

# **ESTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA DE BOGOTÁ D.C. 2017**

Proyecto de Inversión 1060 Laboratorio de Innovación para la Gestión  
Pública Distrital

Bogotá D.C., abril de 2017



## Tabla de Contenido

Introducción .....	1
1. Marco normativo de la política pública de seguridad y convivencia de Bogotá .....	3
1.1. Presentación .....	3
1.2. Instrumentos constitucionales y legales .....	3
a. Consejo de seguridad .....	8
b. Comité de orden público .....	10
c. Fondo de seguridad .....	11
d. Planes de seguridad .....	11
2. Mapa Institucional para la gestión de la Seguridad, la Convivencia y la Justicia en Bogotá	12
2.1. Antecedentes .....	12
a. De la Consejería de Seguridad a la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana .....	12
b. Los recursos y el Fondo de Vigilancia y Seguridad .....	15
c. Normatividad para la coordinación interinstitucional para la gestión de la convivencia y la seguridad .....	16
d. Creación del Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia .....	18
2.2. Creación del Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia .....	18
2.3. Recomendaciones .....	23
3. Estado de avance de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Bogotá .....	25
3.1. La Seguridad y la convivencia en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejor para todos” 2016-2020 .....	25
a. Reconocimiento de los logros alcanzados .....	25
b. Confiabilidad de las cifras .....	26
• Recomendación .....	28
c. Metas propuestas en materia de seguridad .....	28
• Recomendación .....	29
d. Otros temas relacionados con la seguridad dentro del Plan de Desarrollo .....	29
• Reducción de las muertes en accidentes de tránsito .....	30
• Privación de libertad de adultos .....	30
• Perspectivas de género y derechos humanos .....	30
• Seguridad territorial, Ciudad, Región .....	31
• Participación de las comunidades como un elemento central de la convivencia y la seguridad ciudadana .....	31
3.2. Intervenciones de seguridad del primer año de gobierno .....	32
• Plan de Intervención de Puntos Críticos del Crimen .....	32
• Intervención Integral del Bronx .....	33
• Recomendaciones .....	34
4. Diagnóstico sobre la formulación de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana .....	34



### **Lista de Tablas**

<i>Tabla 1.</i> Homicidios Bogotá, enero noviembre, 2015-2016 .....	27
<i>Tabla 2.</i> Metas de impacto en seguridad Plan Distrital de Desarrollo .....	28

### **Lista de Figuras**

<i>Figura 1.</i> Organigrama Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.....	21
<i>Figura 2.</i> Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2003-2015.....	26



## Introducción

La Veeduría Distrital tiene como propósito: “Promover la transparencia y prevenir la corrupción en la gestión pública distrital”, expresada en sus objetivos institucionales como lo son: “Ejercer el control preventivo como conciencia crítica frente a la Administración, para fortalecer en tiempo real la capacidad de gestión de las entidades distritales” y “Fortalecer la capacidad estratégica y operativa para prestar servicios con oportunidad, calidad y excelencia”, formuló el proyecto de Inversión 1060 “Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital” como parte del programa “Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía” del eje transversal “Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia” establecidos en el Acuerdo 645 de 2016 “por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá mejor para todos” PDD, el cual consiste en el diseño y operación de un Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital.

La creación de este Laboratorio se fundamenta, en la generación de nuevos desafíos económicos, sociales, ambientales y culturales que requieren de una ciudadanía más y mejor informada, más conectada con la gestión pública y con escenarios abiertos de participación que les permita incidir en la formulación y gestión de las políticas públicas. Este nuevo contexto exige al sector público maneras innovadoras de gestionar lo público y mejores prácticas para entregar a la ciudadanía bienes y servicios con oportunidad y alta calidad, y recuperar la confianza y legitimidad de sus instituciones.

El Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital LABcapital tiene como objetivo “Aportar a la administración municipal ideas innovadoras, metodologías, instrumentos, y buenas prácticas, que incidan en el ejercicio de la gestión pública en el ciclo de las políticas públicas y en el control ciudadano”. En este mismo sentido, sus objetivos específicos son: (i) Intercambiar conocimiento, a través de redes con actores nacionales e internacionales, para apropiar las mejores prácticas de administración y gestión pública; (ii) Adaptar las acciones de control preventivo a nuevos modelos de gestión, nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y nuevos arreglos institucionales; (iii) Fortalecer el ejercicio del control social preventivo, a través de prácticas innovadoras, que faciliten la relación horizontal y vertical entre las entidades distritales y la ciudadanía y; (iv) Contribuir a la mejora de la gestión pública y proponer soluciones a los problemas de implementación de las políticas.

De la misma manera, y para el cumplimiento de los objetivos, sus actividades giran alrededor de tres componentes: (i) Promoción de la innovación en la gestión pública; (ii) Fortalecimiento del control social preventivo mediante iniciativas de innovación; y (iii) Análisis y evaluación de políticas públicas del Distrito.



El componente de *Análisis y evaluación de políticas públicas del Distrito*, busca aportarle a la Administración Distrital metodologías e instrumentos innovadores para la evaluación de políticas públicas de manera que se logre cumplir el cuarto objetivo específico del Laboratorio “Contribuir a la mejora de la gestión pública y proponer soluciones a los problemas de implementación de las políticas públicas”. Las metodologías y herramientas innovadoras ayudarán a identificar vacíos y obstáculos en la implementación de las políticas y aportar elementos sustanciales para cumplir con su finalidad y objetivos, superando las dificultades que presentan las metodologías e instrumentos aplicados tradicionalmente para evaluar políticas públicas.

En ese sentido y teniendo en cuenta los objetivos, componentes y actividades del Laboratorio, se considera fundamental diagnosticar el estado de la política pública de seguridad y convivencia en Bogotá. La finalidad de este documento<sup>1</sup> es identificar aspectos relevantes en el marco de acción de la política pública, y por ende, brindar insumos a la administración distrital para la toma de decisiones.

El siguiente documento se compone de cuatro partes: en la primera presenta el Marco normativo de la política pública de seguridad y convivencia de Bogotá; luego se analiza el Mapa Institucional para la gestión de la Seguridad, la Convivencia y la Justicia en Bogotá; después continúa presentando el Estado de avance de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Bogotá.; y por último, se describe el diagnóstico sobre la formulación de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

---

<sup>1</sup> **Derechos morales del autor:** el presente documento fue elaborado por el señor Hugo Acero Velásquez en ejecución del contrato No. 229 del 2016 suscrito con la Veeduría Distrital.



# 1. Marco normativo de la política pública de seguridad y convivencia de Bogotá

## 1.1. Presentación

La estructura normativa e institucional de la gestión de la seguridad y la convivencia que le permite al Alcalde Mayor de Bogotá el adecuado manejo de los temas de seguridad y convivencia en la ciudad, se fundamenta en la Constitución y las leyes que le asignan responsabilidades a las autoridades distritales en estas materias, así como las normas, la estructura administrativa que el Distrito ha desarrollado.

## 1.2. Instrumentos constitucionales y legales

La Constitución de 1991 determinó, de manera clara, que el Presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del “manejo del orden público<sup>2</sup>” en sus respectivas jurisdicciones, lo que incluye, desde luego, la seguridad de los ciudadanos frente a cualquier hecho que pueda afectar su vida, integridad, bienes y honra.

De manera específica, en materia de seguridad, la Constitución Nacional de 1991 establece que “el Presidente, los gobernadores y los alcaldes son los responsables de conservar el orden público en sus respectivas jurisdicciones, en el caso de los alcaldes de conformidad con leyes, instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y de los gobernadores”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En la Constitución de 1991 no aparece el concepto de seguridad ciudadana. El concepto de orden público es equiparado al orden de lo público, que puede ser alterado no sólo por acción de los grupos armados al margen de la Ley, sino por acciones del narcotráfico, de la delincuencia organizada o común, e inclusive por hechos que afectan la convivencia de los ciudadanos.

<sup>3</sup> La Constitución Nacional, establece:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.



Igualmente, determina que “el alcalde es la primera autoridad de Policía del Municipio” y que “La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. Estas facultades fueron desarrolladas posteriormente por la ley 4 de 1991<sup>4</sup> y por la Ley 62 de 1993, que estableció las siguientes atribuciones y obligaciones de los de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía.

1. Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
2. Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo Comandante.
3. Disponer, con el respectivo Comandante de la Policía, el servicio de vigilancia urbana y rural.

---

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público...

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:...

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

<sup>4</sup> La Ley 4 de 1991 en sus artículos 9 y 12 establece que:

“Las órdenes y decretos del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción” (art.9o). “El alcalde, como jefe de Policía en el Municipio, puede revocar las decisiones tomadas por los Comandantes de Estación o Subestación, o quien haga sus veces en relación con las contravenciones y demás decisiones de su competencia. cuando éstas sean violatorias de la legalidad o cuando la conveniencia pública lo exija para la conservación y mantenimiento del orden público”. (art. 12)

En casos de perturbación grave del orden público el alcalde amparándose en la ley 136 de 1994 puede

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.
- b) Decretar el toque de queda.
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos con la Constitución y la Ley.
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o. del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.



4. Promover, en coordinación con el Comandante de Policía, programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.
5. Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.
6. Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.
7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo.
8. Verificar el cumplimiento del Código Nacional de Policía y en cuanto al conocimiento y corrección de contravenciones por parte de los Comandantes de Estación.
9. Solicitar el cambio motivado del Comandante titular de la Policía que se halle en ejercicio de sus funciones.
10. Pedir a las instancias competentes que se investigue disciplinariamente a los oficiales, suboficiales y agentes que presten sus servicios en la respectiva jurisdicción.
11. Analizar las necesidades de la Policía Nacional y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales para el efecto.

