

POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA (2023 – 2038)

Versión: 11 de noviembre de 2022

Contenido

Introducción	4
1. Apuestas estratégicas de la PPDSCJ	6
2. Antecedentes y justificación	7
2.1 Fenómenos que inciden en la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia	9
2.5.1 Manifestaciones de la violencia a escala urbana	9
2.2 La seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia en los Planes de Desarrollo Distrital entre 1995 y 2016	12
2.3 Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Decreto 657 de 2011)	18
2.4 Planes Integrales de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia	22
2.5 Creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	24
3. Marco conceptual de la PPDSCJ	26
3. Panorama de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia en Bogotá	31
3.1 Algunas generalidades sobre la violencia en Bogotá	31
3.2 Análisis del homicidio en Bogotá	35
3.2.1 Comportamiento del homicidio en Bogotá	35
3.2.2 Análisis del homicidio en Bogotá durante el confinamiento por COVID – 19	38
3.2.3 Circunstancias del homicidio en Bogotá	40
3.2.4 Homicidios asociados a problemas de convivencia	42
3.2.5 Comportamiento espacial de los homicidios	43
3.3 Organizaciones, economías criminales y manifestaciones violentas asociadas a sus acciones al margen de la ley	52

3.4	Comportamientos delictivos y afectaciones al patrimonio público y al patrimonio privado .	53
3.4.1	Hurto a residencias.....	55
3.4.2	Hurto de celulares	55
3.4.3.	Hurto de bicicletas	55
3.4.4.	Hurto de automotores y motos	56
3.4.5	Hurto a comercio.....	56
3.4.6	Hurto a entidades financieras	57
3.5	Comportamientos contrarios a la convivencia.....	58
3.4.1	Desacato a órdenes de Policía.....	60
3.4.2	Ocupación indebida del espacio público.....	61
3.4.3	Porte de armas	62
3.4.4	Consumo de bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas en el espacio público	62
3.4.5	Caracterización de las riñas en Bogotá	64
3.6	El Acceso a la Justicia en el Distrito Capital.....	69
3.6.1	Barreras de acceso al Sistema Distrital de Justicia	69
3.6.2	Población Privada de la Libertad (P.P.L.).....	77
3.6.3	Jóvenes en conflicto con la ley en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA)	79
3.7	Equipamientos de seguridad, convivencia y justicia en el Distrito Capital	81
3.8	Sistema de videovigilancia del Distrito Capital	82
3.9	Conclusiones sobre el diagnóstico	84
3.9.1	Homicidios y criminalidad	84
3.9.2	Comportamientos delictivos y afectaciones al patrimonio público y/o privado	85
3.9.3	Comportamientos contrarios a la convivencia.....	86
3.9.4	Acceso a la Justicia	87
4.	Marco jurídico para la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.....	89
4.1	Normativa nacional	89
4.2	Normativa distrital	90
5.	Marco estratégico de la PPDSJC (Modelo).....	94
a.	Acción Unificada del Estado	95

6. Enfoques.....	96
7. Objetivo general y objetivos específicos de la PPDSCJ	98
7.1 Objetivo general de la PPDSCJ:	98
7.2 Objetivos específicos.....	98
8. Ejes estratégicos de la PPDSCJ	99
a. Eje estratégico: Prevención de violencias contra las y los ciudadanos.....	100
b. Eje estratégico: Convivencia para el tejido social y la confianza	101
c. Eje estratégico: Protección efectiva de las y los ciudadanos en el espacio público	101
d. Eje estratégico: Intervención integral de economías criminales	102
e. Eje estratégico: Justicia cercana a la ciudadanía.....	103
f. Eje estratégico: Atención de emergencias	103
Bibliografía	105

Introducción

La premisa básica de algunos estudios recientes en seguridad (Jones et al, 2015) es que fenómenos tan distintos como la pobreza, la volatilidad del ingreso, el proceso de urbanización o la fragilidad institucional pueden ocasionar el surgimiento de distintos tipos de violencia en las ciudades. Esta descripción coincide con lo que ocurre (en materia de seguridad) en las grandes ciudades de América Latina y del Sur Global (conjunto de países en vías de desarrollo del hemisferio sur): 39 de las 50 ciudades con mayor tasa de homicidios por 100.000 habitantes del mundo se encuentran en América Latina; y 43 en el Sur Global.

La tasa final de homicidios de Bogotá en 2021 fue de 14,6 por 100.000 habitantes (lejos de ciudades como Zamora o Ciudad Obregón, en México, ambas con tasas superiores a 155, 7). En el último año, sin embargo, la tasa mostró un incremento (frente al cierre de 2020) del 1,3%. En 2020, Bogotá cerró con una tasa de homicidios de 13,3 por cada 100 mil habitantes, la más baja de los últimos 59 años. El incremento (año a año) en otras ciudades de Colombia fue aún mayor. En Cali, Barranquilla y Cartagena, este mismo indicador aumentó entre el 3 y 7 por ciento. En 2019 (año pre pandémico, y con condiciones similares a las del 2021), la tasa se ubicó en 13,9 homicidios por 100 mil habitantes.

