



Prepared for the conference

“Municipal Strategies of Crime Prevention”

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Washington, D.C.

December 10, 2009

LA INSTITUCIONALIDAD COMO FORTALEZA DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA

Robinson Caicedo González
Colombia

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD

Colombia es un Estado social de derecho, una República Unitaria en donde las entidades territoriales tienen autonomía administrativa. Se descentraliza en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Desde la constitución de 1991 estas entidades han consolidado y fortalecido sus funciones, teniendo la posibilidad de gobernarse con instituciones propias.

El presidente es la máxima autoridad de seguridad en el país y el Ministerio de Defensa Nacional es la institución que diseña y gestiona las políticas de defensa y seguridad nacionales y contribuye a garantizar el ejercicio de las libertades públicas, la integridad territorial y el orden constitucional, facilitando el desarrollo económico, preservando los recursos naturales y la protección de los Derechos Humanos, pero su principal función es la de asegurar que los habitantes del país convivan en paz.

Bajo la dirección de este ministerio se encuentran las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), así como la Policía Nacional que es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil. En su estructura cuenta con ocho Direcciones de tipo operativo (seguridad ciudadana, inteligencia, antisequestro, tránsito, entre otras) y seis de apoyo (Escuelas, talento humano, bienestar, etc.). Para la prestación del servicio cuenta con regionales de policía, comandos de departamento y grupos especiales.

La entidad básica de la división político administrativa del país es el municipio, en el se refleja el Estado; las instituciones locales ejercen competencia sobre las personas y los bienes que se encuentran entre su límite geográfico, según esto, los gobiernos municipales tienen la obligación de diseñar y promover políticas de prevención de la inseguridad y de disminución de la violencia. El alcalde es el que lidera desde el poder ejecutivo, las autoridades y las instituciones, apoyado en su equipo de trabajo (gabinete) y como ente administrativo del municipio esta el concejo municipal, esto implica que el alcalde como representante legal, judicial y administrativo de la ciudad, debe disponer de políticas, herramientas y proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la capital y velar por que existan las condiciones básicas de seguridad, salubridad, y moralidad públicas en el territorio que tiene a su cargo.

En Bogotá se concentran tres escenarios que influyen en el devenir diario de una ciudad de más de siete millones de habitantes y que si se calcula la población flotante podría llegar a los ocho millones. Bogotá funge como capital político-administrativa de Colombia, es la capital del departamento Cundinamarca y

es el distrito capital. La responsabilidad de ser la capital del país viene desde la época republicana, sin embargo hasta la llegada de la Constitución de 1991 y del “Régimen especial para el Distrito Capital” conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá, promulgado por el entonces alcalde Doctor Jaime Castro (1992 – 1995) y con el cual se establecieron las bases administrativas y jurídicas para que la ciudad, como ente territorial autónomo, pudiera ejercer sus responsabilidades y desarrollar económica y socialmente su territorio, no había existido una coherencia en el soporte administrativo y jurídico para este gran compromiso que se le ha asignado.

Este ordenamiento jurídico instituye cinco escenarios para gobernar y administrar el distrito:

1. El Concejo distrital
2. El Alcalde Mayor
3. Las Juntas Administradoras Locales (JAL)
4. Las Alcaldías Locales
5. Las entidades creadas para la prestación de servicios.

Así mismo, reguló las entidades de control local como la personería y la contraloría. Con este panorama es claro que Bogotá está influenciada por dos niveles de poder, el nacional y el distrital, pero lo más destacado es que en ella se juntan las jurisdicciones de todas las instituciones que a nivel nacional tienen la responsabilidad de la seguridad y que en coordinación con los entes distritales, han creado un escenario propicio para que las políticas de seguridad generen resultados coyunturales y de largo aliento.

Sin embargo, Bogotá no cuenta con un cuerpo de policía autónomo y aunque centraliza los poderes judiciales, tampoco cuenta con jueces propios y mucho menos con cárceles o instituciones penitenciarias propias, excepto la cárcel distrital. El Alcalde de la ciudad que según la constitución es el jefe de policía en lo local, no incide en el nombramiento del comandante de policía metropolitana, ni en la cantidad de personal que ejerce sus funciones en la ciudad. Tampoco tiene decisión sobre el grupo de jueces o del personal que labora en los reclusorios.

POLÍTICAS NACIONALES Y DISTRITALES UNA COMBINACIÓN NECESARIA PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD

El orden público en el país está fuertemente marcado por las problemáticas de conflicto armado, narcotráfico, terrorismo y crimen transnacional; así como con una connotación tradicional de lucha antisubversiva. Incluye diversas problemáticas de violencia, delincuencia organizada, violencia común, conflictividad social incluso corrupción e inestabilidad política. La lucha para restituir el orden público ha tenido en jaque las políticas nacionales de seguridad, los gobiernos han tratado, en las dos últimas décadas, implementar estrategias que promuevan un mejoramiento de la seguridad en el país, pero durante años la seguridad era un tema de las fuerzas armadas, hasta la llegada de la constitución del 91 y de la política de estado del presidente Gaviria denominada *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Con este documento se dio el primer paso para diferenciar la seguridad del Estado y el manejo del Orden Público, de la forma de cómo enfrentar eventos que afectaban la seguridad de los ciudadanos, como la violación de los derechos humanos y la desatención de grupos vulnerables, es decir a partir de este momento se empezó a tocar el tema de seguridad ciudadana y convivencia.