Hay que anotar, que cualquier decisión del alcalde debe estar sustentada en la Constitución, las leyes y normas que existen para regular el manejo del orden público y no pueden ser simples caprichos o iniciativas individuales. En caso contrario, la ley prevé sanciones acordes con las faltas, como lo establece la Ley 4 de 1991<sup>5</sup>.

Esta responsabilidad que tiene el alcalde municipal cubre todos los ámbitos del orden público, como son la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, debe atender, entre otras, las siguientes áreas:

---

<sup>5</sup>“(art. 14) Los alcaldes incurrirán en faltas especiales en materia de orden público sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, cuando realicen una de las siguientes conductas:

- b) Desconocer, injustificadamente, las determinaciones que sobre mantenimiento o restablecimiento del orden público se adopten de conformidad con esta ley; c) Utilizar indebidamente los recursos del Estado o de los particulares en actos que perturben la tranquilidad o seguridad pública; d) Dirigir, promover, instigar o participar en marchas, paros o motines ilegales que alteren el orden público; e) Inducir, provocar o promover la ocupación de oficinas o edificios públicos o privados de manera que alteren el orden público, y f) Por no adoptar en forma oportuna las medidas adecuadas para preservar y restablecer el orden público en su jurisdicción.

La comisión de algunas de las conductas anteriormente descritas, será sancionada según la gravedad o modalidades, con suspensión en el ejercicio del cargo de cinco a cuarenta días calendario o destitución del mismo.



- a) Calamidad Pública<sup>6</sup>.
- b) Allanamiento de Domicilio<sup>7</sup>.
- c) Control de consumo de alcohol<sup>8</sup>.
- d) Explosivos y materiales inflamables<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> El artículo 11 del Código Nacional de Policía establece que cuando se presente una calamidad pública (inundación, terremoto, incendio o epidemia) el alcalde puede tomar las siguientes medidas:

1. Ordenar de inmediato el derribo de edificios u obras, cuando sea necesario.
2. Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse;
3. Impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares;
4. Ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento;
5. Desviar el cauce de las aguas;
6. Ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y clausura de escuelas y colegios;
7. Regular el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios;
8. Reglamentar en forma extraordinaria servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase;
9. Organizar campamentos para la población que carezca de techo; y
10. Crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada, estos cargos son de forzosa aceptación”.

Estas facultades solo rigen mientras dure la calamidad y el alcalde debe informar al Concejo “en sus inmediatas sesiones ordinarias, de las medidas que hubiere adoptado” (Código Nacional de Policía, Art. 11).

<sup>7</sup> Los jefes de Policía podrán dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilios o de sitios abiertos al público en los siguientes casos:

- “ a) Para capturar a persona a quien se le haya impuesto por funcionario competente pena privativa de la libertad;
- b) Para aprehender a enfermo mental peligroso o a enfermo contagioso.
- c) Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública;
- d) Para obtener pruebas sobre la existencia de casas de juego o de establecimiento que funcione contra la ley o reglamento;
- e) Cuando sea necesario indagar sobre maniobras fraudulentas en las instalaciones de acueducto, energía eléctrica, teléfonos y otros servicios públicos;
- f) Para practicar inspección ocular ordenada en juicio de policía;
- g) Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores, y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivos con el fin de prevenir accidentes o calamidad” (Código Nacional de Policía, Art. 82).

<sup>8</sup> El artículo 111 del Código Nacional de Policía., le permite al alcalde señalar zonas y fijar horario, para los establecimientos donde se expende bebidas alcohólicas.



e) Protección Social<sup>10</sup>.

En el 2012 la Ley 1551 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” ratificó gran parte de las obligaciones y funciones en materia de orden público y de policía de los alcaldes<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> El alcalde puede reglamentar lo referente a depósitos de explosivos o de materiales inflamables en lo que tiene que ver con localización y funcionamiento (Código Nacional de Policía Art. 114), igualmente en lo que tiene que ver con la venta ambulante de artículos pirotécnicos.

<sup>10</sup> La Ley 136 de 1994 en su artículo 94, establece entre sus funciones “ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria”. Artículo 94, POSESION Y JURAMENTO.

<sup>11</sup> **LEY 1551 DE 2012** (Julio 6) Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

**Artículo 91.** Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

**b) En relación con el orden público:**

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:
  - Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
  - Decretar el toque de queda;
  - Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;
  - Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;
  - Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.
3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.
4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.  
El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.
5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.  
Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía.  
Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

**Parágrafo 1°.** La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.



Adicional a estas funciones, que los alcaldes deben cumplir o hacer cumplir, las normas propugnan por una mayor integración entre las autoridades de orden nacional, seccional y local. Para el logro de este objetivo se cuenta con los consejos de seguridad, los comités de orden público, municipal, metropolitano y regional, los fondos de seguridad y los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana.

#### a. Consejo de seguridad<sup>12</sup>

Los consejos de seguridad son reuniones mensuales o extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten, presididas por el alcalde y asisten los comandantes de la policía y demás fuerzas armadas y los organismos de justicia y de derechos humanos. A través de estos consejos, el alcalde y las autoridades locales disponen de mecanismos para el análisis de la violencia y la delincuencia, asegurar el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y la convivencia ciudadana, y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional bajo las directrices que imparta el alcalde.

Los consejos de seguridad dirigen sus esfuerzos a detectar cuáles son las causas de la violencia e inseguridad, en dónde se originan los actos violentos y qué los desencadena, esto con el objetivo de diseñar políticas, estrategias y programas integrales, sistemáticos y efectivos que reduzcan los niveles de violencia e inseguridad.

De acuerdo con el Decreto 2615 de 1991<sup>13</sup> del Consejo Distrital de Seguridad, hacen parte los siguientes miembros:

- a. El Alcalde del Distrito Capital de Bogotá, quien lo presidirá;

---

**Parágrafo 2°.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo.

<sup>12</sup> Decreto 2615 de 1991 por el cual se organizan los Consejos Departamentales de Seguridad; el Consejo del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de orden público.

<sup>13</sup> Ver modificaciones art. 3, Decreto Nacional 2615 de 1991; art 1 del Decreto 734 DE 1991 y artículos 38 al 43 del Decreto 657 de 2011.



- b. El Comandante de la guarnición militar;
- c. El Comandante del Departamento de Policía Metropolitana;
- d. El Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS (hoy suprimido)
- e. El delegado del Procurador General de la Nación;
- f. El Director Seccional de Orden Público;
- g. El Secretario de Gobierno del Distrito Capital, quien hará las veces de Secretario del Consejo.

Es importante resaltar cómo las autoridades locales pueden programar sesiones con la participación de miembros de otras instituciones estatales, dirigentes cívicos, gremiales, representantes de organismos comunitarios y de partidos y movimientos políticos, igualmente realizar sesiones de trabajo en veredas, corregimientos, barrios, áreas metropolitanas o regiones, con el fin de escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales sobre los problemas de seguridad, y a la vez comprometerlos en su solución dentro de los planes integrales de seguridad estableciendo veedurías cívicas para su adecuado y cabal cumplimiento.

El Decreto Distrital 657 de 2011<sup>14</sup> modificó la composición del Consejo de Seguridad y le definió algunas nuevas funciones. La composición del nuevo Consejo Distrital de Seguridad (Art. 39) es la siguiente:

1. El/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá o su delegado, quien lo presidirá.
2. El/la Secretario/a Distrital de Gobierno o su delegado, quien ejercerá la secretaria técnica.
3. El/la Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá o su delegado.
4. El/la jefe de la SIJIN o su delegado.
5. El/la jefe de la SIPOL o su delegado.
6. El/la Comandante de la Guarnición Militar o su delegado.
7. El/la representante de la Dirección Nacional de Inteligencia.
8. El/la Director/a seccional de Fiscalías de la Fiscalía General de la Nación o su delegado.
9. El/la Director/a Regional Bogotá del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
10. El/la Director/a de servicios Judiciales del Distrito Capital o su delegado.
11. El/la Director/a Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación o su delegado.
12. El/la Gerente del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá o su delegado.

---

<sup>14</sup> "Por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizan los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana –PICS- del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones."



13. Un/a representante del gremio de Empresas de Vigilancia legalmente constituidas que operan en el Distrito Capital.

Con base en el Artículo 40 se le definieron las siguientes funciones:

1. Hacer recomendaciones y realizar el seguimiento, la evaluación y el control de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- de alcance distrital, de ciudad región y/o área metropolitana que involucren recursos del Distrito Capital, en el marco de lo establecido en este decreto y de las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
2. Coordinar el empleo de la fuerza pública en el marco de formulación y ejecución de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS-, que se articularán con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno Nacional y los lineamientos de Política Distrital consignados en el presente Decreto.
3. Recomendar al Alcalde/sa Mayor de la Capital, los programas y proyectos y la priorización de las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
4. De acuerdo con la anterior, hacer sugerencias para la consolidación por parte de/la Alcalde/sa Mayor de la Capital del Plan de Inversiones.
5. Verificar y hacer ajustes a la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- de las localidades, los y los cuadrantes, o porciones de las anteriores, con el fin de adoptar los correctivos y ajustes necesarios.
6. Orientar la implementación de Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad –SIES- y efectuar seguimiento al mismo.
7. Ejercer el control de tutela en forma cualitativa y cuantitativa sobre las decisiones tomadas en el marco de los Consejos Locales de Seguridad.
8. Las demás que le sean inherentes a su naturaleza.