En 2021, el homicidio en Bogotá se concentra en cinco (5) UPZ de Ciudad Bolívar, tres (3) de Rafael Uribe, tres (3) de Bosa, dos (2) de Kennedy, dos (2) de Suba, una (1) de los Mártires, una (1) de Usme y una (1) de San Cristóbal. Los grupos criminales que se ven involucrados en la comisión de este tipo de delito, por lo general, recurren a la violencia para alcanzar el control de distintos mercados ilegales (ej. micro tráfico, venta en el espacio público, extorsión). Para llevar a cabo sus actividades, estos grupos se valen de métodos como la instrumentalización de poblaciones vulnerables (habitantes de calle, bici taxistas, migrantes).

En materia de hurto, la tendencia año a año, fue un poco más marcada. Entre 2020 y 2021, el incremento fue del 19,8%, siendo el hurto a personas y a motocicletas, los tipos de hurto que presentaron un incremento más drástico (del 20 y 27 por ciento, respectivamente). Este aumento se explica, en parte, por el retorno progresivo a la normalidad (que se dio en el 2021) tras el levantamiento de las medidas implementadas para contener el avance del COVID-19. Frente a 2019, en cambio, hubo una reducción (en 2021) del 15% en el hurto a personas y un aumento del 14% en el hurto a motocicletas.

Estas cifras son coherentes con la percepción. Según el último informe de Calidad de Vida en Bogotá del programa Bogotá Cómo Vamos (publicado el 27 de Julio de este año), la percepción de inseguridad en Bogotá aumentó (año a año) en 12 puntos porcentuales, pasando del 76% (en 2020) al 88% (en 2021)

Una las consecuencias que trae el incremento en la comisión de delitos en la ciudad es el deterioro en las condiciones de detención en URI y estaciones de policía. En 2021, el hacinamiento en las estaciones policía de Bogotá llegó a ser hasta del 586% (en el caso de Bosa) y en las URI del 776% (en el caso de Puente Aranda). Cerca de 17.500 personas que ya han sido imputadas por algún delito

y se les ha impuesto una medida de aseguramiento están en alguno de estos Centros de Detención Transitoria.

En materia de convivencia, la ciudad se vio afectada (principalmente) por seis tipos de conductas: porte de armas, evasión del pago de la tarifa del transporte público, desacato a órdenes de policía, consumo de SPA en instituciones educativas, ocupación indebida del espacio público y manipulación indebida de equipos terminales móviles. En 2021, estas conductas (contrarias a la convivencia) concentraron el 84% de las infracciones al Código Nacional de Convivencia en Bogotá.

Para hacer frente a estos desafíos, la política incorpora algunos elementos teóricos, que facilitan la comprensión de los factores estructurales que inciden sobre el comportamiento de los indicadores de seguridad; y aportan a la construcción de una visión de largo de plazo para la ciudad.

En primer lugar, la política parte de la idea de reconocer que existe una relación estrecha entre el comportamiento de los indicadores de seguridad y los niveles desarrollo económico y social en las localidades. Los resultados que logre la ciudad en materia de educación, salud, empleo y nutrición (entre otro) determinarán, en buena medida, el comportamiento de la seguridad en los próximos años. Por esta razón, fue incluida (dentro de la política) parte de la oferta de entidades como la Secretaría de Educación Distrital (SED), la Secretaría Distrital de Salud (SDS) o la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), entre otras.

El énfasis en abordar las causas estructurales de la violencia en la ciudad (asociadas a factores que impiden su desarrollo), no limita la implementación de acciones de seguridad que buscan garantizar el orden público y consolidar el control territorial en cada una de las localidades. En este sentido, la política busca cumplir con el propósito de garantizar la seguridad en el espacio público, proteger la infraestructura crítica e intervenir de manera gradual (pero acelerada) los mercados criminales. Estas acciones se llevan a cabo de manera conjunta entre la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Policía Metropolitana de Bogotá y la Fiscalía General de la Nación.

En segundo lugar, la política apuesta por profundizar el alcance de la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y la convivencia, y en la prevención del delito. Para esto, se propone continuar y darle impulso al trabajo que vienen realizando las redes del cuidado, en conjunto con los frentes de seguridad, en cada una de las localidades; y fortalecer la confianza entre las autoridades (incluida la Policía) y la ciudadanía. Esto incluye, poder superar las barreras de acceso a la justicia que existen actualmente en la ciudad. Este enfoque de Seguridad desde Abajo, como le conocen distintos autores (Colak et al, 2009), contribuye a garantizar lo que se conoce en la literatura como el Derecho a la Ciudad (Naciones Unidas, 2017). Esto es, la creación de “ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2017, pp. 19).

