudadana y Política Social, compuesto por las Secretarías de Gobierno, Educación y salud, la Policía Metropolitana, Bienestar Social, Unidad Coordinadora de Prevención Integral, Instituto Distrital para la Prevención de la Niñez, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Veeduría Distrital,

Departamento Administrativo de Acción Comunal, Oficina de Prevención de desastres y las consejerías de Asuntos Sociales y de Seguridad.

Esta Política, con el correr de los años y un mayor conocimiento de las condiciones de violencia, delincuencia y convivencia de la ciudad, fue evolucionando, no solo con nuevos programas y proyectos, sino con una estructura administrativa con funcionarios públicos y con más recursos con la creación puesta en funcionamiento de la Subsecretaría para asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana (1997). Se pasó de una Consejería de Seguridad con cuatro contratistas a una institucionalidad con 30 funcionarios profesionales de planta y recursos propios, que respondían a los nuevos requerimientos de la Política que se ajustaba a los retos de la seguridad en la ciudad.

El siguiente esquema, muestra los componentes de la política que se ejecutó hasta la última administración de Antanas Mockus (2001, 2003)

### Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Bogotá



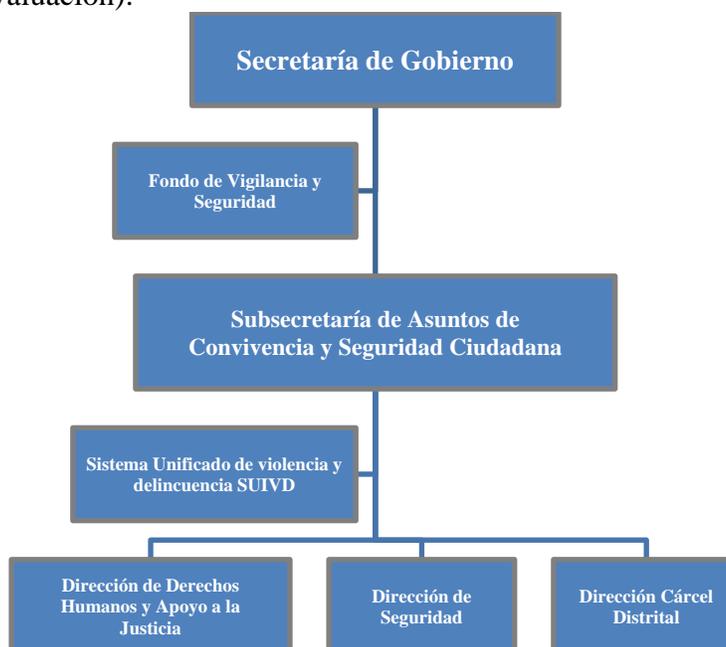
Como se puede observar, la Política Integral iba de la prevención a la represión del delito, en el marco del Estado de derecho, es decir respetando los derechos humanos. Cabe destacar que esta política desde 1996 incluyó el tema de la seguridad vial, como un componente importante de la seguridad ciudadana, en la medida en que los ciudadanos también pueden ser lesionados, muertos o perder su patrimonio por los riesgos existentes en las vías.

## 2. Gestión Institucionalizada de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Para la ejecución de la Política Integral, Bogotá contó con unos elementos de gestión importantes, como fueron:

- a) **Liderazgo de los alcaldes y manejo institucionalizado de la seguridad.** Los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, como muy pocos alcaldes en el país (menos de cinco hasta 1995) asumieron la responsabilidad constitucional y legal del manejo del orden público y la seguridad en Bogotá, con el diseño y ejecución de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, temas que hasta 1995 eran de interés de unos pocos académicos y muy a alejado de la política pública, sin desconocer los esfuerzos de ciudades como Cali (1993, 1994) y la Estrategia Nacional Contra la Violencia del Gobierno del Presidente Cesar Gaviria y luego Seguridad para la Gente, que no pasó de ser un documento.

En 1997 se estructuró en la Secretaría de Gobierno la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana que contó con más de treinta funcionarios, quienes se fueron especializando en la gestión de los programas y proyectos del Plan Integral y se le asignaron recursos propios. Se puede asegurar que Bogotá fue la primera ciudad de Colombia y de América Latina que contó con una política pública institucionalizada en estas materias (estructura administrativa, plan, recursos, personal especializado, seguimiento y evaluación).



- b) **Coordinación interinstitucional.** Antes de 1995, los niveles de coordinación interinstitucional entre las autoridades de seguridad, justicia y de la administración distrital eran casi inexistentes. Los miembros de la fuerza pública y de justicia no reconocían la autoridad del alcalde en el manejo del orden público, como lo

establece la Constitución, las leyes y los decretos que regulaban estas materias desde 1991.

A los Consejos de Seguridad, que deberían asistir de manera obligatoria e indelegable los comandantes de la Policía y de la XIII Brigada, el Fiscal Seccional, el Subdirector del DAS, el Viceprocurador, enviaban delegados. Por esto a mediados de 1995 tocó entregarles a los jefes y cabezas institucionales, a través de los delegados, la Constitución, leyes y decretos resaltando la autoridad del alcalde en materia de orden público y la asistencia obligatoria e indelegable a los consejos de seguridad. Desde ese momento, hasta diciembre de 2003 el Consejo de Seguridad sesionó todos los meses y en los últimos años sesionaba casi todas las semanas dos horas con la asistencia de las cabezas institucionales. En esa época, cabe anotar que a nivel del gobierno central y en el resto de los municipios de país los consejos de seguridad sesionaban después de la masacre, del atentado o del hecho criminal, cuando ya no se podía hacer nada.

En el caso de Bogotá el Consejo de Seguridad contó con la presencia de un delegado presidencial, durante el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana asistió el Consejero Presidencial de Seguridad el Dr Gonzalo de Francisco y durante el periodo del Presidente Álvaro Uribe asistía el Viceministro de Defensa Andrés Soto.