#### **b. Comité de orden público<sup>15</sup>**

En cada municipio puede funcionar un Comité de Orden Público, integrado por el alcalde, quien lo presidirá, el Comandante de la respectiva Guarnición Militar y el Comandante de Departamento de Policía. Este Comité está facultado para coordinar el empleo de la fuerza pública y de los organismos de seguridad y será el responsable de poner en ejecución los planes

---

<sup>15</sup> Decreto 2615 de 1991.



de seguridad respectivos y definir la inversión de los recursos que se manejen a través de los fondos de seguridad<sup>16</sup>.

### c. Fondo de seguridad

De acuerdo con las normas existentes en cada municipio, se debe estudiar la posibilidad de crear Fondos de Seguridad a nivel municipal, con el objetivo de obtener recursos para financiar las distintas actividades que garanticen la seguridad, además de inversiones en bienestar social, convivencia pacífica, desarrollo comunitario y en general a todas aquellas actividades que tienen que ver con la seguridad ciudadana.

Estos fondos fueron reorganizados a través del Decreto 399 de febrero de 2011 que establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones<sup>17</sup>.

### d. Planes de seguridad

Hoy, no basta para enfrentar los fenómenos de inseguridad y violencia con la trilogía Policía-Justicia-Prisión, es necesario que las administraciones locales desarrollen una política de seguridad y convivencia ciudadana de carácter integral que contemple acciones preventivas y coercitivas.

En este sentido las alcaldías deben elaborar y ejecutar políticas de convivencia y seguridad ciudadana, bajo la responsabilidad de los alcaldes, como lo establece el Decreto 399 de 2011<sup>18</sup> y la Ley 1551 de 2012<sup>19</sup>. Un plan integral, que sin descuidar las acciones coercitivas frente a la

---

<sup>16</sup> Modificado artículo 17 del Decreto 399 de 2011.

<sup>17</sup> Artículo 9°. **Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Fonset.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 418 de 1997 (**conocida como Ley de Orden Público**), prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, artículo 6°, todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada Ley.

<sup>18</sup> Artículo 16. **Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.** En cada departamento, distrito o municipio, el Gobernador o Alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno Nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público.

<sup>19</sup> LEY 1551 DE 2012. Artículo 91. Funciones de los alcaldes. Numeral 5, “Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural”.



delincuencia y los hechos de violencia, fortalezca las acciones preventivas, buscando, afianzar relaciones sociales de respeto a la vida y a los derechos humanos.

Estas políticas integrales de seguridad articuladas a los planes de desarrollo municipal y a las políticas nacionales de seguridad y convivencia deben:

- Impulsar los mecanismos de participación ciudadana.
- Recuperar la convivencia ciudadana en zonas inseguras y preservarla en áreas tranquilas.
- Establecer mecanismos extrajudiciales de gestión y tratamiento pacífico de conflictos.
- Promover la defensa de los derechos humanos.
- Orientar políticas hacia los grupos vulnerables (juventud, mujer, tercera edad, grupos étnicos minoritarios).
- Acompañar los distintos programas de un presupuesto para su financiación.
- Fijar responsabilidades, metas y plazos para el cumplimiento de los planes establecidos.
- Evaluar periódicamente los planes de seguridad.
- Crear canales amplios y confiables para que la ciudadanía pueda ejercer una veeduría sobre la marcha del plan.

## **2. Mapa Institucional para la gestión de la Seguridad, la Convivencia y la Justicia en Bogotá**

### **2.1. Antecedentes**

Desde comienzos del siglo pasado la Ley reconoce al alcalde de Bogotá como “Jefe superior de la Policía en el territorio de su jurisdicción y en consecuencia los Cuerpos de Policía residentes en el Municipio lo reconocerán oficialmente” (Art 1 de la Ley 72 de 1926). Esta misma Ley creó el cargo de “Secretario de Gobierno”. En 1968, a través del Decreto 3133, se crea la Secretaría de Gobierno y el alcalde tuvo la facultad para delegar los temas de seguridad en esa cartera.

En 1993 el Decreto Ley 1421 establece, entre otras, las siguientes atribuciones del alcalde “...las de dictar, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartir las órdenes, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas”.

#### **a. De la Consejería de Seguridad a la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana**

A mediados de los años 90 se crea la figura del Consejero para la Seguridad de Bogotá, el cual entra a compartir, con el Secretario de Gobierno, las responsabilidades en materia de seguridad.



A finales del año 1997 se elimina la Consejería de Seguridad, se reestructura la Secretaría de Gobierno y se crea, en esta Secretaría, la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con tres direcciones, la Dirección de DD HH y Apoyo a la Justicia, la Dirección de Seguridad y la Dirección de Cárcel Distrital.

En el 2001, a través del Decreto 367 se hacen algunos ajustes a la estructura organizacional y a las funciones de algunas dependencias de la Secretaría de Gobierno y finalmente el Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006 y el Decreto 539 de diciembre 29 de 2006, reafirman las responsabilidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana en cabeza de esta Secretaría, como lo establece el artículo 1:

“La Secretaría Distrital de Gobierno es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la promoción y garantía de la convivencia pacífica, los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura democrática, la seguridad ciudadana y el orden público; la prevención y atención de emergencias; la coordinación del sistema de justicia policiva y administrativa de la ciudad; la promoción de la organización y de la participación ciudadana en la definición de los destinos de la ciudad; y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles”.

Dentro de las funciones asignadas al despacho del Secretario de Gobierno, en materia de convivencia y seguridad ciudadana, cabe destacar las siguientes (art 2 del Decreto 367 de 2001):

- b. Formular políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas y de gestión local, de conformidad con los lineamientos que señale el Alcalde Mayor.
- c. Diseñar y poner a consideración del Alcalde Mayor, las políticas, planes y programas de seguridad y orden público y desarrollo local tendientes a fortalecer la capacidad de Gobierno de las localidades del Distrito Capital.
- d. Garantizar la protección a las personas en sus derechos civiles y garantías sociales, conforme a la Constitución Política y a las leyes.
- e. Instruir a la fuerza pública en los asuntos que sean de su competencia, para preservar el orden público en el territorio del Distrito Capital, en materia de seguridad y justicia, de conformidad con lo establecido en la ley.
- f. Vigilar y hacer cumplir la aplicación de las normas de policía de conformidad con la ley.
- g. Garantizar el estudio, concepto y solución de negocios de policía asignados a la Secretaría de conformidad con la ley.



- h. Servir, cuando las condiciones lo requieran, de instancia de enlace y coordinación en las acciones de apoyo con las fuerzas militares y de policía, el DAS y las autoridades para la investigación de los delitos en su área de jurisdicción.
- i. Cooperar con las autoridades competentes para prevenir y conjurar calamidades públicas, a fin de dar protección a la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

Para desarrollar estas funciones la Secretaría y el despacho del Secretario, desde finales de 1997, contaba con la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, a la que el artículo 16 del Decreto Distrital 539 de 2006, le estableció las siguientes funciones:

- a. Formular las políticas y los planes generales referidos al apoyo a la justicia y a la seguridad ciudadana y someterlos a consideración del Secretario de Gobierno, y por su conducto, al Alcalde Mayor.
- b. Elaborar en coordinación con las diferentes dependencias a su cargo y con sujeción al Plan de Desarrollo Distrital, los planes, programas y proyectos y el correspondiente Plan de Acción de la Subsecretaría y presentarlos al Secretario de Gobierno para su adopción.
- c. Diseñar y formular proyectos y programas de derechos humanos, apoyo a la justicia y garantía de derechos y libertades individuales; siguiendo los lineamientos que para el efecto señale el Secretario de Gobierno.
- d. Proponer políticas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana.
- e. Diseñar y formular proyectos y programas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana.
- f. Participar con la Policía Metropolitana en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y control de proyectos y programas genéricos o específicos de prevención y control en seguridad ciudadana que deban ser ejecutados por ella, siguiendo las pautas que para el efecto señale el Despacho del Secretario.
- g. Responder por la información de seguridad ciudadana cualitativa y cuantitativa, incluyendo aquella relativa a las reacciones, posturas, propuestas, y acciones de otras autoridades y de la sociedad civil.
- h. Apoyar técnicamente a las Alcaldías Locales en la formulación de proyectos y programas de seguridad ciudadana, siguiendo los lineamientos que para el efecto señale el Secretario.
- i. Evaluar y revisar periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana trazadas por la Alcaldía Mayor y ejecutada por las Alcaldías Locales.
- j. Establecer y aplicar métodos objetivos de evaluación de la gestión, realizando el seguimiento del rendimiento a los despachos policivos; igualmente, recomendar al Secretario de Gobierno y por su conducto, al Alcalde Mayor, la creación y supresión de los despachos mencionados.



- k. Controlar y evaluar periódicamente la ejecución de los planes, programas y proyectos de sus dependencias proponiendo los ajustes que se consideren necesarios.
- l. Coordinar el desarrollo de un sistema de información referido al mapa de riesgo de conflictos, tipificación de conflictos, delitos, violación de derechos humanos, formas de resolución de conflictos y acceso a la justicia.
- m. Identificar y evaluar las fuentes de recursos económicos para los nuevos proyectos de su dependencia, calificando su viabilidad de acuerdo con los parámetros establecidos.
- n. Apoyar el cumplimiento de las normas orgánicas de la Secretaría y de las demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos internos, respondiendo por aquellas que tengan relación directa con su dependencia.
- o. Evaluar periódicamente y hacer cumplir el convenio establecido con la Nación, para el manejo de la Cárcel Distrital.
- p. Las demás que le sean asignadas o delegadas y que correspondan a la naturaleza de la Subsecretaría.