En tercer lugar, el documento hace énfasis en la importancia de fortalecer la resiliencia urbana de la ciudad. Esto significa, poder garantizar la continuidad de los distintos sistemas de la ciudad (incluido el sistema de seguridad) tras la ocurrencia de alguna catástrofe, o de un evento extremo

altamente improbable, pero de alto impacto. A estos últimos se les conoce como Cisnes Negros. La gestión del riesgo de desastres es tema de interés dentro de la política, pues ayuda a prevenir posibles alteraciones al orden público. La aparición de una nueva pandemia, la ejecución de un ataque terrorista o la ocurrencia de un evento climático extremo en Bogotá puede afectar el sistema de seguridad distrital y llegar incluso a comprometer la estabilidad de la región metropolitana (y del país).

Por último, la política pretende incorporar una visión regional a las problemáticas de seguridad que se presentan en la ciudad. Bogotá tiene aún algunas tareas pendientes en materias de coordinación regional, que dificultan la reducción de las cifras de criminalidad. Resulta urgente, entre muchas otras acciones, promover el intercambio de información de inteligencia entre los municipios de la región y fortalecer la coordinación entre las jurisdicciones de Policía de Bogotá y los municipios de la Sabana. Esta política debe servir de insumo para la formulación del Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia Regional y del Plan Maestro de Equipamientos Regionales de Seguridad, que estará a cargo (una vez termine de conformarse) de la Región Metropolitana.

1. Apuestas estratégicas de la PPDSCJ

La Administración Distrital pretende, con base en lo enunciado anteriormente, que la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia sea el instrumento orientador de los planes y programas sectoriales en el período 2023 – 2038, en aras de garantizar la sostenibilidad de las acciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia en el Distrito Capital. Así, la Política se ha trazado un total de catorce (14) apuestas para alcanzar sus objetivos:

PRINCIPALES APUESTAS DE LA PPDSCJ	
i.	Consolidar la posición de Bogotá como una de las tres ciudades capitales más seguras de América Latina
ii.	Reducir la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Bogotá a un solo dígito
iii.	Recuperar la confianza en la Policía, que sufrió una caída de 20 puntos porcentuales en los últimos 10 años.
iv.	Contar con una oferta de bienestar atractiva para los hombres y mujeres de la Policía que trabajan en Bogotá.
v.	Abordar de manera diferencial los diferentes tipos de violencia contra la mujer.
vi.	Impulsar la participación ciudadana (en torno a la seguridad) en todas las localidades y barrios de Bogotá.
vii.	Contribuir a la afectación de las organizaciones y los mercados criminales en la ciudad, a través de procesos de articulación interinstitucional entre los organismos de seguridad del nivel distrital y las entidades competentes en materia de inteligencia, investigación criminal y persecución penal.
viii.	Proteger la infraestructura crítica de la ciudad ante posibles ataques físicos y cibernéticos.

- ix. Propiciar condiciones óptimas para el desarrollo económico y social en barrios marginales, que presenten graves problemas de inseguridad asociados a fenómenos de exclusión y falta de oportunidades para los jóvenes.
- x. Superar las barreras de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres, los NNA, las comunidades rurales y la población con discapacidad.
- xi. Fortalecer la capacidad de respuesta de los cuerpos de Bomberos y de Policía, ante eventos disruptivos (desastres climáticos, futuras pandemias) que puedan afectar la seguridad.
- xii. Incrementar las capacidades tecnológicas y de inteligencia del distrito para la gestión de la seguridad ciudadana.
- xiii. Implementar programas de justicia juvenil restaurativa, dirigidos a jóvenes y a otras poblaciones vulnerables. Bogotá debe consolidarse como la “Ciudad de Nuevas Oportunidades”.
- xiv. Alcanzar una mayor coordinación con las autoridades departamentales y de los municipios vecinos, con el fin de garantizar una prestación eficiente de los servicios de seguridad, convivencia y justicia en Bogotá y en la Región Metropolitana.

2. Antecedentes y justificación

Entre los complejos desafíos que enfrenta la ciudad, la garantía en la atención y respuesta frente a fenómenos como la criminalidad y la violencia, los conflictos entre los actores sociales y las barreras para acceder a los servicios de justicia siguen siendo una preocupación para los habitantes de la ciudad. Las diferentes administraciones distritales, a lo largo de los últimos años, han trabajado en el fortalecimiento de la gestión pública en todo el territorio, y como parte de ella, se han sumado nuevos enfoques y herramientas que permiten mitigar las causas y los efectos de este problema público. Todo, a partir de un modelo de innovación pública, que comenzó a consolidarse hace treinta años, y que hoy sirve de inspiración al contribuir de manera eficaz y relevante a la mejora y la sostenibilidad a largo plazo de las políticas de seguridad ciudadana para atender adecuadamente las necesidades de la ciudad en estas dimensiones.