Aún hoy la sociedad colombiana está amenazada por los carteles del narcotráfico, los grupos armados como los paramilitares y la guerrilla y la delincuencia organizada, por tal razón, las políticas nacionales juegan un papel decisivo en la reducción de los delitos en los grandes centros urbanos y principalmente en Bogotá, pues en ella se ven reflejados todos los problemas sociales que se viven en el país.

Estrategias como la creación del Estatuto Antiterrorista que identificó como una amenaza para la seguridad a los grupos paramilitares, son acciones del nivel nacional que crearon un entorno que favorecía la reducción de la criminalidad. La restitución de la extradición y la creación de los Cuerpos Élite para perseguir a los jefes de los carteles de la droga fueron también acciones encaminadas a lograr el mejoramiento del entorno ciudadano.

Un cambio significativo para la lucha contra la delincuencia fue la reforma a la policía que se dio en el año 1993. Es claro que sobre esta institución recae gran parte de la responsabilidad de la seguridad ciudadana, pero en aquel momento presentaba un diagnóstico lamentable de corrupción y fraccionamiento hacia su interior, lo que provocó una depuración y reforma institucional, que trajo resultados inmediatos. Según Casas y González “se retiraron del servicio más de 7,000 uniformados. El impacto de este proceso se hizo sentir rápidamente al interior de la institución y esto favoreció un mejor desempeño operativo, se redujo notablemente los niveles de corrupción y de infiltración por parte del narcotráfico, se incrementaron las capturas, los decomisos y en general la mejora en la calidad de la investigación criminal y de inteligencia permitieron la desarticulación de los grandes carteles de la droga”.

Otros hechos relevantes del nivel nacional que se vieron reflejados en el mejoramiento de la seguridad fueron, la política de “sometimiento a la justicia” con la cual se reinsertaron algunos grupos guerrilleros a la vida social. Más recientemente desde el año 2003, la política de seguridad democrática desarrollada por el presidente Álvaro Uribe, la cual tiene como fundamentos recuperar el control del territorio, proteger a la población y eliminar el negocio de las drogas ilícitas, trajo consigo, según el informe de 2008 “un aumento de la capacidad ofensiva de la Fuerza Pública, que ha obligado a los grupos irregulares a replegarse hacia sus zonas de retaguardia y, por otra parte, con la desmovilización de las autodefensas, que se expresa en una significativa reducción de la violencia”. Dentro de los resultados más significativos de estas acciones, se encuentran la reducción de los homicidios y la de los secuestros.

Actualmente uno de los factores que continúa generando violencia es el narcotráfico, que escalo la vida rural y la de las grandes ciudades, inicialmente el jefe narcotraficante “El capo” consideraba su entorno en ciudades pequeñas como un fortín y un medio de protección, al comprar la honra de sus vecinos con acciones que promovían la cultura mafiosa en los municipios. Con el ataque frontal a nivel nacional contra estas estructuras delictivas y con la consecuente desarticulación de los grandes carteles, la lucha para reducir este flagelo se tornó más difícil con la creación de minicarteles, que centraron gran parte de su accionar en el microtráfico, fenómeno que incide directamente en el deterioro de la seguridad de las grandes ciudades, por ser estas los centros de mayor distribución de drogas ilícitas y por encontrar en ellas un perfecto escenario para evadir la acción de las autoridades.

Para el caso de Bogotá y como marco de referencia nos enfocaremos en posiciones encontradas en documentos opuestos entre sí, pero que dan un excelente acercamiento a lo que en materia de política de seguridad se desarrolló en la ciudad de Bogotá. Estos estudios son “Bogotá: anatomía de una transformación, políticas de seguridad ciudadana 1995 – 2003” escrito por Gerard Martín y Miguel Ceballos y el otro, “políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad” escrito por Pablo Casas Dupuy y Paola González Cepero, estos dos documentos dan cuenta de la evolución de la seguridad y se ponen de acuerdo en que Bogotá después del año 1991 recuperó, según las estadísticas, un terreno perdido a causa de la urbanización del conflicto armado y de las vendettas entre los carteles de la droga que veían en esta ciudad una posibilidad de pasar inadvertidos, haciendo uso de la violencia y de los asesinatos para ganar territorio. En lo que estos estudios difieren, es en la forma en cómo se llegó a este buen momento. Martín y Ceballos le dan todo el protagonismo a las políticas implementadas en el marco de los planes de desarrollo que le dieron un vuelco al comportamiento

ciudadano y a la forma de urbanizar esta ciudad, mientras que para Casas y González, todo fue una inercia del comportamiento de los indicadores, gracias al debilitamiento de las causas generalizadas de la inseguridad en el país como son el narcotráfico, la guerrilla y el paramilitarismo.