El Consejo de Seguridad, además de hacer seguimiento de la Política Integral de Convivencia y Seguridad ciudadana, trataba todos los temas de inseguridad de la ciudad. Es de destacar como desde allí se asumieron los problemas de presencia de los paramilitares en la ciudad con Martín Llanos y Miguel Arroyabe que a comienzos de este siglo conformaron varias de las famosas “oficinas de sicariato” y se disputaban los mercados ilegales en los San Andresitos, el 7 de agosto, Corabastos, la zona de tolerancia de Santa Fe y algunas zonas de expendio de drogas.

También se trabajó la presencia y accionar de las guerrillas, en especial de las FARC, se enfrentó y se le dio solución a finales de los 90 y comienzos de este siglo el fenómeno del secuestro ejecutado por este grupo en la ruta al municipio de La Calera, se instaló el primer Batallón de Alta Montaña en el país en la región de Sumapaz y no se pudo instalar una estación de Policía en San Juan de Sumapaz. Se enfrentó la amenaza y los hechos de terrorismo en la ciudad que se iniciaron con el anuncio del “Mono Jojoy” en junio de 2001 de dirigirse hacia Bogotá tras la ruptura de los Diálogos de Paz de El Caguan. Tras ese anuncio, el Consejo de Seguridad asumió el tema y exigió trabajo coordinado de los organismos de inteligencia para evitar los hechos de terrorismo que se veían venir.

Frente a ese terrorismo de las FARC la ciudad estructuró y puso en funcionamiento el Comité de Crisis. El Alcalde, todo el gabinete Distrital y las autoridades de Seguridad y Justicia recibimos en Bogotá dos capacitaciones sobre terrorismo y manejo de crisis, una con funcionarios del Departamento de Estado de los EE UU y

otra de Scotlan Yard, capacitaciones que nos sirvieron para enfrentar de mejor manera los hechos de terrorismo que sucedieron entre el 2001 y el 2003.

Con base en estas capacitaciones se estructuró un documento sobre las vulnerabilidades, riesgos y posibles soluciones en los sectores estratégicos de la ciudad, como son servicios públicos (energía, gas, agua, telecomunicaciones, etc), vías, centrales de abastos, aeropuerto, radioayudas, centrales de comunicaciones y todas aquellas instalaciones que hacen funcionar una ciudad las 24 horas del día. Este documento solo lo conocían: cada institución en lo que le correspondía, el Alcalde y los comandantes de la Policía y de la XIII Brigada (en lo que les correspondía en materia de seguridad de algunas instalaciones).

En este tema, con la llegada del Presidente Uribe se estructuró, además del Consejo de Seguridad y el Comité de Crisis, un comité de inteligencia que sesionaba una vez a la semana en la Dirección de Terrorismo de la Fiscalía con la asistencia jefes de inteligencia de la Policía, XIII Brigada, el DAS, la Fiscalía, el Viceministro de Defensa, Dr Andres Soto y el Subsecretario de Convivencia y Seguridad asistía como representante de la Administración Distrital.

Todo este trabajo de las autoridades permitió que la situación de terrorismo y violencia de la ciudad no fuera más grave, decenas de toneladas de explosivos fueron decomisadas, cientos de miembros de la guerrilla de las FARC fueron detenidos, juzgados y privados de la libertad y mucho material de guerra incautado, Cabe anotar que el trabajo en equipo de la Policía, la XIII Brigada, la Fiscalía y la Administración se fortaleció mucho más. Durante ese periodo (2002, 2003), a pesar de los hechos de terrorismo cumplidos, como el Nogal, los “carros bomba” los “cilindros bomba” del centro de la ciudad, el atentado a Chingaza y los rockets del 7 de agosto de 2002, la ciudad tuvo unos de los mejores resultados en materia de seguridad y reducción de la violencia homicida.

- c) **Metas, seguimiento y evaluación.** Desde el año 1995 la ciudad contó con un Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD, del cual hacía parte la Policía Metropolitana que suministraba las cifras de delitos de mayor impacto (hurtos a personas, vehículos, motos, viviendas, comercio, bancos, lesiones comunes) y el Instituto de medicina Legal que suministraba las cifras de muertes violentas (homicidios, muertes en accidentes de tránsito, accidentales y suicidios), lesiones personales, violencia intrafamiliar y delitos sexuales. Con base en esta información se diseñaban acciones programas y proyectos para enfrentar los problemas de violencia, delincuencia y de convivencia, así mismos se hacía seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas.

Con base en esta información, en 1997 la Administración Distrital impuso metas de reducción de todos los delitos, por lo menos 10% anual, y hacía seguimiento a los resultados. En los últimos años (2001-2003) el seguimiento al cumplimiento de metas se hacía cada dos o tres meses con la participación de cada uno de los comandantes de las localidades y los alcaldes locales, frente al Alcalde, el

comandante de la Policía y demás autoridades de seguridad y justicia (un Consejo de Seguridad ampliado).

## Cumplimiento de metas por localidades

PUJESTO	LOCALIDADES											TOTAL METAS LOGRADAS			
		HOMICIDIOS	MUERTES EN ACC DE TRANSITO	SUICIDIOS	MUERTES ACCIDENTALES	LESIONES COMUNES	HURTO DE VEHICULOS	HURTO DE MOTOS	HURTO A PERSONAS	HURTO A RESIDENCIAS	HURTO A ESTABL. COMERCIALES		HURTO A BANCOS		
1	SAN CRISTÓBAL														10
2	SANTA FE														9
3	PUENTE ARANDA														9
4	LOS MÁRTIRES														8
5	BARRIOS UNIDOS														7
6	TEUSAQUILLO														7
7	TUNJUELITO														7
8	RAFAEL URIBE														7
9	BOSA														6
10	USAQUÉN														6
11	LA CANDELARIA														6
12	ENGATIVÁ														6
13	ANTONIO NARIÑO														5
14	KENNEDY														5
15	USME														4
16	SUBA														4
17	CIUDAD BOLÍVAR														3
18	FONTIBÓN														3
19	CHAPINERO														3