#### **b. Los recursos y el Fondo de Vigilancia y Seguridad**

Adicional a los recursos de inversión que manejaba la Secretaría de Gobierno, especialmente la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, para la ejecución de los programas y proyectos de convivencia y seguridad ciudadana, existían los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad, los cuales debían ejecutarse de acuerdo con las líneas estratégicas que defina la Política Integral de la Administración Distrital, que debía ser formulada por la Secretaría de Gobierno, como lo establecían las normas.

El Fondo de Vigilancia y Seguridad fue creado a través del Decreto 9 de 1980, “adscrito a la Secretaría de Gobierno, como un sistema de manejo de cuentas del Tesoro Distrital, encargado de la administración de los bienes y recursos. Ese mismo año, su funcionamiento fue reglamentado por el Decreto Distrital 1278 de 1980.

En 1983, a través del Acuerdo 18 del Concejo, se transforma en un establecimiento público con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (art. 1) y en 1992 el Acuerdo 28 como “un establecimiento Público del orden distrital, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Gobierno. Esta autonomía administrativa solo duró hasta el 2002 cuando el Concejo a través del Acuerdo 071 lo constituye como un fondo cuenta, sin personería jurídica, como un sistema de cuentas, financieras y contables y cuyos recursos eran administrados por el Secretario de Gobierno o por el funcionario en quien este delegara dicha responsabilidad (art 1 y párrafo) .

Cabe anotar que desde el año 2001, la junta directiva definió las funciones del Fondo, con base en sus atribuciones legales, en especial las conferidas en el Acuerdo 28 de 1992 del Concejo



Distrital, expidió la Resolución 12 de 2001 "por el cual se establecía la Estructura Organizacional y Funcional por áreas del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C"<sup>20</sup>. Las funciones básicas, desde ese momento, fueron:

1. Adquirir, construir o tomar en arrendamiento, remodelar, mantener y proveer lo indispensable para la adecuada dotación de edificios para estaciones, subestaciones, comandos de atención inmediata escuelas de formación y capacitación, laboratorios, unidades de policía Judicial y salas de detención de la Policía Metropolitana de Bogotá;
2. Adquirir los equipos de transporte, comunicaciones, salvamento, sistematización y los que técnicamente se consideren indispensables para el buen funcionamiento de la Policía Metropolitana en la prestación de los servicios de vigilancia, prevención, información, Policía Judicial y atención de emergencias a la población del Distrito Capital;
3. Financiar las campañas que ordene el Alcalde y apruebe la Junta Directiva, 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;
4. Contratar el mantenimiento, reparación o renovación de los equipos y elementos adquiridos por el Fondo y los que sean indispensables para su adecuado funcionamiento;
5. Administrar directamente, o través de fideicomisos bancarios, los recursos propios y los Fondos entregados por particulares y destinados, por voluntad de los donantes, a vigilancia, prevención, seguridad o colaboración para la buena administración de justicia en Bogotá, D.C.;
6. Negociar empréstitos, celebrar contratos y realizar las demás operaciones propias de las personas jurídicas de derecho Público, para el logro de los objetivos y cumplimiento de las funciones del Fondo;
7. Todas aquellas que se le atribuyan por las disposiciones legales vigentes.
8. Las demás afines o complementarias con las anteriores, debidamente autorizadas por la Junta Directiva.

**c. Normatividad para la coordinación interinstitucional para la gestión de la convivencia y la seguridad**

---

<sup>20</sup> Hoy el Fondo de Vigilancia y Seguridad es una de las entidades adscritas junto con el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal; Fondo de Prevención y Atención Emergencias FOPAE; Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital; Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP; Instituto para la Economía Social IPES; Instituto Distrital de Turismo IDT; Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.



El Acuerdo 257 de 2006 estableció las Comisiones Intersectoriales como instancias de coordinación de la gestión distrital, creadas por el Alcalde o Alcaldesa Mayor, cuya atribución principal era orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometían organismos o entidades que pertenecieran a diferentes Sectores Administrativos de Coordinación (Art. 38) y en este caso, distintos sectores Administrativos de Coordinación, en particular el del Sector Gobierno, de Seguridad y Convivencia (Art. 45), que tenía la misión de:

“.....velar por la gobernabilidad distrital y local, por la convivencia y seguridad ciudadana, por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones sociales, por la relación de la administración distrital con las corporaciones públicas de elección popular en los niveles local, distrital, regional y nacional; vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital”.

Este Sector, según el Acuerdo, lo integraban la Secretaría de Gobierno, cabeza del Sector, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y por las entidades adscritas Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, el Fondo de Prevención y Atención Emergencias – FOPAE y el Fondo de Vigilancia y Seguridad (Art.51) y tenían entre su misiones la de velar *por la convivencia y seguridad ciudadana* (Art. 49).

Con base en este Acuerdo, en 2007 el Gobierno Distrital reglamentó las comisiones intersectoriales a través del Decreto 546 y conformó la Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Distrito Capital integrada por el Secretario (a) Distrital de Gobierno, quien la presidiría, por el Secretario Distrital de Integración Social, por el Director del IDRD, por el Director del IPES, por el Director de Prevención y Atención de Emergencias y por el Director del Fondo de Vigilancia y Seguridad. La Secretaría Técnica de esta Comisión era ejercida el Subsecretario de Seguridad y Convivencia de la Secretaría Distrital de Gobierno (Art 9).

El objeto y funciones de esta Comisión eran:

“...coordinar y articular la ejecución de la política de convivencia y seguridad ciudadana en el Distrito Capital. Para el desarrollo de su objeto la Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad Ciudadanas del Distrito Capital tendría las siguientes funciones:

1. Articular las acciones de fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana en desarrollo de los planes locales de seguridad, los pactos de convivencia y los planes específicos acordados con la comunidad.
2. Coordinar líneas de intervención interinstitucional en eventos que alteren la normal convivencia de la ciudad, tales como tomas, bloqueos y situaciones de carácter antrópico, entre otras.



3. Coordinar acciones y mecanismos de solución pacífica de conflictos orientados a prevenir, contrarrestar y neutralizar los desórdenes y conflictos sociales, evitando la utilización de la fuerza y las vías de hecho.

4. Coordinar la movilización de recursos humanos, logísticos y económicos del Distrito para atender las necesidades básicas de la población involucrada en las situaciones de crisis que afectan la convivencia y la seguridad”.

## **2.2. Creación del Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia**

Durante la administración del Alcalde Gustavo Petro (2012-2015) se presentó un proyecto de acuerdo que buscaba crear la Secretaría Distrital de Convivencia, Seguridad y Derechos Humanos, el cual tuvo varios debates, pero finalmente fue archivado. Ahora bien, tan pronto se posesionó el señor alcalde Enrique Peñalosa presentó la propuesta de creación de la Secretaría, la cual fue discutida y aprobada por el Concejo Distrital a través del Acuerdo 637 de 2016 “por medio del cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

El sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia quedó integrado por:

- La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, cabeza del sector y,
- La Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica del Cuerpo Oficial de Bomberos.

Este sector administrativo tiene la misión de:

Liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos, las acciones y las estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención del delito, las contravenciones y conflictividades, y la coordinación de los servicios de emergencias en el Distrito Capital en el marco del primer respondiente” (Art. 2).

Y en lo que tiene que ver con la Secretaría tiene la función de:

Orientar, liderar y ejecutar la política pública para la seguridad ciudadana, convivencia y acceso a los sistemas de justicia; la coordinación interinstitucional para mejorar las condiciones de seguridad a todos los habitantes del Distrito Capital, en sus fases de prevención, promoción, mantenimiento y restitución; el mantenimiento y la preservación



del orden público en la ciudad; la articulación de los sectores administrativos de coordinación de la Administración Distrital en relación con la seguridad ciudadana y su presencia transversal en el Distrito Capital, la coordinación del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias NUSE 123, la integración y coordinación de los servicios de emergencia; y proporcionar bienes y servicios a las autoridades competentes, con el fin de coadyuvar en la efectividad de la seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá D.C."(Art 4).

Además de las atribuciones generales establecidas para las Secretarías en el artículo 23 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia tiene las siguientes funciones básicas:

- a. Liderar, orientar y coordinarla formulación, la adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en la ciudad.
- b. Liderar, orientar y coordinar con las entidades distritales competentes, el diseño, la formulación, la adopción y la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de prevención y cultura ciudadana que promuevan la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y el cumplimiento de la ley.
- c. Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas para el mejoramiento de las rutas de acceso a la justicia y el fortalecimiento de los mecanismos de justicia formal, no formal y comunitaria.
- d. Coordinar y operar el Sistema Integral de Seguridad y Emergencias NUSE 123 del Distrito Capital, de manera conjunta, con la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias CRUE, y la Policía Metropolitana de Bogotá MEBOG, con el objetivo de garantizar una respuesta rápida y eficiente para la prevención y atención de los eventos de emergencias y seguridad en el Distrito Capital.
- e. Liderar, orientar y coordinar políticas, planes, programas y proyectos dirigido a la prevención del delito en niños, niñas y adolescentes, y las competencias del Distrito frente al sistema de responsabilidad penal adolescente en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.
- f. Liderar, orientar y coordinar la política pública para el mejoramiento de la política carcelaria y penitenciaria en la ciudad de Bogotá y la atención al pos penado.
- g. Orientar y apoyar los programas de Policía Cívica en la ciudad de Bogotá D.C. de acuerdo con los lineamientos establecidos en la ley.
- h. Liderar, orientar y coordinar los servicios de emergencia del Distrito Capital en el marco del primer respondiente.
- i. Coordinar y liderar los consejos distritales y locales de seguridad y ejercer su secretaría técnica.