Para establecer cual de los dos escenarios es el que más se acerca a la realidad, haremos un recuento de las políticas que a lo largo de estos años han sido implementadas a nivel local y las que posiblemente han incidido desde el nivel nacional, para que Bogotá se ubicará entre las más competitivas de Latinoamérica y una de las mejor calificadas para hacer negocios.

Paralelo al movimiento institucional del orden nacional para administrar y gestionar la seguridad de los ciudadanos, en Bogotá las administraciones Distritales en los últimos 20 años también asumieron el reto con políticas de seguridad pública de carácter más preventivo, incluyendo el apoyo a organismos de justicia, la atención a grupos vulnerables (jóvenes en riesgo de violencia y de consumo de drogas, prostitución, indigentes y desplazados por la violencia), la defensa y promoción de los derechos humanos, la atención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, la resolución pacífica de conflictos, la recuperación del espacio público, la reducción de la accidentalidad vial, el desarme de los ciudadanos y el fortalecimiento de la participación ciudadana. De esa forma, se forjaron varios enfoques en el manejo de la seguridad ciudadana. Se generó un Fortalecimiento institucional de la seguridad y la convivencia (Consejo de Seguridad, Subsecretaría de Seguridad y Convivencia y Fondo de Vigilancia y Seguridad), un fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión de la seguridad (Zonas Seguras, Frentes Locales de Seguridad y Pactos Sectoriales por la seguridad), mejoró la información sobre violencia y delincuencia (SUIVD, observatorio de seguridad, comité epidemiológico), Fortaleció la Policía (Dotación y pie de fuerza), generó Cultura Ciudadana, recuperación de espacio público y entornos urbanos deteriorados y fomento el acercamiento de la justicia al al ciudadano (Jueces de Paz, Unidades de Mediación y Conciliación, Comisaría de Familia, Inspecciones de Policía).

Según Hugo Acero."Cabe destacar como desde el año 1995 la Administración Distrital elaboró e implementó un plan integral de seguridad y convivencia, que sin descuidar las funciones de control a las actividades delincuenciales a través del uso legítimo de la coerción, ejecuto una serie de proyectos y programas orientados a la prevención y al mejoramiento de la convivencia ciudadana"

De acuerdo con lo anterior, Bogotá ha sufrido transformaciones institucionales significativas, que han construido un entorno favorable para la gestión de la seguridad. Entre los más importantes, sin aparecer en orden cronológico, están:

1. La secretaría de gobierno, perteneciente a la alcaldía mayor, con la reforma realizada a su estructura en los años 1999 y 2001, cuenta con una subsecretaría de asuntos para la convivencia y la seguridad ciudadana, la cual tiene a su cargo la seguridad ciudadana, los derechos humanos, el apoyo a la justicia y el manejo del único centro penitenciario propio de la ciudad, la cárcel distrital. Esta decisión política permitió darle continuidad a las estrategias de prevención y de reacción, a pesar de los cambios de los mandos de la policía metropolitana de Bogotá.
2. Con el objetivo de trascender en las decisiones tomadas desde la alcaldía mayor, se crearon las alcaldías locales, conformando 20 localidades, que dependen de la secretaría de gobierno. De esta forma hay mayor presencia de la institucionalidad mediante la descentralización de la gestión en lo local, teniendo más acercamiento a la comunidad. El éxito de esta forma de administración es que mediante la normatividad distrital, se le dio a esos alcaldes locales funciones reflejas a la del alcalde mayor como garantizar el desarrollo armónico e integrado de la localidad, coordinar las instituciones de seguridad en lo local como casas de justicia, resolución de conflictos, inspecciones de policía, entre otros.