Diseño y cálculos SUIVD

## Evolución puesto según cumplimiento de metas

LOCALIDAD	Puesto a									
	Oct/01	Dic/01	Abr/02	Jun/02	Sep/02	Dic/02	Mar/03	Jun/03	Ago/03	Oct/03
San Cristóbal	4	1	16	17	17	12	5	3	1	1
Santa Fe	3	8	12	7	7	5	7	5	4	2
Puente Aranda	17	13	14	16	5	11	3	4	2	3
Los Mártires	7	2	13	4	11	13	18	17	15	4
Barrios Unidos	8	7	9	3	16	19	15	9	7	5
Teusaquillo	14	14	3	6	13	18	16	12	8	6
Tunjuelito	6	12	7	2	4	1	1	1	3	7
Rafael Uribe	13	10	8	5	6	6	9	7	6	8
Bosa	15	19	10	12	12	7	4	8	12	9
Usaquén	10	9	18	19	19	16	2	2	5	10
La Candelaria	5	6	4	8	1	2	12	15	8	11
Engativá	16	17	17	10	14	15	14	13	11	12
Antonio Nariño	9	4	5	11	10	8	17	14	10	13
Kennedy	2	11	11	14	3	3	8	11	14	14
Usme	12	3	15	15	9	9	13	16	19	15
Suba	18	18	2	13	15	14	19	18	16	16
Ciudad Bolívar	19	15	6	9	8	17	Diseño	6	13	17
Fontibón	11	16	1	1	2	4	10	19	18	18
Chapinero	1	5	19	18	18	10	11	10	17	19

Progreso	■
Estable	■
Desmejora	■

Como soporte importante a la gestión, con base en las cifras del SUIVD se realizaron más de 15 investigaciones importantes sobre los problemas de violencia y delincuencia que sirvieron para especializar y focalizar las acciones

interinstitucionales de prevención y represión del delito, dentro de las cuales cabe destacar:

- Caracterización de la violencia homicida en Bogotá. Llorente María Victoria, Rubio Mauricio. 2000. CEDE. Universidad de los Andes.
- Imaginarios, presencias y conflictos entre los jóvenes de Bogotá. 1999. Salazar, Alonso. Primer estudio sobre pandillas en Bogotá.
- Carrera Delincencial en Bogotá. Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. 1999.
- Sobre violencia Sexual con la Universidad de los Andes
- La Violencia en centros carcelarios de Bogotá. Investigación del SUIVD
- Diagnóstico de la violencia intrafamiliar en Bogotá, Rubiano, Norma; Hernández, Ángela; Molina, Carlos y Gutiérrez, Mariana Bogotá: (2003). Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Conflictividad en Bogotá. 1999. CIDER de la Universidad de los Andes.
- Suicidio en Bogotá 2000. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- La accidentalidad vial el Bogotá. 1999. Universidad Nacional de Colombia.

Como complemento a las labores de análisis de la información de violencia y delincuencia que realizaban los funcionarios del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD, por iniciativa de los funcionarios de Medicina Legal, se creó en 1996 el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa, el cual sesionaba todos los jueves dos horas (Febrero de 1996, diciembre de 2003) y participaban los funcionarios expertos en el manejo de la información de la Policía, Medicina Legal, SUIVD, DAS, XII Brigada, Secretarías de Salud, Tránsito, Bienestar social, y Cultura, Policía de Tránsito, Delegada de comisarías de familia, entre otras. En este comité se realizaban análisis de las cifras violencia y delincuencia, se proponían intervenciones para reducir las muertes violentas y los lesionados en la ciudad, las cuales eran presentadas en el Consejo de Seguridad y se hacía evaluación y seguimiento a los resultados.

**EL SUIVD, DESDE SU CREACIÓN, CONTÓ CON UN PRESUPUESTO PROMEDIO DE INVERSIÓN ANUAL DE 400 MIL DÓLARES, SIN INCLUIR EL LOS PROFESIONALES QUE HACEN PARTE DEL SUIVD YA QUE SON FUNCIONARIOS PÚBLICOS.**

### **3. De la prevención a la represión del delito.**

Dejando por fuera las políticas de desarme y de control a los establecimientos nocturnos, ya evaluadas en el estudio de caracterización de la violencia homicida en Bogotá, a continuación se expondrán otras políticas que han sido enunciadas, pero no analizadas por el estudio de Llorente y Guarín y hasta ahora no han sido evaluadas con la rigurosidad que se requiere para poder determinar si incidieron o no en la reducción de los homicidios y de los demás delitos en Bogotá.

**a. Intervención interinstitucional de sitios con alta concentración de violencia y delincuencia.**

- **Recuperación de “El Cartucho”.** Desde el año 1996 se intervino el Cartucho, sector céntrico de la ciudad muy deteriorado desde el punto de vista urbanístico y social y con alta concentración de violencia y delincuencia, especialmente organizaciones criminales dedicadas al comercio de drogas ilegales y la receptación de productos hurtados en la ciudad. Allí también se concentraban más de cinco mil habitantes de la calle (indigentes) y 2507 familias en estado de extrema pobreza.



En este sector, que quedaba a menos de cuatrocientos (400) metros del Palacio Presidencial, de la Alcaldía, de la sede arzobispal, del Congreso de la República del Palacio de Justicia y a menos de cien (100) metros del Comando de la Policía Metropolitana, antes de 1996 ocurrían más de 200 homicidios. En 1995, el año más alto de la violencia homicida en ese sector, como se puede ver en la siguiente gráfica, ocurrieron 235 homicidios.

En 1996, sin demoler las casas de este sector y con el trabajo de la Policía (General Teodoro Campo), Salud, Educación, Bienestar Social, la Unidad de Servicios Públicos y la Alcaldía Local se logró reducir los homicidios de manera sustancial, como se puede ver en la gráfica (a finales de 1999 se comenzó la demoler las casas de ese sector para construir un parque y se dio inició una intervención social y arquitectónica).