La gestión de la seguridad a través de políticas públicas, para Bogotá es un asunto central de las agendas de los diferentes gobiernos, es así como, para los alcaldes de la ciudad, la seguridad devino en una tarea prioritaria. De acuerdo con Velázquez (2008) la criminalidad y la violencia comenzaron a hacer parte de las responsabilidades políticas de las autoridades de la ciudad, y en ese sentido, la seguridad dejó de ser un asunto exclusivamente policial o de justicia para pasar a ser un asunto propio de la planeación y el desarrollo de la ciudad, que requería la participación de actores sociales y económicos. Este proceso se hizo más evidente desde la década de 1990, determinado por la promulgación de la Constitución Política de 1991, la profundización de la descentralización y el otorgamiento de nuevas competencias a las autoridades locales en materia de control y prevención del delito.

Por otra parte, la transformación de los asuntos públicos y la tendencia que lleva a que la seguridad ciudadana a nivel local sea una prioridad para las administraciones, también está relacionado con

procesos de cambio y reforma por factores nacionales. Como se señaló anteriormente, la Constitución Política de 1991 estableció un nuevo arreglo institucional orientado a la consolidación de la descentralización política, administrativa y fiscal, y en dicho contexto las entidades territoriales tendrían competencia para establecer de forma articulada con las autoridades nacionales – como la Policía Nacional, por ejemplo – las políticas públicas que responderían a las demandas específicas en seguridad y convivencia. En ese sentido, conviene señalar que la sinergia entre las políticas públicas nacionales y las políticas públicas en el nivel territorial permitieron que, de acuerdo a Ceballos y Martin (2004) hubiese una mejoría en las condiciones de seguridad en el país y sus centros urbanos, considerando la compleja coyuntura experimentada durante la década de 1990 por la lucha contra los carteles del narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, entre otros. Adicionalmente, la Constitución Política de 1991 estableció en el artículo 315 que los alcaldes eran los responsables de conservar el orden público en los municipios y la primera autoridad de policía de la jurisdicción y que como tal la Policía Nacional cumpliría con prontitud y diligencia las ordenes de los alcaldes.

En ese contexto, Bogotá ha sido considerada como un referente internacional en el mejoramiento de sus condiciones de seguridad y convivencia, gracias a la articulación entre las políticas públicas del nivel nacional y las acciones desarrolladas por parte de la Administración Distrital. Una de las principales manifestaciones de esta mejoría en el contexto de seguridad de la ciudad se expresa encontró en la reducción del homicidio, que pasó de una tasa de cerca de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en su pico en 1993 hasta, a 22 homicidios en 2004. Para el año 2021, la tasa era de 14 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo que muestra que la Administración Distrital ha estado en la capacidad de reducir este fenómeno, en coordinación con los organismos de seguridad y justicia en los diferentes niveles. y 14 en 2021.

Por otra parte, la transformación del contexto de seguridad y el fortalecimiento institucional para atender las problemáticas del sector están relacionadas con la actualización de normativa nacional relacionada con la toma de decisiones de política en materia de seguridad, convivencia y acceso a la justicia, que evidencian una correspondencia entre las acciones llevadas a cabo en cada nivel. Dentro de estas se encuentran, principalmente, la actualización del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana a través de la Ley 1801 de 2016, considerada como la herramienta al servicio de las autoridades y de los ciudadanos para la resolución de conflictos y se prevenga que las conductas contrarias a la convivencia se conviertan en problemas que deban ser resueltos a través de la administración de justicia. Adicionalmente, se considera la promulgación de la ley 2197 de 2022, más conocida como Ley de Seguridad Ciudadana, mediante la cual se incluyen reformas al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal, y que tiene como fin el fortaleciendo de los instrumentos jurídicos y los recursos económicos con que deben contar las autoridades con el fin de consolidar la seguridad.

Adicionalmente, la creación de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia en 2016 ha permitido que el Distrito Capital cuente con una entidad responsable del direccionamiento estratégico del sector, a cargo de la formulación e implementación de acciones coordinadas con

autoridades concurrentes a la misión de la entidad tales como la Policía Metropolitana de Bogotá, la fiscalía general de la Nación, el Ejército Nacional y Migración Colombia, entre otras.

En ese orden de ideas, se presenta a continuación una caracterización de la evolución tanto de la gestión de la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia a partir de la aplicación de marcos conceptuales orientados a un cambio en el comportamiento de la ciudadanía y a la intervención del espacio urbano para prevenir y controlar los delitos y comportamientos contrarios a la convivencia. Asimismo, a dotar a la ciudad de los equipamientos necesarios para atender las necesidades de la población por seguridad, acceso a los mecanismos de justicia y la atención de emergencias, todo en el marco de un fortalecimiento del sector a través de los Planes de Desarrollo Distrital y demás instrumentos para el direccionamiento estratégico de las entidades y acciones.