3. Desde el año 1987 se crea la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), se encarga de estudiar los posibles riesgos antrópicos o naturales y planear las estrategias de prevención para mitigar su impacto cuando alguno de estos riesgos se presenten en la ciudad.
4. Como un espacio de coordinación interinstitucional se crea el Consejo Distrital de Seguridad, presidido por el Alcalde mayor de la ciudad de turno y al cual deben asistir todas las instituciones que gestionan la seguridad en la ciudad. En el se analiza y se planea la seguridad en la ciudad y su zona e influencia, se hacen recomendaciones para garantizar el cumplimiento de las libertades constitucionales. La convocatoria de este consejo tiene una variante, al realizar en diferentes periodos, una citación no solo a las instituciones encargadas de la seguridad, sino a todas las instituciones que por alguna razón en su gestión se promueve el mejoramiento de la seguridad y la convivencia de los habitantes de Bogotá. En esta misma línea, se creo y puso en funcionamiento el Comité de Vigilancia Epidemiológica que realizaba de manera semanal un análisis sobre las problemáticas de violencia y delincuencia y proponía acciones para enfrentar los problemas detectados.
5. También para que el análisis de la seguridad, que se hace en el consejo distrital de seguridad, fuera informado en todas las instancias locales, se estableció a partir de la Administración Peñalosa, que se realizaran consejos locales de seguridad en cada una de las 20 localidades de la ciudad, los cuales estarán conformados por los Alcaldes locales, los comandantes de las estaciones, representantes de las Juntas Administradoras Locales y un coordinador de seguridad de la alcaldía.
6. Con el fin de garantizar el acceso a los diferentes espacios o establecimientos generadores de convivencia y seguridad, se creó en el 2003 el “Plan maestro de Equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y Justicia PMESCDJ”. Según Martin y Ceballos, este PMESCDJ “... no se trata solamente de un instrumento de planificación urbanístico de instalaciones y espacios físicos en los cuales deban funcionar dependencias relacionadas con la seguridad, la justicia o la defensa, sino también de introducir con claridad líneas precisas de política frente a estos temas fundamentales....”.
7. Es de resaltar que el Consejo Distrital a través de su función de control político y con sus atribuciones para determinar la estructura administrativa de la alcaldía y aprobar el plan de desarrollo y de ordenamiento físico de la ciudad, es una institución ingerente en la política de seguridad. Dentro de sus decisiones se encuentran acciones tan importantes como el nuevo código de policía y los recursos del fondo de seguridad. Así mismo, el consejo distrital, decidió crear en el año 2008 la Juntas Zonales de seguridad, como un espacio permanente en el cual, los alcaldes locales, junto con las instituciones de seguridad, policía, inspectores de policía entre otros, se reúnen con la comunidad semanalmente para buscar soluciones a las problemáticas o factores que influyen sobre la seguridad.
8. Como una de las gestiones institucionales más significativas para el mejoramiento de la función policiva de la ciudad, se encuentra la reforma al Código Distrital de policía, que entro en vigencia desde el año 2003. Una de las grandes fortalezas de este código es que se construyó de manera colectiva, tratando de integrar al sector público con el interés privado, la otra es la habilidad de sus promotores para poder expedir un código de policía para la ciudad, cuando ya había uno nacional. Para Mockus la estructura del Código se basa en la autorregulación, la corresponsabilidad y la solidaridad.

Con el fin de tener una información más confiable que permitiera diagnosticar la situación de seguridad y evaluar los resultados de las políticas de seguridad en la ciudad, se han realizado varias acciones:

1. Se creó el Centro de Estudios y Análisis de Seguridad y Convivencia que anteriormente se llamaba Sistema Unificado de información de violencia y delincuencia. Como una mezcla de un banco de datos y un centro de estudios, el CEASC es una herramienta para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas de la ciudad.
2. Algunas instituciones continuaron haciendo seguimiento a delitos o eventos que afectan la seguridad como la secretaría de movilidad, para accidentes de tránsito, las inspecciones de policía concentran la información de querrelas y contravenciones de policía y algunas instituciones del orden nacional con sedes en la ciudad se encargan de igual manera de hacer seguimiento a eventos o delitos de seguridad. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, es el centro de referenciación nacional, en su información se concentran eventos como las muertes violentas (homicidios, suicidios, tránsito), lesiones personales, violencia intrafamiliar, maltrato infantil y abuso sexual, entre otros. Por otro lado, el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Nacional, concentra la información de los delitos ocurridos en la ciudad y que son denunciados en las estaciones de policía de la ciudad.
3. Se realizaron estudios enfocados a identificar factores generadores de violencia y en especial identificar la percepción de los ciudadanos con respecto a la seguridad, los delitos de mayor impacto y a conocer los escenarios de la violencia sexual e intrafamiliar

Por otro lado en el distrito fortaleció la planeación de la seguridad y el diseño de proyectos encaminados a mejorar las condiciones de seguridad:

1. Como una herramienta de gestión y de planeación de los recursos, las administraciones pusieron en marcha el “Plan de seguridad y convivencia,” con acciones de corto y largo plazo, que se enfocaban a la participación ciudadana, el fortalecimiento de la policía y buscar métodos alternativos de solución de conflictos.
2. Se diseñaron espacios que promovían el acercamiento de la justicia al ciudadano, promoviendo así la denuncia, se le dio el poder a la comunidad de solucionar sus propios problemas creando programas de conciliación comunitaria, capacitando a mediadores comunitarios, conciliadores en equidad y Jueces de Paz. Se fortalecieron las comisarías de familia, para que atendieran los casos de violencia al interior de los hogares o con vecinos.
3. Para mejorar el sistema judicial se crearon la Unidades Permanentes de Justicia, en donde se definía de manera rápida la situación de delincuentes

Mediante estrategias de prevención situacional, se recuperó el espacio público, se mejoró la percepción de seguridad y en algunos casos se disminuyeron los delitos de alto impacto en la ciudad.