## Resultados de la intervención



La intervención social de este sector se muestra en los siguientes cuadros:

## Resultados de la intervención social.

ATENCIONES	1999 - oct 2003
<b>ACCIONES DE ACERCAMIENTO (Identificación y acogida social)</b>	
Personas Identificadas	15.146
Familias identificadas	2.507
<b>SERVICIO DE ALOJAMIENTO</b>	
<b>TOTAL DE FAMILIAS INGRESADAS A ALOJAMIENTO</b>	<b>1056</b>
Familias ingresadas a servicio de Alojamiento TRANSITORIO	417
Familias ingresadas al servicio de Alojamiento TERAPÉUTICO	639
Arriendo protegido con acompañamiento social	127
Vivienda nueva	132

Fuente: DABS

## Resultados de la intervención social.

ATENCIONES	1999 - oct 2003
<b>ESTABILIZACION SOCIAL</b>	
Vinculación de maternas al programa Bebé Sano y Deseado	309
Vinculación de niñas-os a Centros Amar	826
Vinculación de niñas-os a Jardín Infantil	1075
Vinculación de niñas-os a centros educativos	1480
Documentación (Registros civiles, cédulas, pasados judiciales)	1181
Atención en salud - Medicina general (At. salud, Hospitalización)*	9082
Atención en salud - Odontología con entrega de prótesis dentales*	167
Entregas de bonos de mercado	5969
Auxilios funerarios	177

Fuente: DABS

## Resultados de la intervención social.

ATENCIONES	1999 - oct 2003
<b>ACCIONES DE PROTECCION</b>	
Atencion a niñas-os a través de procesos de protección	856
Vinculación de adultos-as mayores a albergues especializados	440
Entrega de subsidios en dinero a Adultos-as mayores	345
<b>Fortalecimiento Cap. Productivas-Recursos</b>	
Contratación de Guías Cívicos con recursos DABS	1098
Vinculación Laboral con Instituciones públicas y privadas	1483
Empleo diario para habitantes de la calle	1564

Fuente: DABS

*Esta intervención, hasta la construcción del parque (ver foto) duró casi cuatro años 1999. 2003) tuvo un costo superior a los 70 millones de dólares.*

De acuerdo con los planes de renovación urbana y de recuperación de sitios de alta violencia y delincuencia a partir de 2004 se debía continuar con la intervención social y arquitectónica de sitios aledaños al antiguo “Cartucho”, como eran la Estanzuela donde quedan actualmente (2014) dos sitios muy peligrosos la “Calle del

Bronx” y “Cinco Huecos”, San Bernardo, las Cruces y el Barrio Santa Fe. Estos proyectos iban a ser financiados, en parte, por el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, en el 2004 la nueva administración y las subsiguientes abandonaron estos proyectos sociales, de renovación urbana y de mejoramiento de la seguridad.



- **Intervención de otros sectores.** Paralelo al proceso de “El Cartucho” en el 2001 se inició en el Barrio Santa Fe en la zona tradicional de prostitución con el Coronel José Tatis Pacheco, comandante de esta localidad. Se hizo una intervención social, arquitectónica y de fuerte presencia policial y en el año 2002 se conformó como la primera “zona de impacto social” como la llamaron los antropólogos y trabajadoras sociales (zona de tolerancia). Con base en esta experiencia, se le entregó a la nueva administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón (2004, 2007) una propuesta de manejo social, de seguridad y de mejoramiento de urbano para las distintas zonas de prostitución no legalizadas que existen en la ciudad.

Además de estos territorios, se trabajó en Los Comuneros, Abastos y los San Andresitos y en todos ellos, además de la intervención fuerte y permanente de la Policía, se trabajó en el mejoramiento de los entornos (iluminación, recuperación de espacio público, mejoramiento de andenes y calzadas, etc) y con las comunidades comportamientos y cumplimiento de normas para mejorar la convivencia y la seguridad. No eran intervenciones de un día o para presentar a los periodistas, fueron intervenciones de meses y años, planeadas, ejecutadas y con seguimiento.

## b. Recuperación del espacio público.

Quienes tenemos cierta cantidad de años recordamos como el espacio público en la ciudad estaba completamente invadido y que esto facilitaba la acción de los delincuentes, en especial los que se dedicaban al hurto callejero. En muchos de estos lugares se compraba y comercializaba lo robado, como fue el caso de San Victorino, que era un foco delincencial importante en el Centro de la Ciudad. Por otro lado, la invasión del espacio público ponía en riesgo a los peatones y se incrementaban los muertos y lesionados en accidentes de tránsito.

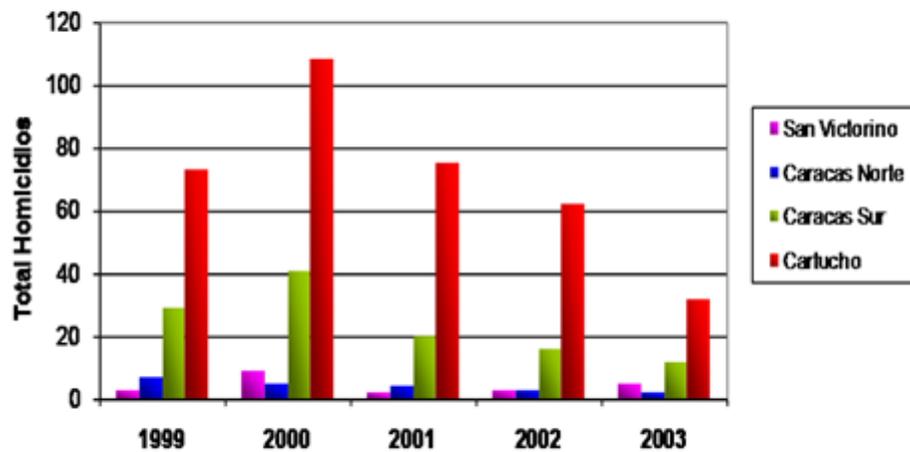
Estaba invadida toda La Carrera Décima, Chapinero, El Restrepo, 7 de Agosto, Venecia, la zona comercial de El Quirigua, los San Andresitos, etc, en total más de 9000 casetas invadían el espacio público en la ciudad y en el año 2003 solo quedan 78 casetas (Ver siguientes fotos).