2.1 Fenómenos que inciden en la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia

2.5.1 Manifestaciones de la violencia a escala urbana

En la última década, el crimen y la inseguridad ha sido uno de los principales problemas de los ciudadanos en los países de América Latina y el Caribe. Así se reconoce luego de analizar las encuestas de opinión de Latinobarómetro, en el cual, el problema principal, percibido en 2004 era el desempleo con un promedio de 29,3% de los ciudadanos identificándolo como su mayor preocupación. Esta tendencia empieza a revertirse en 2015 cuando la seguridad fue señalada como la mayor preocupación en 15 de los 18 países encuestados de la región. Para ese año, el 22,8% de los latinoamericanos encuestados opinó que la seguridad era el principal problema de su país, seguido del desempleo, con el 16, 2% y la economía con 8, 2% (Latinobarómetro, 2019).

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dentro de los factores que más afectan a los latinoamericanos, además de la persistencia de altos niveles de desigualdad en los ingresos y en el acceso a los servicios, es importante considerar otros factores como son: los niveles significativos de violencia letal y no letal, la ausencia de oportunidades para la juventud y la percepción de corrupción e impunidad prevalentes, que en la región alcanzan los niveles más altos y crecientes de percepción de que el gobierno es corrupto, cerca del 80%. Lo anterior, agravado por un sistema de justicia penal saturado que ha derivado en una pérdida de confianza en el mismo por parte de la población (PNUD, 2021, p. 10)

Por lo anterior, al cierre del año 2019 muchos países de la región experimentarían mayores niveles de descontento y desconfianza social, y en particular, tres de ellos, el levantamiento violento de cierta parte de la población (Ecuador, Colombia y Chile), como símbolos de sociedades que llegan al borde de sus tensiones, y, en consecuencia, una preocupación creciente con respecto a la filtración de grupos criminales y violentos en las protestas para socavar la estabilidad y alimentar la polarización (Latinobarómetro, 2021)

En el año 2020, Latinoamérica estuvo marcada por el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19 que afectó significativamente más de 1.3 millones de personas que murieron y millones más perdieron sus medios de subsistencia. Algunas cifras muestran una contracción económica regional promedio de -7,7% para 2020, la más grande de un siglo, y un rebote de 3,7% en 2021. Además, de un aumento de la violencia de género contra las mujeres y la sobrecarga de trabajo de cuidado durante el confinamiento. En suma, la pandemia profundizó la brecha hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y ha exacerbado las vulnerabilidades de los grupos más desfavorecidos.

El último informe de políticas de la ONU sobre el impacto de COVID-19 en América Latina y el Caribe señala que superar los efectos devastadores de la pandemia exigirá “un fuerte compromiso con la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, así como una presencia eficaz, responsable y receptiva del estado (ONU, 2020, p. 12).

Bajo este escenario, se deslumbran retos como la recuperación del orden público y la seguridad ciudadana, dos elementos que conforman el sustento de las diferentes acciones que deben desarrollar los Estados, con la colaboración de la ciudadanía, destinadas a asegurar la convivencia y el desarrollo pacífico y la erradicación de la violencia, con el fin de garantizar la vida, la integridad, libertad y patrimonio económico.

Frente a este escenario, la inseguridad debe abordarse como un obstáculo multidimensional para el desarrollo y cuya solución requiere inversiones en muchos campos adicionales, particularmente, en la prevención más amplia de la delincuencia y la violencia, así como en iniciativas de justicia penal. Un enfoque integral y multidisciplinario para promover la seguridad y la prevención de la violencia es esencial para lograr resultados significativos y sostenibles (UNODC, 2021).

De acuerdo con el último “Estudio mundial sobre el homicidio” de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019), la actividad criminal es responsable de más muertes en todo el mundo que el conflicto armado y el terrorismo combinados. A menos que la comunidad internacional tome medidas decisivas, las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 para reducir significativamente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad relacionadas para 2030 no se alcanzarán

La información y los datos presentados en el Estudio mundial sobre el homicidio 2019 ilustran la magnitud de la violencia letal en todo el mundo. Aunque el número de víctimas de homicidio registradas ha aumentado constantemente, la tasa mundial de homicidios ha disminuido debido a un aumento en la población general. Las causas del homicidio son múltiples, y los factores socioeconómicos como la desigualdad, el desempleo y la inestabilidad política pueden crear entornos propicios para la violencia letal. Las características demográficas, como el sexo y la edad de una persona, pueden actuar como causas o factores de protección frente al homicidio.

Los esfuerzos para reducir el número global de víctimas de homicidio pueden ser más efectivos si se dirigen a las partes del mundo más afectadas por la violencia homicida, particularmente ciertos

países de Centro y Sudamérica, donde se presentan las más altas tasas de homicidios y en donde los hombres jóvenes están especialmente en riesgo, con una tasa de homicidios para hombres estimada en 46 por cada 100,000 habitantes, mucho más que el riesgo que enfrentan sus pares en otras regiones. Las armas de fuego también están involucradas con mayor frecuencia en los homicidios que en otras partes del mundo.