1. Se realizó una revolución urbanística de la ciudad, empezando con la intervención de la comunidad en el mejoramiento de su entorno con el programa de “obras con saldo pedagógico”, se le dio importancia a la atención del vendedor ambulante y estacionario para preservar el uso colectivo del espacio público.
2. Mega intervenciones urbanísticas para recuperar el tiempo perdido en construcción de infraestructura, lo que dejaba relegada a la ciudad en el campo competitivo en comparación con otras ciudades de Latinoamérica, promovieron que la ciudad hoy sea vista como una de las más atractivas para hacer negocios. La construcción de transmilenio, la recuperación de San Victorino y la calle del cartucho uno de los centros más grandes de distribución y consumo de droga de Suramérica, son entre otras algunas de las más significativas.

La recreación como forma de atender grupos vulnerables, lograron extraer de los esquemas de violencia a muchos jóvenes bogotanos.

1. Se creó el programa de Megabibliotecas como espacios en los cuales la lectura, inmersa en espacios como los parques, se convertía en otro medio de recreación, a la cual pueden tener acceso todos los ciudadanos.
2. La cicloruta, que complementariamente promovía el uso de medios no motorizados para acceder a lugares de trabajo, con la motivación por el deporte, mejoraba el medio ambiente de la ciudad. Así mismo, se construyeron más y mejores parques, espacios que en algunas zonas se había convertido en focos de violencia.

Algunas medidas de tipo coercitivo y el fortalecimiento de la policía metropolitana, le devolvieron a la ciudad la tranquilidad y se crearon culturas del auto cuidado.

1. En razón a que gran parte de los delitos contra la vida (Lesiones personales, homicidios, violencia intrafamiliar y muertes en accidentes de tránsito) tenían como eje común el consumo de alcohol, se decretó la “Hora Zanahoria” que consistía en cerrar los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas a la 1 a. m. lo que provocó, según los estudios de universidades como los Andes, un mejoramiento en los indicadores que reflejan el homicidio y según las estadísticas una reducción en los accidentes de tránsito con saldo mortal.
2. Los programas permanentes de desarme que no es más que la entrega voluntaria de armas, la incautación de armas blancas en los colegios y el decomiso de armas legales e ilegales, propiciaron en la ciudadanía, espacios de reflexión sobre el uso de las armas a la hora de resolver los conflictos.
3. Se crearon proyectos de acercamiento a la comunidad por parte de la policía, como los Centros de Atención Inmediata (CAI), la Policía Comunitaria con los frentes de seguridad local, Los programas Zonas de Seguras y más recientemente la Zonas de Atención integral, los cuales promovieron la confianza de la comunidad hacia la policía, la participación comunitaria en el mejoramiento de las condiciones de seguridad del entorno, la denuncia y mejoró la percepción de seguridad.

Por último, proyectos como los de desmarginalización, que como tal son un clásico proyecto de prevención situacional, puesto que con el se mejoraron las condiciones subnormales de los barrios creados en las afueras de la ciudad, en los cuales la población desplazada encontraba una vivienda en condiciones de miseria; cubriendo la ausencia de los servicios públicos, otorgando la propiedad legal del terreno y construyendo obras de infraestructura para el acceso a los mismos, permitieron la reducción de algunos delitos y de igual manera el mejoramiento de la percepción de la seguridad.

Todo este despliegue de gestión institucional para mejorar las condiciones de seguridad, debe contar con un soporte financiero que permita la implementación de políticas, no solo de seguridad sino sociales, que también aporten al mejoramiento de la calidad de vida. La seguridad ciudadana se financia, mediante recursos públicos, nacional y territorial y es el alcalde y los entes territoriales los encargados, a través de un fondo cuenta, de direccionar los recursos a tales propósitos que son nutridos mediante una contribución (5%) de las obras públicas realizadas en el territorio, lo que es claramente insuficiente para atender las necesidades que en esta materia tienen los municipios.

Bogotá en los últimos 10 años ha contado con una inversión sostenida. Desde el año 92, bajo la administración del Dr. Castro, se creó el Fondo de Vigilancia y Seguridad, el cual entre otras funciones tiene la de fortalecer la infraestructura y renovar y mantener los equipos de transporte y de comunicaciones de la policía metropolitana de Bogotá, así mismo, financia las campañas para garantizar la participación de la comunidad en la conservación de la tranquilidad ciudadana, prevención del delito y colaboración para una eficaz y oportuna administración de Justicia. Para la financiación de este fondo, las administraciones consideraron que el 5% establecido por la ley nacional, no era suficiente y lo complementaron con otras fuentes como impuestos locales, lo que permitió hacer millonarias inversiones anuales. Con estos recursos los alcaldes han financiado la construcción del centro de despacho y en los últimos años la implementación del Número Único de Atención de Emergencias 123, y renovaron su parque automotor. Para la administración actual, el Alcalde Moreno, tiene destinado invertir en seguridad en sus cuatro años de gobierno un total de \$739 mil millones en temas de seguridad, lo que permitirá, realizar intervenciones de prevención situacional en 31 zonas, que de acuerdo a un estudio de la Universidad Nacional, concentran más del 70% de los hechos delictuales de la ciudad y que por sus condiciones de infraestructura, la delincuencia encuentra un lugar propicio para cometer sus fechorías. Se seguirán construyendo CAI en los diferentes barrios de la ciudad, como una estrategia para mejorar los tiempos de atención a los hechos delictivos que se presenten y como una variante de estos, se construyeron y pusieron en marcha 20 CAI móviles; se seguirá en la implementación de la línea 123 como línea de recepción de llamadas de emergencias.