- j. Implementar mecanismos de cooperación con las entidades y organismos nacionales e internacionales, de acuerdo con la normativa que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia en Colombia y las directrices que sobre la materia expida el Gobierno Nacional.
- k. Liderar, orientar y coordinar las acciones sectoriales relacionadas con la seguridad ciudadana, la convivencia y el acceso a la justicia.
- l. Liderar, orientar y coordinar la formulación de los Planes Integrales de Seguridad para Bogotá, D.C., y las localidades, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo Distrital 135 de 2004, o la normativa que lo modifique o sustituya.
- m. Definir los lineamientos estratégicos para la seguridad ciudadana y el orden público con las instituciones, entidades y organismos de seguridad del nivel territorial y Nacional.
- n. Adquirir o suministrar los bienes, servicios y contratar las obras que se requieran para el mejoramiento de las condiciones de seguridad, convivencia y acceso a la Justicia en el Distrito Capital.
- o. Propiciar las condiciones de seguridad y convivencia pacífica a través del fortalecimiento de las acciones que adelantan la Policía Metropolitana de Bogotá, la Brigada XIII del Ejército Nacional, los Organismos de Seguridad e Inteligencia del Estado con Jurisdicción en el Distrito Capital y en general las autoridades cuya competencia se oriente a la prevención, conservación y mantenimiento del orden público, la seguridad ciudadana y la defensa dentro del perímetro de Bogotá, D.C.
- p. Liderar, orientar y coordinar la implementación de las tecnologías de la información y la comunicación estratégica para el fortalecimiento de la convivencia, la seguridad y la justicia, en coordinación con las entidades distritales, territoriales y nacionales competentes.
- q. Liderar, orientar y coordinar las alianzas estratégicas con las comunidades, el sector privado y las entidades del orden distrital, territorial y Nacional, orientadas a la convivencia, la prevención del delito, la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia.
- r. Liderar, orientar y coordinar la formulación y adopción de políticas, planes programas y proyectos dirigidos a la promoción, desarrollo y organización de las iniciativas y procesos ciudadanos solidarios desde la perspectiva de seguridad ciudadana.
- s. Coordinar las acciones de protección que se requieran para grupos vulnerables en condición especial de riesgo asociado a su seguridad.
- t. Participar con la Policía Metropolitana de Bogotá, D.C., en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, adopción, seguimiento y evaluación de planes, proyectos y programas en seguridad ciudadana, que deban ser ejecutados por dicha institución, siguiendo las directrices, instrucciones y órdenes de la primera autoridad de Policía del Distrito Capital.
- u. Recopilar, centralizar y coordinar la información sobre seguridad ciudadana y sistemas de acceso a la justicia de manera cualitativa y cuantitativa, incluyendo aquella relativa a las reacciones, posturas, propuestas y acciones de otras autoridades y de la sociedad civil.



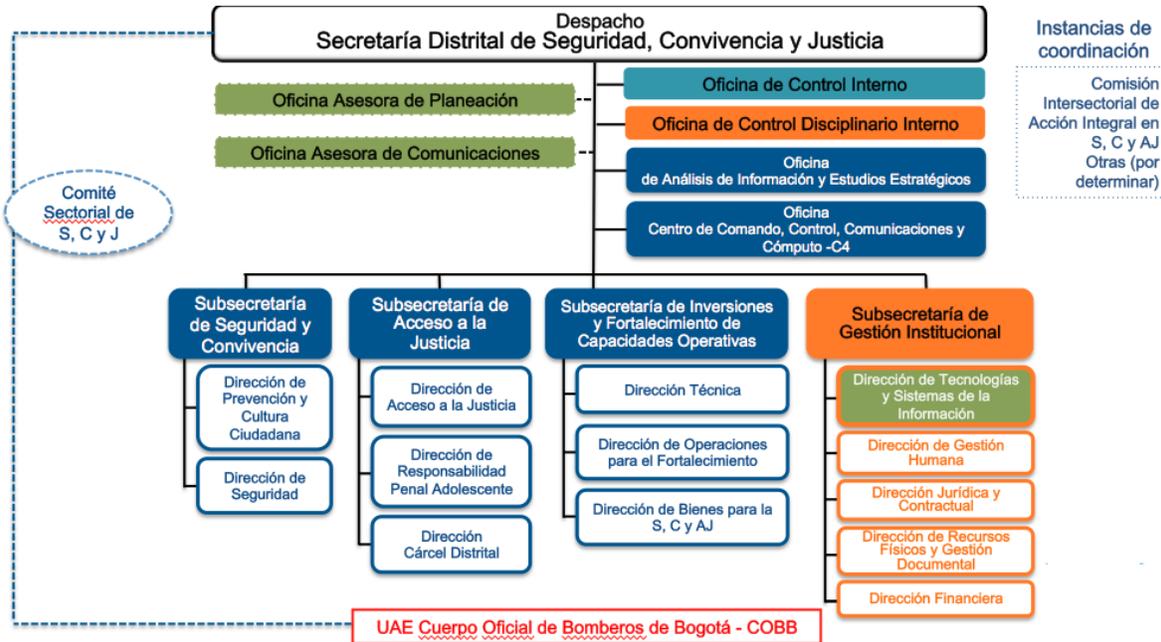
- v. Apoyar técnicamente a las Alcaldías Locales en la formulación y adopción de planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, convivencia y acceso a la justicia de acuerdo con los lineamientos definidos por el Alcalde Mayor.
- w. Evaluar y revisar periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana y acceso a la justicia trazadas por la Alcaldía Mayor y ejecutadas por las entidades y organismos distritales y las Alcaldías Locales.
- x. Fomentar la participación ciudadana para el seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que adelanta la Secretaría de Seguridad.

Con base en el Acuerdo 637 de 2016 del Concejo Distrital, la Alcaldía Mayor, por medio del Decreto 413 de 2016 creó ésta última, en su parte misional, compuesta por:

- **La Subsecretaría de Seguridad y Convivencia**, que a su vez tiene la Dirección de Prevención y Cultura Ciudadana y la Dirección de Seguridad.
- **La Subsecretaría de Acceso a la Justicia**, compuesta por la Dirección de Acceso a la Justicia, la Dirección de Responsabilidad Penal de Adolescente y la Dirección de la Cárcel Distrital.
- **La Subsecretaría de Inversiones y Fortalecimiento de las Capacidades Operativas**, que cuenta con la Dirección Técnica, la Dirección de Operaciones para el Fortalecimiento y la Dirección de Bienes para la Seguridad, la Convivencia y Apoyo a la Justicia. Esta Subsecretaría es el antiguo Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Como parte de soporte administrativo (oficinas de apoyo) estableció La Subsecretaría de Gestión Institucional, compuesta por la Dirección de Tecnologías y Sistemas de Información, la Dirección de Gestión Humana, la Dirección Jurídica y Contractual, la Dirección de Recursos Físicos y Gestión Documental y la Dirección Financiera (ver siguiente organigrama).

*Figura 1. Organigrama Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia*



Fuente: Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Dependiendo del despacho del Secretario de Seguridad, Convivencia y Justicia quedaron las Oficinas Asesoras de Planeación, Comunicaciones, Control Interno, de Control Disciplinario Interno, de análisis de Información y Estudios Estratégicos (antiguo Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana CEACSC) y el Centro Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo C4.

Cabe anotar que además de las instancias de coordinación interinstitucional para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana establecidos por la Ley, como el Consejo Distrital de Seguridad y el Comité de Orden público el Decreto 413 de 2016 estableció la Comisión Intersectorial de Acción Integral en Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia para:

“Coordinar las acciones de intervención integral encaminadas a la recuperación y consolidación de la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia en los territorios que esta determine. La Comisión está integrada por: El Secretario Distrital de Seguridad, quien la presidirá, el Secretario Distrital de Gobierno, el Secretario Distrital de Salud, el Secretario Distrital de Integración Social, el Secretario Distrital de Hábitat, el Secretario Distrital de Educación, la Secretaria Distrital de la Mujer, y podrá convocar otras entidades públicas, privadas y de la sociedad civil” (Acuerdo 637 de 2016, Artículo 17). Esta Comisión se dará su propio reglamento de funcionamiento.