Resulta preocupante el asesinato de mujeres por parte de parejas o miembros de la familia, que presenta una tendencia al aumento con el 58% en 2017, y el número total de personas que perdieron la vida por este tipo de homicidio aumentó de 48,000 víctimas en 2012 a 50,000 en 2017. El hogar, sigue siendo el lugar más peligroso para las mujeres, quienes continúan soportando la mayor carga de victimización letal resultado de la desigualdad y los estereotipos de género.

Al respecto, la imposición de medidas de confinamiento obligatorio que buscaban combatir la propagación del COVID-19, también pudo haber contribuido a incrementar la vulnerabilidad de las víctimas, en particular de mujeres, debido al aumento en las necesidades económicas, el aumento de factores de estrés y el cierre de los espacios físicos de servicios de apoyo a la mujer. Estos y otros factores de riesgo presentes en la actual pandemia han contribuido a un aumento en las violencias basadas en género.

Al respecto, ONU Women (2021) resalta que la violencia basada en género siempre se ha caracterizado por ser un comportamiento con una baja tasa de denuncias, tanto en contextos normales como en contextos de emergencia, y resalta que la pandemia de COVID-19 plantea un desafío para la recolección de datos como encuestas, grupos focales u otras aproximaciones.

El análisis de UNODC de las tendencias en 68 ciudades en 66 países muestra una caída promedio del 34% en las tasas de homicidio entre 2003 y 2016 en esas ciudades, en comparación con una disminución del 16 % en las tasas nacionales correspondientes. En las Américas, la diferencia, en las tendencias entre las tasas de homicidios urbanos y nacionales es aún más notable. Durante el mismo periodo, hubo una caída promedio del 29% en las 17 ciudades más grandes, mientras que las tasas nacionales de homicidios aumentaron en un 2%. Estas cifras sugieren que los aumentos en la violencia homicida reportados en algunos países de las Américas han ocurrido fuera de las grandes ciudades (UNODC, 2019, p. 21).

De acuerdo con el informe “Visión Estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025” (2021) la región se enfrenta a una serie de desafíos con los cuales ha batallado durante mucho tiempo, que se agravan como consecuencia de la pandemia por el COVID-19 como son los altos niveles de desigualdad y violencia. Estos fenómenos vienen acompañados de un crecimiento económico ralentizado, la percepción de una creciente corrupción e impunidad, un crecimiento del descontento social, una mayor vulnerabilidad a las amenazas ambientales y los impactos negativos (UNODC, 2021).

Durante el periodo 2020-2021, los grupos delictivos adaptaron rápidamente sus actividades a consecuencia de la pandemia por el COVID-19 y los confinamientos que se impusieron a raíz de esta.

Aunque, las respuestas pudieron haber diferido de unos países a otros en la región, es posible que a la larga las técnicas empleadas dieran lugar a la aparición de nuevas pautas de crimen como es el caso de los ciberdelitos y de violencia al incrementar o fortalecer el control sobre los territorios mediante actividades de abastecimiento y seguridad en aquellas áreas con poca presencia del Estado, combinado con la fragilidad de las instituciones, el aumento de las desigualdades y la agitación política.

2.2 La seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia en los Planes de Desarrollo Distrital entre 1995 y 2016

A través de las acciones desplegadas en materia de seguridad y convivencia ciudadana en los Planes de Desarrollo Distrital (PDD, en adelante), se materializó el cambio de orientación e intervención por parte de las autoridades distritales frente a la gobernanza del sector, en aras de consolidar un conjunto de instrumentos que atendieran los principales problemas en seguridad y contribuyeran a recuperar un marco de convivencia ciudadana en el que los conflictos se gestionaran de forma no violenta. Además, y desde un enfoque integral, la intervención sobre el espacio urbano, haciendo especial énfasis en espacios públicos como parques, plazas y calles, que en su conjunto contribuyeran tanto al mejoramiento de las condiciones de vida en Bogotá como a prevenir el delito y las manifestaciones de violencia.

El respecto, el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas “Formar Ciudad”, expedido a través del Decreto Distrital 295 de 1995, estableció como una de sus seis (6) prioridades “Fortalecer la autorregulación ciudadana: cultura ciudadana”, que se desarrollaría a través de la Estrategia de Cultura Ciudadana (artículo 7°), que consistía en “(...) *desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno*” (Decreto 295 de 1995, artículo 7°). En ese sentido, el primer gobierno de Antanas Mockus (1995 – 1997) hizo un énfasis especial en la cultura ciudadana para la construcción de costumbres, acciones y reglas compartidas por la sociedad para la generación de sentido de pertenencia por la ciudad y facilitar la convivencia ciudadana.

Adicionalmente, en el artículo 24° del Plan de Desarrollo se definió que la política sectorial de seguridad ciudadana se orientaría a

Fortalecer las barreras sociales y culturales frente a la transgresión y a la agresión; apoyar la protección y prevención; promover la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos. Reforzar la prevención y atención de emergencias, la disminución de la vulnerabilidad a los desastres naturales o antrópicos y la efectiva y adecuada atención de los mismos.