Con este panorama de cambios institucionales, de gestión de la seguridad, de creación de una plataforma financiera apta para las demandas de recursos en este tema, Bogotá lleva 20 años en un constante cambio. Con Mockus se estableció una revolución en el cambio comportamental de los ciudadanos promoviendo la cultura ciudadana. La llegada de Peñalosa, trajo consigo una reforma urbanística de la ciudad y promovió el mejoramiento de la movilidad y la recuperación del espacio público. El Alcalde Garzón, promovió una reforma social, enfocándose a los pactos ciudadanos para mejorar el entorno y con la más reciente administración del alcalde Moreno, los derechos ciudadanos salieron a reforzar todo esta gama de intervenciones para mejorar la seguridad y brindarle a los habitantes, una ciudad más amable y con mayores oportunidades.

UNA EVALUACIÓN PERMANENTE, CON EL FIN DE CONTINUAR PROCESOS Y CREAR NUEVAS OPORTUNIDADES PARA MEJORAR

Para poder evaluar las intervenciones nacionales y distritales que en materia de seguridad se han realizado y que han tenido impacto en Bogotá, hay que hacer referencia a los indicadores de delincuencia y a otras mediciones como las de victimización y percepción. Para tener un referente tomaremos las cifras incluidas en el Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá, entidad privada que administra el recurso público que proviene del registro mercantil y que por delegación del estado, puede realizar entre otras actividades, estudios e intervenciones cívico sociales. Este observatorio tiene como fuente oficial, el Centro de investigaciones criminológicas de la policía nacional, en donde se reportan todas las denuncias de delitos de la ciudad.

Según este observatorio, en la última década los homicidios se han reducido en un 45%, pasando de 2,512 en 1998 a 1341 en 2008, en estos 10 años en diciembre de 1999 se encontró el pico más alto con 262 muertes y el pico más bajo ha sido en octubre de 2008 con 82. En la actualidad Bogotá tiene una tasa por 100.00 habitantes de 19 muertes, la más baja entre ciudades intermedias y grandes del país y se ubica en la media de las tasas en las ciudades Latinoamericanas. En este punto es de resaltar las políticas Nacionales contra el tráfico de estupefacientes y las políticas locales de convivencia pacífica y desarme, como los medios para haber logrado un mejoramiento en la seguridad del país y de los centros

urbanos. Aunque en los últimos tres años el porcentaje de descenso no ha sido tan marcado se siguen manejando tasas que posiblemente son las normales para una ciudad con las características de Bogotá. Algunos analistas consideran que este reciente fenómeno de posible incremento del homicidio, se debe a la recomposición de actividades delictivas como el narcotráfico y el paramilitarismo que están tratando de reconquistar territorios en la ciudad, mediante el uso de la fuerza para y posicionarse en zonas comerciales y para retomar el control del microtráfico.

Por otro lado, las muertes por accidentes de tránsito, que más allá de marcar una tendencia delictiva, muestra en gran medida el valor de la vida en una sociedad y el acatamiento de las normas, también presentó un descenso en los indicadores del 49%. Por el contrario las lesiones personales en los últimos años han presentado un leve incremento, involucrando en gran medida a jóvenes y la principal causa es la riña, en muchos de estos casos el alcohol y la droga son factores precipitantes del delito.

Otro panorama nos muestran los indicadores de percepción de la inseguridad y de victimización, recopilados en una encuesta que se aplica de manera ininterrumpida desde hace 10 años, también por la CCB, en los cuales la victimización a cierre de 2008 se ubicaba por encima del promedio que se venía manejando en los últimos 7 años con un 39%, siendo el hurto a personas el delito más frecuente y en la comisión de este delito la presencia de violencia y la utilización de armas blancas es la constante, convirtiéndose esta característica en un factor para definir estrategias de desarme. Pero lo que más preocupa de estos resultados es el bajo nivel de denuncia, tan solo el 40% de las víctimas denunció el delito y este nivel se debe principalmente a la falta de confianza que tienen los ciudadanos en su aparato de justicia, enmarcado en el nuevo sistema penal acusatorio (SPA), el cual comenzó a ser implantando en el territorio nacional desde el año 2004 y hasta el 2008 ya se aplica en todo el territorio.