### 2.3. Recomendaciones

Son tres temas que merecen especial atención en el caso del Mapa Institucional para la gestión de la Seguridad, la Convivencia y la Justicia en Bogotá:

- El primer tema tiene que ver con la justicia, en particular en lo que hace con el Sistema Distrital de Justicia. En este caso dos instancias fundamentales del sistema de justicia se encuentran por fuera de esta Secretaría, como son las Inspecciones de Policía, adscritas a la Secretaría de Gobierno y las Comisarías de Familia que pertenecen a Secretaría de Integración Social  
En el primer caso, se recomienda revisar la posibilidad que la Administración Distrital y el Concejo estudien la viabilidad de trasladar las Inspecciones a la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, otra alternativa podría ser generando facultades al Secretario de Seguridad para que en el marco del Sistema de Justicia convoque y coordine el trabajo de estas dependencias para mejorar, en particular, la convivencia ciudadana.  
Con relación al segundo caso, las Comisarías de Familia podrían hacer parte del Sistema Distrital de Justicia, como parte de la justicia familiar en torno a la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia de género, bajo el liderazgo del Secretario de Seguridad y en coordinación con la Secretaría de Integración Social.
- El segundo tema, tiene que ver con la coordinación del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias NUSE 123 y la integración y coordinación de los servicios de emergencia. En este campo, la prevención y atención de las emergencias naturales y antrópicas en el Distrito quedaron sin una coordinación clara, por un lado la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia quedó con el Cuerpo Oficial de Bomberos y el Instituto Distrital para la Gestión del Riesgo y Cambio Climático quedó adscrita a la Secretaría Distrital de Hábitat. En este campo, se recomienda en la definición de una estrategia clara de coordinación interinstitucional, en la medida en que la atención de los riesgos naturales y antrópicas no pueden estar separados y mucho menos en lo que tiene que ver con el Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias NUSE 123.
- El tercer tema tiene que ver con la Comisión Intersectorial de Acción Integral en Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia, que tiene la función de coordinar las acciones de intervención integral encaminadas a la recuperación y consolidación de la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia en los territorios que ésta determine. Esta Comisión, que está integrada por el Secretario de Seguridad (quien la presidirá) y los Secretarios de Gobierno, Salud, Integración Social, Hábitat, Educación, Distrital de la Mujer, se recomienda tener en cuenta la revisión de su



reglamento operativo en la medida que, debido a la importancia de sus miembros y cargos, termine convirtiéndose en un espacio de difícil convocatoria.

En este sentido, para viabilizar las intervenciones integrales que esta Comisión, se recomienda coordinar reuniones de manera regular, creándose un grupo técnico de funcionarios de las instituciones que la componen, que tengan poder de decisión para resolver los problemas de las zonas intervenidas y que con ellos se pueda integrar un equipo de trabajo de intervención Integral. Este grupo técnico podría ser liderado por el propio Subsecretario de Seguridad.

En el caso de los Secretarios que componen la Comisión, podrían reunirse una o dos veces al año para recibir informes sobre el trabajo adelantado por los distintos funcionarios de la Comisión técnica. De esta manera se puede garantizar el trabajo permanente y real de esta Comisión.



### **3. Estado de avance de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Bogotá**

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Política Pública de Seguridad y Convivencia está en proceso de elaboración y las acciones que se han ejecutado tienen que ver con:

- La formulación, presentación ante el Concejo, aprobación y puesta en ejecución de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, que se expuso en el aparte Mapa Institucional para la Gestión de la Seguridad, la Convivencia y la Justicia en Bogotá”.
- La elaboración del Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos” 2016-2020, que incluye en el Tercer Pilar “Construcción de Comunidad” el aparte de Seguridad y Convivencia para Todos.
- Intervenciones de seguridad del primer año de gobierno. Una serie de acciones de intervención interinstitucional para recuperar la seguridad de los bogotanos, como es el caso de la intervención del Bronx.

A continuación se presenta un análisis sobre el aparte de seguridad y convivencia en el Plan de Desarrollo, así como las acciones que hasta el momento se han ejecutado para recuperar la seguridad de los ciudadanos, temas que seguramente harán parte de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Bogotá.

Además se presentan recomendaciones de temas que podrían estar incluidos en la nueva Política Pública.

#### **3.1. La Seguridad y la convivencia en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejor para todos” 2016-2020**

Con base en la lectura del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejor para todos” 2016-2020, remitida por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, a continuación se plantean las siguientes observaciones que pueden contribuir a la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia.

##### **a. Reconocimiento de los logros alcanzados**

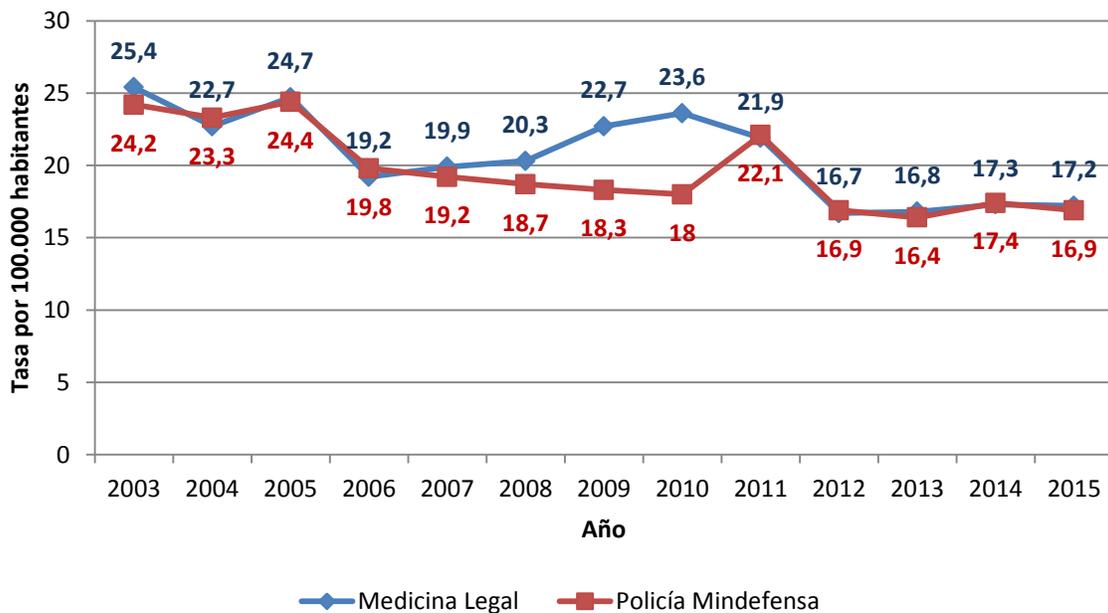
De acuerdo con la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (2003-2015) que se presenta a continuación, en el diagnóstico del Plan no se evidencia la disminución de este delito durante la



administración del exalcalde Gustavo Petro, en particular la registrada en el año 2012 cuando la tasa cayó de 22 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011 a 16,9.

Aunque en los años siguientes aumentaron levemente los homicidios, como se puede ver en la siguiente figura elaborada con cifras de Medicina Legal y del Ministerio de Defensa, cuya fuente es la Policía Metropolitana, la reducción total de este delito durante la pasada Administración (2012-2015) fue del 23%.

Figura 2. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2003-2015



Fuente: Medicina Legal, Policía, Ministerio de Defensa.

### b. Confiabilidad de las cifras

La anterior figura también muestra que existen diferencias en las cifras de las tasas reportadas por la Policía Metropolitana, que utilizó la Administración en el borrador del Plan, frente a las presentadas por Medicina Legal, particularmente durante los años 2008, 2009 y 2010, lo que pone en entredicho la confiabilidad de las mismas.



Cabe anotar que la ciudad hace 20 años logró que las cifras de muertes violentas, en particular homicidios y muertes en accidentes de tránsito, fueran convalidadas entre la Policía y Medicina Legal, a instancias de la antigua Subsecretaría de Convivencia y Seguridad, esto con el fin de que la ciudad siempre tuviera cifras confiables en estas materias antes de ser publicadas.

Estas discrepancias han persistido, si se tiene en cuenta que en la actualidad la Administración sostiene que la reducción de los homicidios hasta el mes de noviembre de 2016 supera el 6%, pero no presenta cifras, mientras que el reporte de Medicina Legal entre enero y diciembre de 2016, comparado con el mismo periodo del año anterior, apenas registra una disminución cercana al 3%, de 1.208 casos registrados el año pasado entre enero y noviembre se pasó a 1.174 en el mismo periodo de este año, como se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Homicidios Bogotá, enero noviembre, 2015-2016

GRUPO DE EDAD	HOMICIDIO				HOMICIDIO		
	Hombre	Mujer	IND	TOTAL	Hombre	Mujer	TOTAL
Antonio Nariño	16	1	-	17	19	1	20
Barrios Unidos	8	1	-	9	10	1	11
Bosa	107	10	1	118	105	8	113
Chapinero	7	1	-	8	6	-	6
Ciudad Bolívar	229	20	-	249	214	14	228
Engativa	58	8	-	66	47	3	50
Fontibón	14	-	-	14	22	1	23
Kennedy	115	19	-	134	143	11	154
La Candelaria	1	1	-	2	2	1	3
Los Martires	59	6	-	65	44	4	48
Puente Aranda	16	3	-	19	21	2	23
Rafael Uribe Uribe	94	2	-	96	76	10	86
San Cristóbal	75	9	-	84	87	9	96
Santa Fe	46	5	-	51	50	10	60
Suba	82	4	-	86	70	11	81
Sumapaz	3	-	-	3	1	-	1
Teusaquillo	4	3	-	7	8	-	8
Univuelto	34	7	-	41	33	2	35
Usaquén	36	2	-	38	30	2	32
Usme	91	10	-	101	83	8	91
Sin Información	-	-	-	-	5	-	5
<b>TOTAL</b>	<b>1.095</b>	<b>112</b>	<b>1</b>	<b>1.208</b>	<b>1.076</b>	<b>98</b>	<b>1.174</b>

Fuente: Medicina Legal.



- **Recomendación**

En este caso, se sugiere continuar con el proceso de convalidación entre el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia y la Policía Metropolitana para que el Distrito Capital pueda contar con cifras confiables permitan comparaciones con otros periodos y con otras ciudades.