En referencia al mantenimiento del orden y la tranquilidad se propiciará la revisión del sistema de Comandos de Atención Inmediata (CAI).

En ese orden de ideas, el Plan de Desarrollo dispuso un conjunto de megaproyectos – artículo 42° - , a través de los cuales se buscaría la “coordinación de medios y la concertación de acciones entre el Distrito, la Nación, el departamento de Cundinamarca, los municipios vecinos y eventualmente el sector privado”. El 6° megaproyecto, denominado “Seguridad Ciudadana”, estaba orientado a:

Para lograr un entorno urbano seguro, el Distrito coordinará sus esfuerzos en autorregulación ciudadana, usos adecuados del espacio público y protección y adecuada atención de amenazas naturales o antrópicas, con las labores de vigilancia y justicia que aporta la Nación.

Con ello, la cultura ciudadana buscaba, principalmente armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Adicionalmente, implicaban una forma de gobernar en la que se hizo hincapié en la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos en espacios, transportes y establecimientos públicos y entre los ciudadanos y las autoridades, dado que lo público depende en gran medida de la calidad de esas interacciones. Gracias a ello, y con el propósito de reducir la violencia en Bogotá, se introdujeron iniciativas que buscaron desarmas a la ciudadanía y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas. También se impulsaron iniciativas orientadas a la promoción de mecanismo alternativos de resolución de conflictos entre ciudadanos y en el ámbito familiar.

Por su parte, en el PDD “Por la Bogotá que queremos” (1998), dado a través del Acuerdo Distrital 6 de 1998, la Administración Distrital liderada por el alcalde Enrique Peñalosa (1998 – 2000) tenía como propósito en materia de seguridad y convivencia “Prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, solidaridad, el respeto y la vida en comunidad”, como se estableció en el artículo 24° del PDD. En ese sentido, y de acuerdo con el artículo 25° del Acuerdo 6 de 1998, las acciones en este cambio se orientaron a “(...) restablecer el balance entre las actuaciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos, entre las acciones de prevención y protección, regulación y control de las actividades delictivas y los comportamientos que lesionan el bienestar de la comunidad”, así como a i) actuar frente a la falta de respeto a las normas de convivencia, ii) promover acciones para el restablecimiento de la confianza entre autoridades y ciudadanía y iii) fortalecer los lazos de convivencia entre la ciudadanía. Para ello, la Administración Distrital implementó cinco (5) programas definidos por el artículo 26° del Acuerdo 6 de 1998, a saber:

- a) Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana: orientado al fortalecimiento operacional del Consejo Distrital de Seguridad, el mejoramiento del servicio de la Policía a través de la formación y el aumento del pie de fuerza, y el fortalecimiento de la infraestructura carcelaria.
- b) Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía: orientado al trámite de iniciativas legislativas y normativas para la seguridad y convivencia ciudadanas, el fortalecimiento de las relaciones entre las autoridades y la ciudadanía y el fortalecimiento del sistema de información sobre violencia y delincuencia, así como la gestión del conocimiento para la toma de decisiones.

- c) Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana: orientado a la reducción de la violencia intrafamiliar, la ampliación de espacios para la convivencia ciudadana y la recuperación de valores para fortalecer el sentido de pertenencia por la ciudad.
- d) Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público: orientado a desarrollar acciones de apropiación del entorno, a través de la convocatoria a organizaciones sociales para el disfrute y mantenimiento de las obras y actividades en el espacio público.
- e) Prevención de riesgos y atención de emergencias: orientado a la protección de la vida, la infraestructura y el ambiente frente a desastres no voluntarios, para lo cual se organizaría el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Desastres y se fortalecería la infraestructura y dotación del Cuerpo Oficial de Bomberos.

De esa manera, el modelo impulsado por el alcalde Peñalosa se relaciona con la teoría de la “ventana rota” y el principio de la “tolerancia cero”, los cuales se adoptarían a partir de la experiencia de Nueva York durante la década de los noventa. Así, se destacaron las operaciones de recuperación urbana de ciertas zonas críticas de la ciudad por su deterioro tanto físico como social como, por ejemplo, la intervención de la zona de “El Cartucho” y la construcción del parque Tercer Milenio en el centro de Bogotá. También son importantes dentro de este contexto medidas orientadas hacia el fortaleciendo de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores, expresadas en el incremento sustancial de las inversiones para dotar la policía metropolitana, así como para crear espacios de retención y mejorar los existentes en la ciudad.

El énfasis en la cultura ciudadana se retomaría durante el segundo gobierno de Antanas Mockus (2001 – 2004) de acuerdo a lo establecido en el PDD “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, que tenía como objetivo general, de acuerdo a lo indicado en el artículo 1° del Decreto 440 de 2001:

(...) avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.