Este nuevo SPA es un sistema garantista, que tiene como principios la Dignidad Humana, la Igualdad, la Presunción de inocencia, el Debido Proceso y la Defensa, pero que para ser aceptado por la comunidad deberá tener un periodo de adaptación, tiempo en el cual el ciudadano pierda el miedo a enfrentarse con el delincuente en un juicio oral y de esta forma promover la denuncia como primera herramienta para la disminución de los delitos.

Como hecho fundamental en el análisis de la seguridad de Bogotá, están los factores asociados a la sensación de seguridad o inseguridad de los ciudadanos, denominados percepción. Esta percepción está afectada por diferentes factores, las condiciones del espacio público, la prestación del servicio de transporte público, la buena o mala convivencia y los informes presentados por los medios de comunicación. Si bien, como vimos anteriormente, algunos delitos contra la vida han tenido una fuerte disminución, la percepción de los bogotanos sigue siendo que la ciudad es un lugar inseguro. Al cierre del 2008 el 55% de los ciudadanos consideró a Bogotá como una ciudad insegura. En una medición más reciente, la percepción de inseguridad llegó al 59%, el indicador más alto en los 11 años de aplicación de la encuesta. Las condiciones socioeconómicas (principalmente desempleo) y la presencia de grupos (en particular, delincuencia común) fueron los factores más importantes para los ciudadanos cuando consideran que la inseguridad ha aumentado, sumado a esto a que la inseguridad ha aumentado principalmente en el transporte público y en las calles. La razón argumentada fue la frecuencia de robos. El hurto a personas es el delito que más los preocupa y en menor proporción, les preocupa el homicidio, abuso sexual, venta de drogas y el robo a residencias.

Estos resultados tienen gran relación con el compromiso que el ciudadano debe tener frente a la seguridad, si bien la responsabilidad es del Estado, los ciudadanos deben adquirir comportamientos que propendan por la seguridad individual y de sus bienes. En las últimas evaluaciones estadísticas se establece que los delitos contra el patrimonio han presentado un incremento sustancial, el hurto a

residencias y el hurto a personas son dos ejemplos característicos, aunque el hurto de vehículos si ha presentado una mejoría importante, la voz de alerta de la autoridades ante estos hechos se hace porque en la mayoría de los casos estos delitos se presentan por descuido o por comportamientos riesgosos de los ciudadanos, en el caso de vehículos, en el 70% de las veces son hurtados por la modalidad de halado, esto quiere decir que el delincuente encuentra el automotor desprotegido en la calle.

Otro factor que marca diferencia es la cantidad de hombres con que cuenta la policía para realizar la vigilancia y la protección de los ciudadanos, en la actualidad, según el Alcalde Moreno, en Bogotá hay al rededor de 17.000 efectivos, esto quiere decir que hay un policía por cada 400 habitantes, cifra muy baja para poder neutralizar gran parte de los delitos urbanos, como hurto y lesiones personales.

Pero Bogotá a nivel internacional presenta una mejoría en como es percibida. En los últimos 6 años, de acuerdo con América Economía, la ciudad pasó del puesto 18 al puesto 6 en competitividad, la misma publicación estableció que en el 2007 Bogotá ocupó el 4 lugar entre 18 ciudades de la región, por su percepción favorable en materia de seguridad. Los ejecutivos del continente evalúan de manera positiva la situación de seguridad en la ciudad y perciben que ha mejorado significativamente en los últimos años y esto apunta al esfuerzo del sector público y el sector privado para mejorar las condiciones de competitividad de la ciudad y atraer inversión, que se verá repercutido en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los bogotanos y por ende en el mejoramiento de la seguridad y la calidad de vida.

Los anteriores resultados han sido visibles gracias a la política de Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento, desarrollada en todas las administraciones y que tiene un componente de control social en la comunidad y en el sector privado. Las reuniones permanentes del Consejo de Seguridad que semanalmente evalúa los resultados de las acciones coyunturales y las de largo plazo, basados en la información suministrada por el CEASC y por otras instituciones públicas y privadas como Medicina Legal y el Observatorio de seguridad de la Cámara de Comercio, permiten sin lugar a dudas tener un panorama actualizado de la problemática y de las posibles soluciones.

Lo más importante es la evaluación externa. El sector privado, a través del Programa “Bogotá Como Vamos”, desarrollado en el marco de una alianza entre la Cámara de Comercio de Bogotá, el diario El Tiempo y la Fundación Corona, hace seguimiento y control de los resultados de los Planes de Seguridad mediante la realización de encuestas de victimización y percepción de seguridad. Este esfuerzo se consolidó desde el año 1997 y aún continúa haciendo una evaluación importante del plan de desarrollo de las administraciones y por supuesto de las políticas de seguridad.

Otra de las iniciativas que permiten hacer seguimiento es la llevada a cabo por La Cámara de comercio en el marco de las elecciones para alcalde, mediante el proyecto “Si yo fuera Alcalde” en el cual mediante la consolidación del pensamiento de los empresarios de la ciudad, propone al alcalde temas en los cuales se debe comprometer para mejorar la competitividad de la ciudad y el tema de seguridad es uno de los tres más importantes después de normatividad estable y servicios públicos justos. Estos compromisos son evaluados permanentemente por la Cámara en los consejos de seguridad o en los espacios de evaluación ciudadanos que se presenten.