**c. Metas propuestas en materia de seguridad**

Frente a las metas propuestas en materia de seguridad, se resalta la reducción propuesta de los homicidios, la cual se pretende pasar de 17,4 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2015 a 12 en el 2019, una reducción del 31% de la victimización. Como se puede ver en la Tabla 2. Además de la reducción de los homicidios, la Administración se propone reducir otros delitos, la victimización y mejorar la sensación de seguridad de los ciudadanos.

*Tabla 2. Metas de impacto en seguridad Plan Distrital de Desarrollo*

Meta	Indicador	Línea base 2015	Logro a dic 2019	Comentario	Diferencia
Disminuir a 12 por 100.000 habitantes los homicidios.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes.	17.4	12		
Disminuir en 25% el porcentaje de victimización por robo de residencias.	Porcentaje de victimización por robo de residencias. Encuesta CCB	7%	5%	En el Plan aparece 2% y en la encuesta de la Cámara es 5%	
Disminuir en 15% la tasa de lesiones personales por cada 100.000 habitantes	Tasa de lesiones personales por cada 100.000 habitantes.	169	144		
Disminuir en 10% la tasa de riñas por cada 100.000 habitantes.	Tasa de riñas por cada 100.000 habitantes. NUSE	6,474	5,826		
Disminuir en 20% la tasa del hurto a personas por cada 100.000 habitantes.	Número de casos de hurto a personas.	1,574	1,259		
Disminuir en 20% el número de celulares hurtados	Número de celulares hurtados	371,445	297,156		
Disminuir en 6% el porcentaje de victimización por robo de vehículos	Porcentaje de victimización por robo de vehículos. Encuesta CCB	21%	20%		
Disminuir en 10% las personas que consideran que la inseguridad ha aumentado	Porcentaje de personas que consideran que la inseguridad ha aumentado. Encuesta CCB	55%	50%		
Aumentar el 17% las personas que consideran que el barrio en el que habitan es seguro	Porcentaje de personas que consideran que el barrio en el que habitan es seguro. Encuesta CCB	28%	33%		
Disminuir a 8:30 minutos el tiempo promedio de respuesta en servicios de incendios con materiales pelifrosos - Matpel, rescates y explosiones (IMER)	Mejoramiento en la atención de emergencias de la ciudad. Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos de Bogotá	8:50 minutos	8:30 Minutos		
Disminuir en 10% de mujeres que consideran que el Sistema Trasmilenio es inseguro	Porcentaje de mujeres que consideran que el Sistema Trasmilenio es inseguro. Encuesta CCB	86.70%	78%		
Aumentar en 15% las mujeres que consideran que su barrio es seguro	Porcentaje de mujeres que consideran que su barrio es seguro	27%	31		
Aumentar en 17% las personas que denunciaron el delito del que fueron víctimas	Porcentaje de personas que denunciaron el delito del que fueron víctimas	18%	21		



*Fuente:* Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejor para todos”.

Entre todos los indicadores presentados, se destaca la utilización de la victimización, denuncia y percepción de la seguridad para evaluar la política pública de seguridad, en particular el primero que debería constituirse en el indicador más importante para evaluar los resultados en esta materia, en la medida en que las cifras de delitos de mayor impacto no tienen mucha credibilidad, dado el bajo índice de denuncias (solo dos o tres de cada diez delitos es denunciado) y porque en los años pasados la Veeduría Distrital detectó en varias oportunidades manipulación de estas cifras para reportar disminución de delitos.

- **Recomendación**

En esta línea, la Administración, junto con la denuncia virtual de los delitos, se recomienda promover el aumento de las denuncias, ya que esto permitiría contar con más y confiable información para la elaboración de políticas e intervenciones acordes a los problemas detectados, hacer seguimiento y evaluar los resultados. En este campo hay que realizar profundos cambios si se quiere contar con cifras más confiables. Se sugiere incrementar los puntos de recepción de denuncias en la ciudad, inclusive pueden ser móviles como algunas vez se hizo con el Programa Zonas Seguras, profesionalizar, mejorar y humanizar la atención a las víctimas de delitos y se sugiere menos dependencia de los profesionales que atienden a las víctimas y reciben las denuncias de los comandos de policía para que no exista la posibilidad de manipulación de las mismas.

Cabe anotar, que si la Administración considera avanzar por este camino, se aumentarán las denuncias, situación que:

- No debe relacionarse con el aumento de los hechos de violencia y delincuencia.
- Debe llevar a privilegiar los indicadores de victimización, sensación de seguridad y confianza en las instituciones de seguridad y justicia, además de las cifras de homicidios que son confiables para hacer seguimiento y evaluación de la política pública de seguridad y convivencia del Distrito.

**d. Otros temas relacionados con la seguridad dentro del Plan de Desarrollo**

Dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos” 2016-2020, se destacan otros temas que tienen que ver con la seguridad de los ciudadanos, algunos incluidos y otros no tenidos en cuenta, como son:



- **Reducción de las muertes en accidentes de tránsito**

Es de resaltar la meta de reducción del 15% de las fatalidades en accidentes de tránsito, es decir, en los cuatro años se espera reducir en 81 casos, pasar de 543 registrados en 2015 a 461 muertos en accidentes de tránsito en 2019.

Esta decisión y meta implican avances decisivos a propósito de un tema que pasó desapercibido para los gobiernos anteriores, pese a que los accidentes de tránsito son la segunda causa de muertes violentas en la ciudad, después de los homicidios.

Es importante resaltar que la accidentalidad vial, además de ser un problema de salud pública, es un problema de seguridad, pues los ciudadanos no sólo pueden ser lesionados o asesinados por delincuentes, sino también por un tránsito caótico. Los ciudadanos pueden morir, ser lesionados o perder sus bienes por causa de la desorganización del tráfico automotor, y por eso el Estado tiene la obligación de protegerlos frente a este riesgo. En este sentido, frente a este tema se recomienda una estrecha coordinación entre las Secretarías de Movilidad, Seguridad y Salud.

- **Privación de libertad de adultos**

A pesar de que el Plan reconoce la situación de hacinamiento de las cárceles nacionales en Bogotá (Modelo, Picota y Buen Pastor), que hoy supera el 50%, no se menciona una posible solución de este grave problema que afecta la seguridad de los ciudadanos en general y de las comunidades aledañas a estos establecimientos, así como de violación de derechos humanos de los hombres y mujeres privadas de la libertad; solución que desde luego es de responsabilidad de la Nación, pero que no puede ejecutarse sin el concurso del Distrito y también del Departamento de Cundinamarca, por ser un problema de la región central del país.

Tampoco aparece mencionado el problema de hacinamiento de las cinco Unidades de Reacción Inmediata URI de la Fiscalía, que tenían más de setecientos (700) detenidos en las calles, parques, CAI móviles e invadiendo los espacios y calles aledañas con vehículos y motos incautadas.

Al respecto, se recomienda que este tema sea tenido en cuenta dentro del Plan de Ordenamiento Territorial POT, la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana y la actualización del Plan Maestro de Equipamientos de Defensa, Seguridad y Justicia.

- **Perspectivas de género y derechos humanos**



Muy importante que desde otras áreas del desarrollo se mencione la necesidad de articulación con la Política Integral de Convivencia y Seguridad, como es el caso del aparte “Bogotá territorio seguro para las mujeres y Bogotá mejor sin violencia para las mujeres”, ante lo cual se recomienda que esta Política tenga en cuenta perspectivas importantes como las de género y derechos humanos.

- **Seguridad territorial, Ciudad, Región**

Finalmente, tal y como lo hacen el primer y segundo eje transversal (Nuevo ordenamiento territorial y Desarrollo Económico) la seguridad dentro del Plan de Desarrollo también debió tener una visión regional contando con los municipios circunvecinos, el Departamento de Cundinamarca e inclusive en relación con otros departamentos y con el país, razón por la cual se recomienda tener este aspecto en cuenta dentro de la política pública. Este escenario ampliado de la seguridad se fundamenta en dos temas que deben ser abordados por la Administración para garantizar el normal funcionamiento de la ciudad, la seguridad y bienestar de los ciudadanos.

En el primer caso, frente a hechos naturales o de terrorismo, que todavía no se pueden descartar en el país, se debe garantizar la seguridad de equipamientos estratégicos que hacen que la ciudad funcione las 24 horas del día, los 365 días de año, equipamientos que operan dentro y fuera de la ciudad y que suministran los servicios energía, agua, gas, telecomunicaciones, así como vías de acceso, aeropuertos, terminales de transporte, centrales de abastos, etc.

En el segundo caso, la criminalidad compleja y organizada que no tiene en cuenta las fronteras de la ciudad, del Departamento y de Colombia y que afecta de manera grave la región central del país. Por ejemplo, en el tema del narcotráfico, mal llamado micro tráfico, no se puede combatir adecuadamente en la ciudad si no se tiene en cuenta las zonas donde se produce y transporta la droga, las organizaciones criminales que lo hacen, cómo ingresa a la ciudad por las principales vías de acceso, terminal de transporte, central de abastos, cómo se distribuye y almacena y finalmente, cómo una parte de exporta y otra se vende al menudeo en la ciudad.

- **Participación de las comunidades como un elemento central de la convivencia y la seguridad ciudadana**

Se sugiere promover la participación, no sólo para que los ciudadanos denuncien y apoyen a las autoridades de seguridad y justicia, sino para que se constituyan en gestores, cuadra a cuadra y barrio a barrio del desarrollo de sus comunidades y para que junto con las autoridades promuevan y mantengan la recuperación de sus entornos en materia de vías, parques, iluminación, aseo, fachadas de viviendas, seguridad, convivencia, etc.