La política de recuperación del espacio público que se ejecutó de manera decidida desde 1998 tuvo resultados importantes en materia de reducción de la violencia y de la delincuencia, como lo muestran las siguientes gráficas elaboradas y cedidas por María Victoria Llorente, que analizó solo cuatro de los diez sectores recuperados entre 1999 y 2003:

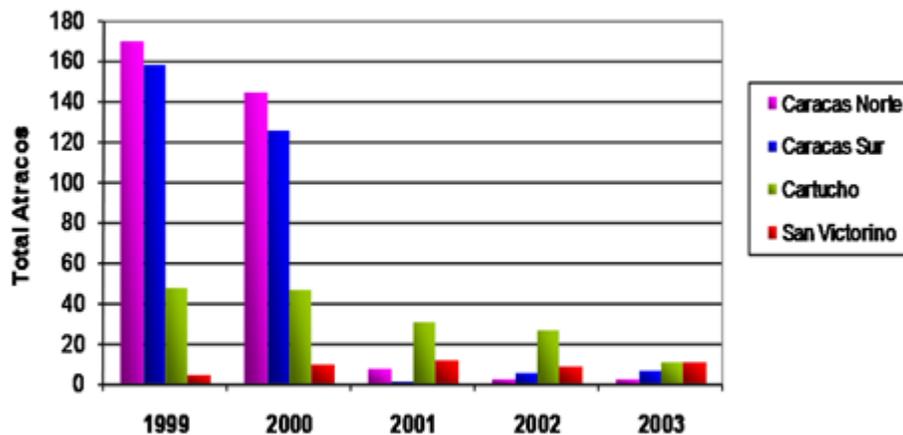
**Gráfica 14a. Evolución de los homicidios en zonas cuyo espacio público fue intervenido 1999 - 2003**



Fuente: SUIVD

Fuente: Investigación María Victoria Llorente

**Gráfica 14b. Evolución de los atracos (hurtos) zonas cuyo espacio público fue intervenido 1999 - 2003**



Fuente: SUIVD

Fuente: Investigación María Victoria Llorente

*DE ESTA POLÍTICA NO TENGO LOS COSTOS DE LA INVERSIÓN Y OPERATIVOS*

### **c. Atención a grupos vulnerables.**

Una importante acción en la ciudad para intervenir sectores y problemáticas sociales que afectaban la seguridad y la convivencia, fue la decisión del Alcalde Mockus y luego del alcalde Peñalosa de fortalecer los programas del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez de Bienestar Social para acabar el famoso “gaminismo”, niños y niñas en estado de abandono total en las calles, algunos de los cuales con sus acciones incrementaban los hurtos callejeros.

En este campo, se puede decir que en los primeros años del 2000 se acabó con este fenómeno, ya no se veían en las calles de la ciudad niños y niñas abandonadas, hoy desafortunadamente volvieron verse por el descuido de los programas que se habían diseñado desde la década anterior.

IDIPRON pasó de atender 1000 niños, niñas y jóvenes de manera permanente, a mediados de los años 90, a atender más de 13.000 a finales del año 2003. Bienestar Social también aumentó su cobertura de atención, en especial de niños y niñas abandonados a través de los Centros Amar. A manera de Ejemplo, en El Cartucho en la intervención (1999, 2003) se encontró más de 700 menores abandonados, los cuales fueron acogidos por Bienestar Social para atenderlos hasta que tuvieran la mayoría de edad o pudieran valerse por sí mismos.

Igual situación sucedió con los habitantes de calle, algunos de los cuales con sus acciones desmejoran la seguridad ciudadana, especialmente por hurtos y lesiones. Durante la Administración de Enrique Peñalosa, por primera vez la ciudad contó con albergues, dormitorios y programas importantes para atender esta población, una estrategia integral que incluía atención, pero también control estricto en la calle por parte de la Policía con la aplicación de las normas de Código de Policía y de retención administrativa para la protección con base en la constitución y las leyes en la Unidad Permanente de Justicia UPJ.

En el caso de la atención a jóvenes en riesgo, desde el año de 1997 la Administración Distrital diseñó un proyecto orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, el cual hasta el 2003 había atendido más de 25.000 jóvenes.

En este campo se actuó sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación juvenil. Desarrolló 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 y recreativas y formación para el manejo del conflicto en instituciones escolares.

**DE ESTA LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ESTADO DE ABANDONO Y HABITANTES DE LA CALLE NO TENGO COSTOS DE INVERSIÓN Y OPERATIVOS.**

**EN EL CASO DE JÓVENES EN RIESGO, EL PROGRAMA CONTÓ, EN PROMEDIO ANUAL DE INVERSIÓN, CON 700 MIL DÓLARES.**

**d. Atención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil.**

Más que la pobreza y la marginalidad, una de las causas más importantes de nuestra violencia se encuentra en la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, prácticas que se transmiten de generación en generación en los hogares, independiente de la condición social, y que hacen de la violencia un recurso para relacionarse socialmente con los demás y para obtener lo que se quiere y sometimiento.

En este campo, cuando llegamos a Bogotá en 1995 a gobernar la ciudad, había solo cinco comisarías de familia y atendían al año menos de 10.000 casos, en el 2003 ya había 20 comisarías de familia, cuatro de ellas, ubicadas estratégicamente en la ciudad, atendían las 24 horas del día los 365 días del año. Estas 20 comisarías atendían más de 100.000 casos al año.

En materia de violencia intrafamiliar y maltrato infantil hay que resaltar dos características, la primera, se está ante una violencia oculta, que se escuda en el ámbito de lo privado y se puede asegurar que se tiene un altísimo subregistro, por tanto, la meta en este campo debe ser la de aumentar la denuncia, hacer visible el problema que se oculta social y culturalmente, como se logró de 1995 a 2003.

La segunda característica, es que este tipo de violencia no tiene condición social, se violenta al interior de los hogares de estrato bajo, medio y alto, como se confirmaba en las noches y los fines de semana en las comisarías de Usaquén y Suba donde asistían no pocas mujeres y niños de estratos medios y altos a interponer las denuncias por maltrato y violencia.

La ampliación de cobertura a la atención de esta violencia, además de contribuir a que hubiera menos lesionados y muertos en la ciudad, también avanzó, como no se había hecho en el país, a hacer visible este problema. Cabe anotar que Antanas fue el primer alcalde que asumió la solución a este problema como política pública y no lo delegó en la “primera dama” como hasta ahora lo han hecho todos los presidentes y la gran mayoría de alcaldes del país.

En el marco de esta política fue que se realizó la primera y única jornada de “vacunación contra la violencia” que buscaba llamar a atención social sobre los problemas de violencia al interior de los hogares y no fue una campaña para reducir los índices de violencia homicida, como sostiene el escrito de Llorente y Guarín (pag 175).