Programas como Consejos Locales de seguridad, Zonas Seguras, los frentes de seguridad, y las juntas Zonales de Seguridad, son espacios permanentes de evaluación de la seguridad en lo local, evaluando el alcance y resultado de la gestión de los alcaldes locales en esta materia y los más importante su liderazgo para poner en marcha acciones para contrarrestar a los delincuentes.

CONCLUSIONES

Una de las conclusiones que se obtienen es que claramente, las políticas nacionales y locales son complementarias y en algunos casos las nacionales propician retos a los alcaldes en la gestión de acciones que fortalezcan el trabajo de mejorar las condiciones de seguridad. Lo difícil es medir hasta que punto el resultado se debe a cada una de ellas, como los expresan los analistas citados, dependiendo de las fuentes de información, de la población beneficiada y de otras variables, los resultados pueden ser atribuidos a una u otra, pero lo importante es que la ciudad ha recuperado parte de la tranquilidad y se ha posicionado entre las más atractivas para los inversionistas latinoamericanos.

Por otro lado, es evidente el avance en seguridad que motivaron las intervenciones urbanas, que se puede establecer como prevención situacional. La modificación de entornos combinado con una cultura ciudadana, generaron en los bogotanos escenarios de tranquilidad y optimismo, aunado a esto a los buenos resultados en el orden público, hicieron que la percepción de seguridad manejara sus mejores índices.

La participación comunitaria el estandarte de muchos proyectos y de una corriente de pensamiento, no preciso el alcance de la participación, ni le dio herramientas a la comunidad para ejercer ese derecho. La visión individual de las problemáticas provocó que gran parte de las intervenciones en seguridad se hicieran sin esa participación. Solo cuando la comunidad se organice o fue representada institucionalmente, como es el caso de la Cámara de comercio, que representa el interés empresarial, o proyectos como Bogotá como vamos, fue que la participación de la comunidad fue efectiva y se le dio relevancia al ser la única con el poder del control social.

Lo que si es claro es que la necesidad básica de inversión en seguridad debe ser la principal política, pues el sostenimiento financiero de las acciones de seguridad cuesta y la forma de financiar este rubro debe ser clara y fluida, pues como se ve en esta ciudad, no solo con cultura se mejora la seguridad, de cambios urbanísticos y de cambios sociales, que requieren de grandes inversiones, es que hay una oportunidad de mejoramiento. La ciudad creó diferentes fuentes de financiación, desde el designado por la norma nacional, hasta de recursos propios o de impuestos locales, pero el principal éxito fue crear una institución que trascendiera en el tiempo sin importar corriente política.

Proyectos de corresponsabilidad pública privada fueron el gran acierto de la gestión en seguridad, zonas seguras creado como un modelo para gestionar la seguridad en lo microlocal, en donde la comunidad, a la cual se le daba herramientas de participación, junto con las autoridades locales de seguridad y una institución privada como articuladora, generó Buenos resultados, pero para garantizar el éxito se deben tener excelentes fuentes de información y un análisis permanente y riguroso para entender la dinámica de los delitos y poder prever cambios en el comportamiento delictual que ayuden a desarrollar nuevos y mejores proyectos.

Por ultimo, la prevención y la buena convivencia son los ejes centrales de las nuevas estrategias de seguridad. En todo el documento quedó claro que el responsable de la seguridad es el estado en cualquiera de sus manifestaciones, Presidente, gobernador o alcalde, pero el compromiso ciudadano en la seguridad es clave para vencer a los delincuentes, los cuales permanentemente planean su fechoría y desafortunadamente los ciudadanos de bien, nunca planean su seguridad. Si los ciudadanos evitan los comportamientos riesgosos de descuido y olvido, se disminuirán los hurtos. Pero donde se debe centrar el mayor esfuerzo, es a la convivencia pacífica, pues esta determinado que en la mayoría de delitos contra la vida siempre hay un problema de convivencia, las riñas provocan lesiones personales, la violencia en la vía provoca muertos y lesionados en accidentes de transito y la cultura mafiosa provoca muertos por sicariato.

Bogotá hoy tiene grandes retos, volver a retornar la senda de la disminución de los homicidios o por lo menos mantener la tasa por 100.000 habitantes por debajo de 18 muertos, continuar disminuyendo los hurtos a establecimientos de comercio, lograr enrutar a la comunidad en estrategias de prevención para revertir la tendencia de aumento de los hurtos a personas y a residencias. Bogotá tiene el reto de seguir escalando posiciones en la dura batalla de la competitividad y el mejoramiento de la seguridad es el boleto para lograr ser una de las 5 ciudades más atractivas para hacer negocios en Latinoamérica.