La participación ciudadana permite también un adecuado control social de las acciones que desarrollan las autoridades de seguridad y justicia, se constituye en una talanquera a la corrupción y a los malos comportamientos y es un complemento cercano a las labores que desarrollan las oficinas de control interno y de inspección y vigilancia que tienen estas instituciones.

A la vez, se recomienda revivir los Frentes Locales de Seguridad, con este u otro nombre y objetivos más amplios, al igual que las Escuelas de Seguridad, proyectos que la Administración Distrital debe liderar.

### **3.2. Intervenciones de seguridad del primer año de gobierno**

Durante el primer año de gobierno, además de la creación de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia y la inclusión dentro del Plan de Desarrollo del aparte de Seguridad y Convivencia, la Administración Distrital ha desarrollado una serie de acciones de intervención interinstitucional que buscan recuperar la seguridad de los ciudadanos, como es el caso del Plan de Intervención de Puntos Críticos del Crimen y la Intervención del Bronx.

- **Plan de Intervención de Puntos Críticos del Crimen**

Después de un análisis detallado de la concentración del crimen en la ciudad se diseñó una estrategia de patrullaje focalizada en zonas que fueron identificadas como puntos críticos de crimen, los cuales recibían, en promedio, porcentajes más bajos de presencia policial en comparación con el nivel de crimen que concentraban.

La estrategia de intervención identificó **967 puntos críticos, 384 fueron intervenidos y 583 quedaron como controles**. En los puntos intervenidos la estrategia se concentró en:

- Aumentar de manera significativa los patrullaje y presencia policial de alrededor de 55 minutos diarios por punto crítico a 105.
- Se realizaron 7 entradas de 15 minutos cada una durante el día en cada punto crítico. Las entradas se distribuyeron según la concentración temporal del crimen.
- Se efectuaron las siguientes actividades durante el patrullaje: verificación de documentos/antecedentes, visitas puerta-a-puerta, requisas, capturas, incautaciones, recuperaciones, etc.

De esta estrategia, se recomienda socializar la evaluación de los resultados obtenidos.



- **Intervención Integral del Bronx**

Para esta intervención se realizó un trabajo previo, que incluyó un censo de población flotante (niñas, niños, adolescentes y población vulnerable) y un mapa de criminalidad, que se elabora con base en las cifras de violencia y delincuencia y de información de inteligencia e investigación criminal.

Con base en esta información se identificaron las siguientes problemáticas:

- Explotación sexual infantil.
- Tráfico de estupefaciente,
- Receptación de productos hurtados.
- Tráfico ilegal de armas.
- Presencia de estructuras criminales.

Para enfrentar estos problemas, se diseñó un plan de intervención interinstitucional, que contó con la participación del Gobierno Nacional (ICBF, Ministerio de Defensa), Policía Nacional, XIII Brigada, Fiscalía General de la Nación, Secretaría de Integración Social y Bomberos.

De esta acción se obtuvo los siguientes resultados inmediatos.

- 20 capturas (entre ellos alias “Teo” y alias “flaco”).
- 105.900 dosis de estupefacientes.
- Un laboratorio para procesamiento de droga.
- 30 armas de fuego y 11 neumáticas.
- 5 granadas de fragmentación.
- 40 millones de pesos aproximadamente.
- 41 lonas (294kg) de monedas.
- 900 máquinas paga monedas.
- 71 bicicletas.
- 4 radios de comunicación.
- 3 chalecos antibala.
- 40 allanamientos.

Cabe anotar que esta intervención puso en evidencia el grave problema de “habitantes de calle” que tiene la ciudad, así como la baja oferta institucional, nacional y local, para atender esta población.



- **Recomendaciones**

Se sugiere que las intervenciones interinstitucionales sean evaluadas para poder determinar la real incidencia de este tipo de concentración de esfuerzos institucionales en la reducción de la violencia y la delincuencia en la ciudad.

#### **4. Diagnóstico sobre la formulación de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana**

Las principales líneas estratégicas de seguridad formuladas en el Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos” 2016-2020 son:

1. Desarticulación de bandas dedicadas a diferentes delitos como fleteo, hurto de celulares, tráfico de drogas, hurto a residencias, etc.
2. Enfoque de seguridad en entornos escolares:  
Corredores seguros (salida / entrada del colegio)  
Desarticulación de bandas dedicadas al micro tráfico en los entornos escolares.
3. Estrategias de seguridad en Transporte Masivo -Transmilenio- (personal encubierto de SIJIN y SIPOL).
4. Fortalecimiento de especialidades de la Policía: Inteligencia, Investigación Criminal y Gaula.
5. Incremento de participación femenina en Tránsito (600 policías mujeres para el control de tránsito de Bogotá).

Con base en estas líneas estratégicas, en la actualidad la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia definió los siguientes objetivos estratégicos, con sus respectivas metas que aparecen en negrilla:

1. Formular y liderar la implementación de la política pública distrital para el mejoramiento de la seguridad, convivencia y acceso a la justicia en Bogotá.
  - **Diseñar 100% el Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia para Bogotá.**
2. Tomar decisiones con base en información de altos estándares de calidad, en materia de política y gestión de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.
  - **Elaborar 20 documentos de política pública.**



3. Fortalecer las capacidades de los organismos de seguridad y justicia del distrito a través de inversiones que mejoren sus capacidades y sus equipamientos para que sean más efectivos en sus acciones.
  - **Construir y/o adquirir 34 equipamientos de seguridad y justicia.**
  - **Adquirir 3000 medios de transporte para el fortalecimiento de los organismos de seguridad, defensa y justicia.**
  - **Instalar 4000 nuevas cámaras instaladas en entornos de alta criminalidad de la ciudad.**
  - **Adquirir 1000 equipos técnicos de inteligencia e investigación criminal para los organismos de seguridad y defensa de la ciudad.**
  - **Adquirir 4500 equipos de cómputo y/o tecnológicos para los organismos de seguridad y defensa.**
4. Diseñar e implementar acciones que permitan controlar y prevenir el delito, mejorar la convivencia en Bogotá, aumentar la confianza en las autoridades y generar una mayor corresponsabilidad ciudadana en la gestión de la seguridad y la convivencia.
  - **Implementar 100% una estrategia de prevención del delito a través de intervenciones sociales y situacionales y la promoción de la cultura ciudadana, en el marco del PISCJ.**
  - **Implementar 100% una estrategia de control del delito por medio del fortalecimiento de la investigación judicial y criminal, la cualificación de las entidades de seguridad y la coordinación de acciones interinstitucionales.**
5. Asegurar para los bogotanos el acceso a un Sistema Distrital de Justicia que se acerque al ciudadano con servicios de calidad y que articule la justicia formal, no formal y comunitaria. Así mismo, que oriente el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente para que prevenga de manera efectiva la vinculación de jóvenes y adolescentes en actividades delictivas.
  - **Ampliar en un 20% el número de ciudadanos atendidos en los equipamientos de justicia del Distrito.**
  - **Diseñar e implementar en un 100% el Modelo de Atención Restaurativo en los equipamientos de justicia del Distrito.**
  - **Atender 400 Jóvenes en conflicto con la ley a través del Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa.**
  - **Ampliar en un 15% en número de adolescentes sancionados con privación de la libertad que son atendidos integralmente.**
  - **Implementar el 100% del Modelo de Atención diferencial para adolescentes y jóvenes que ingresan al SRPA.**



- **Brindar atención integral al 100% de la población privada de la libertad en la Cárcel Distrital de Varones y el Anexo de Mujeres, y garantizar su adecuada operación.**
  - **Diseñar e implementar 5 campañas de difusión del Sistema Distrital de Justicia.**
6. Integrar física y tecnológicamente las entidades del Sistema de Emergencias distrital para dar una eficiente respuesta a la ciudadanía.
- **Efectuar 100% la integración física de las agencias de seguridad y emergencia de la ciudad.**
  - **Efectuar 100% la integración tecnológica de las agencias de seguridad y emergencia de la ciudad.**
  - **Efectuar 100% la integración de la red de comunicaciones de las agencias de seguridad y emergencia de la ciudad.**
7. Mejorar la coordinación con las entidades nacionales, regionales y distritales para el óptimo desarrollo de la política de Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia.
- **Implementar el 100% del modelo de articulación de los operadores de justicia formal, no formal y comunitaria presentes en la ciudad, en sus fases de diseño, implementación, monitoreo y evaluación.**
  - **Implementar 100% una estrategia de control del delito por medio del fortalecimiento de la investigación judicial y criminal, la cualificación de las entidades de seguridad y la coordinación de acciones interinstitucionales.**
8. Fortalecer la capacidad Institucional y la gestión administrativa que permita:
- **Desarrollar el 100% de actividades de intervención para el mejoramiento de la infraestructura física, dotacional y administrativa.**
  - **Implementar 100% una estrategia de transparencia, cultura ciudadana y legalidad en el marco de la política Distrital de Transparencia y Lucha contra la corrupción**
  - **Implementar 100% el Sistema Integrado de Gestión-SIG al interior de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia**
  - **Implementar, integrar y actualizar cinco sistemas de información de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.**

Cabe anotar, que el ejercicio de planeación hasta ahora conocido se queda en la definición de los productos y no plantea los resultados y menos los posibles impactos que se tendrán en materia de seguridad, convivencia y bienestar de los ciudadanos.

Fin.