**ESTA POLÍTICA CONTÓ CON UN PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PROMEDIO ANUAL DE UN MILLÓN Y MEDIO DE DÓLARES, SIN**

**INCLUIR LOS COSTOS DE PERSONAL Y DE OPERACIÓN DE LAS COMISARÍAS, POR CUANTO FUERON INCLUIDOS EN LA NÓMIMA DEL DISTRITO COMO FUNCIONARIOS Y LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN**

**e. Difusión de los mecanismos alternativos de solución pacífica de los conflictos. Bogotá.**

Desde el año 1998, como parte de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como ningún otro municipio del país, se le apostó desde 1998 a difundir los mecanismos alternativos de conflictos, para esto:

- Se crearon 12 unidades de mediación y conciliación, cada una con cinco funcionarios profesionales expertos en estos temas que resuelven al año más de 15000 conflictos, que seguramente una buena proporción antes eran resueltos de manera violenta.
- Se capacitó y formó en universidades como el Rosario y la Javeriana a 950 líderes comunitarios y sociales como conciliadores en equidad.
- De estos conciliadores en equidad, en el 2001 fueron elegidos 420 Jueces de Paz que comenzaron a trabajar en las casas de justicia, en inspecciones de policía, Centros de Convivencia y en algunas sedes de las juntas de acción comunal.
- En universidades, durante más de cinco años y por un periodo de seis meses se formaron más de 8000 ciudadanos (líderes comunitarios y sociales) en mecanismos alternativos de solución pacífica de conflictos y se especializaron como mediadores y promotores de la convivencia.

**ESTA POLÍTICA CONTÓ CON UN PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PROMEDIO ANUAL DE UN MILLÓN DE DÓLARES, SIN INCLUIR LOS COSTOS DE PERSONAL Y DE OPERACIÓN DE LAS UNIDADES DE MEDIACIÓN, POR CUANTO FUERON INCLUIDOS EN LA NÓMIMA DEL DISTRITO COMO FUNCIONARIOS Y LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN**

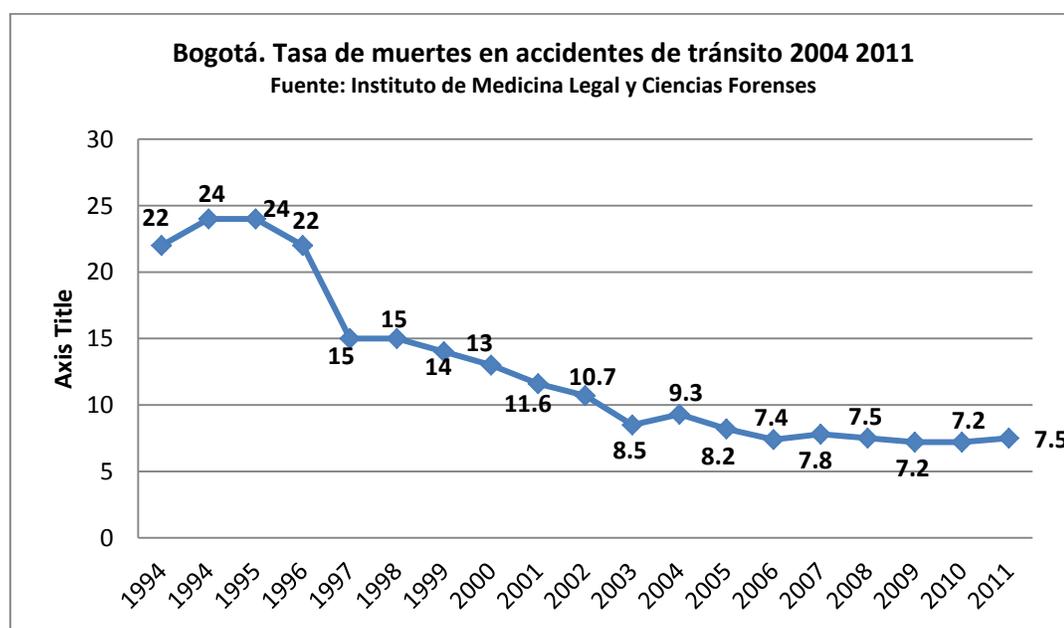
**f. Manejo de riesgos para reducir los lesionados y muertos.** Bajo el principio que la seguridad ciudadana no solo tiene que ver con los hechos de violencia y delincuencia, sino que además involucra los distintos riesgos a que están expuestos los ciudadanos en su vida cotidiana, la Administración Distrital, en el marco de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana entre 1995 y el 2003 desarrolló una serie de acciones que contribuyeron a reducir las muertes violentas y los lesionados en la ciudad.

**Mejoramiento de la seguridad vial con:**

- La eliminación de los agentes de tránsito por corruptos e ineficientes (2000 agentes de tránsito fueron retirados) y la entrega de la función de la regulación del tránsito a la Policía Nacional.

- Controles estrictos a conductores embriagados y velocidad. Los controles de embriagues se hacían con la participación de médicos de la secretaria de Salud y de Medicina Legal, quienes practicaban las pruebas de alcoholemia.
- En los tres primeros años (1997, 2000) las sanciones a conductores que infringían las normas de tránsito aumentaron considerablemente, el recaudo por multas, según la Secretaria de Transito aumento en un 800%, lo que permitió contar con recursos para fortalecer la policía de tránsito con equipos y capacitación de policías como agentes de tránsito.
- Campañas de cultura ciudadana para el respeto de las normas de tránsito.
- Obligatoriedad del uso de casco y chaleco reflectivo para motociclistas y pasajeros de estos vehículos.
- Uso obligatorio del cinturón de seguridad

Estas medidas contribuyeron a reducir las muertes en accidentes de tránsito, se pasó de 1387 muertos en accidentes de tránsito en 1995 a 585 en el 2003, es decir, es ese periodo se registró una disminución del 58 %. Como se puede ver en la siguiente gráfica, la tasa pasó de 24 muertes en accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes en 1995 a 8,5 en el 2003:



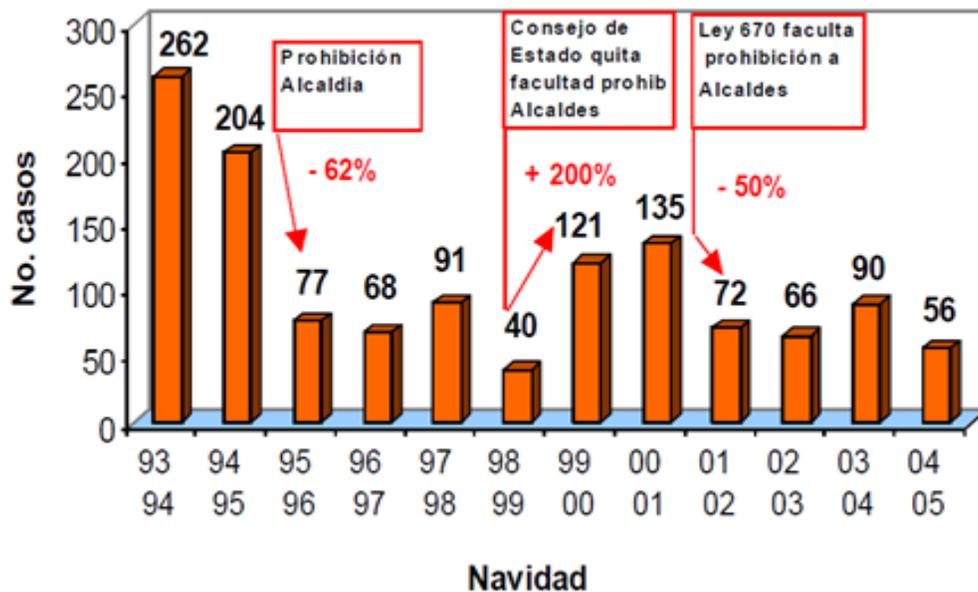
Como se puede ver el mejoramiento de la seguridad vial y la reducción de los muertos en accidentes de tránsito no solo se debió a las campañas de educación vial como se sostiene en el escrito de Llorente y Guarín (pag 175), sino que respondió a una serie de acciones de control y sanción estrictos que se orientaron a garantizar la seguridad de los ciudadanos en las vías de la ciudad. Estas acciones y sus resultados, una reducción del 65% de las muertes en accidentes de tránsito entre 1995 y el 2003, no han sido evaluados como se debiera.

**Prohibición del uso de la pólvora por parte de los ciudadanos.** Bajo el objetivo de garantizar la vida e integridad de los ciudadanos de la Política Integral de

Convivencia y Seguridad Ciudadana en diciembre de 1995 el Alcalde Mockus tomó esta medida y hasta el año 2003 los quemados, especialmente niños y niñas lesionados, disminuyeron, se pasó de 204 casos en diciembre de 1994 y primeros quince días de enero de 1995, a 40 en diciembre de 1998 y los primeros quince días del mes de enero de 1999.

Como se puede ver en la siguiente gráfica los quemados volvieron a aumentar en la temporada de diciembre cuando el Consejo de Estado en 1999 eliminó la facultad que tenían los alcaldes para prohibir el uso de la pólvora y volvió a caer cuando la ley 670 de 2001 les volvió a dar esta facultad a los alcaldes. Cabe anotar que en diciembre de 1994 murieron cuatro ciudadanos cuando manipulaban pólvora y a partir de 1995 no se volvieron a presentar este tipo de casos.

**Efectos del cambio de normatividad en el número de quemados por pólvora en Navidad en Bogotá**



**DE ESTOS PROGRAMAS NO TENGO COSTOS DE INVERSIÓN Y OPERACIÓN.**

- g. Fortalecimiento de la Policía Metropolitana.** *Ya es expuso atrás en el aparte II. Comportamiento distinto violencia homicida Bogotá Colombia 1999 2002.*
- h. Fortalecimiento de la Investigación Criminal.** Bogotá fue la primera ciudad en el país que invirtió recursos municipales en el proceso de fortalecimiento de la investigación criminal (2001) en materia de equipos y capacitación del recurso humano de la Policía, La Fiscalía, el DAS y Medicina Legal. Este proyecto, además de fortalecer los equipamientos de las instituciones con funciones de investigación criminal, mejoró el trabajo en equipo de estas instituciones. Para evaluar y hacer seguimiento de este proceso de fortalecimiento de la investigación criminal todos

los meses nos reuníamos con los técnicos responsables de las instituciones involucradas.

**i. Fortalecimiento de los centros de privación de la libertad de los infractores de la ley penal y de los contraventores, Cárcel Distrital y Unidad Permanente de Justicia UPJ**

- La **Cárcel Distrital**. En 1995 la Cárcel estaba hacinada con 1050 internos, cuando tenía capacidad para 450, en 1996 se logró deshacerla, mejorar el área administrativa y de atención a los internos. En el año 1999 se reconstruyó y puso en funcionamiento la mejor cárcel que hoy tiene el país, tanto en estructura, como en programas de resocialización, disciplina y control. Esta cárcel tiene un cupo de 1200 internos.

Entre el 2002 y el 2003, con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Maestro de Equipamientos de Defensa, Seguridad y Justicia, hicimos todos los esfuerzos para coordinar con el Gobierno Nacional y con el INPEC la intervención de la Modelo, el Buen Pastor y la Picota, como lo hicimos con la Cárcel Distrital, pero fue imposible, Bogotá y la región, que incluye el departamento de Cundinamarca, no estaba entre los planes del Gobierno Nacional en esta materia.

- La **Unidad Permanente de Justicia UPJ**, de la cual hacían parte la Policía Metropolitana, la Policía de Tránsito, Medicina Legal, la Fiscalía y una inspección de policía comenzó a funcionar a finales de 1998, era dirigida por la Secretaría de Gobierno y funcionaba las 24 horas del día, los 365 días del año. Allí, casi todos los días, se retenía a más de 400 contraventores por no más de 24 horas, con base en la retención administrativa que establece la Constitución y las leyes colombianas.

La UPJ era un soporte importante para la seguridad, en la medida en que la Policía podía realizar las famosas “batidas” (permitidas por la ley y la Constitución) y llevar allí a quienes portaban armas cortopunzantes, cometían agresiones a otros ciudadanos y/o realizaban conductas que afectaban la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. Pero no era solo para sancionar a quienes infringían las normas del Código de Policía que estaban vigentes, sino que además, en espacios adecuados, se recluían allí los ciudadanos que cometían delitos mientras las autoridades judiciales le definían su situación legal.

Con el aumento de cupos en la cárcel Distrital, como con el funcionamiento de la UPJ donde diariamente se podían retener más de 30 ciudadanos señalados de cometer delitos y 300 por contravenciones (separados, desde luego) la Policía pudo realizar más detenciones como lo resaltan algunos estudios.

Cabe anotar que por los trabajos realizados durante esos años en esas instituciones la Administración recibió una nota de reconocimiento por el respeto de los derechos humanos por parte del Dr Eduardo Cifuentes cuando era Defensor del Pueblo.

**j. Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia.** El primer plan maestro de equipamiento dentro del Plan de ordenamiento territorial de la ciudad y del país fue el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad, Defensa y Justicia que se formuló para ser ejecutado en el inmediato (dos años), mediano

(cinco años) y largo plazo (diez años). Entre el año 2003 y el 2007 la ejecución presupuestal del Fondo de Seguridad y se hizo en el marco de este Plan.

#### **4. Reflexiones finales.**

Estas acciones que hicieron parte de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá 1995, 2003, sin mencionar algunos otros programas preventivos y de persecución del delito, como la creación de casas de justicia, apoyo a la intervención a la Cárcel Modelo para reducir los homicidios y los conflictos al interior de este establecimiento, el Programa Misión Bogotá que involucraba en labores de convivencia a más de 600 exdrogadictos, exconvictos, expandilleros, etc y otros, contribuyeron mejorar la convivencia y la seguridad de Bogotá.

Todos estos programas y proyectos, que desde luego no han sido evaluadas con rigurosidad e independencia que se requiere, salvo el tema del desarme y de la restricción al horario de establecimientos nocturnos que han tenido varias evaluaciones, contribuyeron a que la ciudad fuera menos violenta y menos insegura y todo esto se ejecutó en el marco del Plan Integral de Convivencia y Seguridad entre 1995 y el 2003, política pública que contó liderazgo de los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, con institucionalidad administrativa (Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno), con funcionarios especializados por programas y proyectos, con recursos propios (además de los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad, se contaba con recursos para los programas y proyectos de carácter preventivo) y con procesos de seguimiento y evaluación que se hacía con base en la información del SUIVD, del trabajo semanal del Comité de Vigilancia de Lesiones de Causa Externa y de estudios que elaboraron investigadores especializados en estos temas de las universidades más importantes del país.

Sin temor a equivocarme, como ninguna ciudad del país y de América Latina, entre 1995 y el 2003, Bogotá tuvo una política de Estado en materia de convivencia y seguridad ciudadana que contó con la participación decidida de los gobiernos nacionales de turno (unos más que otros) y de las instituciones de seguridad y justicia. Esta política, que reconoce los aportes nacionales, dio los resultados que conocemos todos y que no se pueden desconocer solo con la evaluación de la política de desarme, la restricción al horario de establecimientos nocturnos, la caricaturización del Programa de cultura ciudadana y las hipótesis planteadas por el estudio de María Victoria Llorente y Sergio Guarín León.

Finalmente, una cita del estudio en mención nos da la razón de que hicimos las cosas bien mientras estuvimos en la administración y que gran parte de los resultados se debe a los esfuerzos locales y esto tiene que ver con la construcción y puesta en funcionamiento de la primera troncal de Transmilenio por la Avenida Caracas, en donde no solo fue la gran obra y la movilidad, sino también el esquema de seguridad que se definió para el Sistema y sus entornos:

*“Finalmente, está el estudio de Moreno (2005) que evaluó el impacto de una de las intervenciones del espacio urbano insigne del periodo de Peñalosa como lo fue la construcción de la ruta de Transmilenio sobre la Avenida Caracas, una de*

*las principales vías de la ciudad que la atraviesa de norte a sur y que sistemáticamente era identificada por los ciudadanos como el sitio público más inseguro de Bogotá. En este caso se evaluaron los cambios en el periodo comprendido entre 1999-2002 y se encontraron impactos significativos en el comportamiento de crímenes cometidos en la Avenida Caracas y sus alrededores como el atraco a establecimientos comerciales (-78%), atraco a personas (-90%), homicidios (-95%), hurto de vehículos (-87%), robo a establecimientos comerciales (-85%), robo a personas (-87,9%), robo a residencias (-83%), y en el crimen agregado (-86%). Estos impactos sin duda significativos, no fueron sostenidos, y en la actualidad los focos donde se concentran los principales delitos contra el patrimonio en la ciudad coinciden de manera abrumadora con el mapa del recorrido de Transmilenio siendo la ruta de la Avenida Caracas una de las más afectadas” (pag 193, 194).*

Este párrafo también sirve para que algunos argumenten que la Política Integral de Convivencia y Seguridad de Bogotá estaba “débilmente institucionalizada” y que por eso ha habido retrocesos en materia de seguridad, la verdad es que la institucionalidad y muchas de las acciones, programas y proyectos de la política subsisten desde el 2004 a pesar de los últimos gobiernos.

Después del 31 de diciembre de 2003, otros profesionales que asumieron la gestión de la convivencia y la seguridad en Bogotá serán los que tendrán que responder por sus resultados.

Para el periodo posterior (2004 2013) ver evaluación de la Política de convivencia y seguridad de Bogotá realizada junto con un equipo de profesionales para la Veeduría Distrital:

[http://www.veeduriadistrital.gov.co/veeduria/media/file/Publicaciones/44\\_Evaluacion%20de%20la%20Politica%20de%20Seguridad%20y%20la%20Convivencia%20de%20Bogota%202012.pdf](http://www.veeduriadistrital.gov.co/veeduria/media/file/Publicaciones/44_Evaluacion%20de%20la%20Politica%20de%20Seguridad%20y%20la%20Convivencia%20de%20Bogota%202012.pdf)