En tal sentido, no se encuentra en este PDD un capítulo destinado exclusivamente a las acciones en materia de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia, sino que desde la promoción de la cultura ciudadana se lograría que la ciudadanía cumpliera las normas en aras de la convivencia, así como se lograría promover prácticas para la protección de la vida. Dicho esto, en el artículo 7° del Decreto 440 de 2001 se definió como objetivo de cultura ciudadana “Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos”, y que se cumpliría a través de las políticas de cultura ciudadana definidas en el artículo 8°:

- a) Reconocer e incentivar el cumplimiento de normas y acuerdos y buscar saldo pedagógico cuando fuere necesario sancionar.

- b) Promover la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos
- c) Dar prioridad a proyectos acordes con los objetivos del Plan de Desarrollo, dirigidos a grupos y personas de reciente inmigración a la ciudad y a comunidades dispuestas a procesos de cambio cultural.
- d) Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. Se crearán el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Juventud y se promoverán las Asociaciones Juveniles.
- e) Potenciar las contribuciones del arte, la recreación, el deporte y el ambiente a la comunicación y a la convivencia.
- f) Desconcentrar la oferta cultural y fortalecer la cultura popular.

Así, conviene mencionar que dentro de los proyectos prioritarios se encontraban, según el artículo 10°, el diseño e implementación de un nuevo Código de Policía y “Vida Sagrada”, entendido este como un proyecto para propiciar el desarme la reducción de las muertes violentas en la ciudad, así como a fomentar modos de vida que garantizaran a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos y libertades, junto a una mayor confianza en el Estado y el buen uso de la fuerza.

El PDD “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” (2004 – 2008), establecido a través del Acuerdo 119 de 2004 y que orientó la gestión del alcalde Luis Eduardo Garzón incluyó las acciones en materia de seguridad, convivencia y acceso a la justicia dentro del Eje de Reconciliación (art. 16) y que tenía como objetivo:

Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas.

Con este marco, la Administración Distrital dispuso un conjunto de políticas para desarrollar el Eje de Reconciliación en el artículo 17° del Acuerdo 119 de 2004, en las que se destaca el énfasis en la prevención de la violencia y los factores que contribuyen a la criminalidad, la participación de la ciudadanía en asuntos relacionados con la seguridad y la convivencia, y el fortalecimiento del sistema de justicia en el Distrito y la búsqueda de la reconciliación. Con ello, algunas de las políticas del eje se encuentran definidas a continuación:

Seguridad: Se propiciarán acciones tendientes a la prevención y el control de la violencia y la delincuencia y a la conservación del orden público en la ciudad, en el marco del respeto a los derechos fundamentales.

Fortalecerá la capacidad de los organismos civiles y de la Fuerza Pública a fin de lograr el ambiente de convivencia social requerido para que los ciudadanos puedan realizar el

ejercicio público y privado de todas las libertades previstas en el orden constitucional y para garantizar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de las personas.

Prevención de riesgos y atención de emergencias: Se fortalecerá la capacidad del Distrito, de sus localidades y de sus habitantes para reducir los riesgos y brindar respuesta oportuna y efectiva a emergencias generadas por eventos de origen natural y antrópico.

Justicia para la paz: Se promoverá y consolidará una cultura de paz, de no violencia, de solidaridad, que promueva la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y se fortalecerán las instituciones para una pronta y cumplida justicia.

A su vez, en el artículo 19° del Acuerdo 119 de 2004 se indicaron los programas que se implementarían para desarrollar el Eje de Reconciliación, dentro de los cuales pueden destacarse algunos por su alcance para garantizar las condiciones de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia, así como a la prevención de riesgos y a la atención de emergencias:

- Gestión pacífica de conflictos.
- Sistema de Justicia de la ciudad
- Atención integral de violencia, delincuencia y orden público
- Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos
- Participación para la decisión

En ese orden de ideas, las acciones del PDD “Bogotá sin Indiferencia” contemplaban una visión más amplia e integral de la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia, así como a fortalecer la atención de emergencias como parte fundamental de la protección de la vida en el Distrito Capital.

El 9 de junio de 2008 se promulgó el PDD “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, liderado por el alcalde Samuel Moreno (2008 – 2011) y la alcaldesa Clara López (2011), que estableció como uno de sus principios en el artículo 2° la “Convivencia y seguridad ciudadana”, entendido como:

Las acciones de la administración distrital promoverán la reconciliación y la paz, la prevención, el alistamiento y la respuesta frente a los delitos, las violencias y conflictividades, en los ámbitos público y privado. Se actuará bajo la concepción de seguridad como un bien público que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas.

Adicionalmente, y desde el respeto a los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, se estableció también el principio de Fortalecimiento de la acción institucional, entendido así:

En función del fortalecimiento de la acción institucional de la Fuerza Pública y de la promoción del respaldo de la ciudadanía a su misión, se propenderá por el pleno e integral acatamiento de los principios y normas de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, por

parte de los miembros de la fuerza pública y de los demás cuerpos de seguridad del Estado, que actúan en el Distrito Capital.

El Acuerdo Distrital 761 de 2020 adoptó el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” como marco de las políticas, programas y proyectos liderados por la Alcaldesa Claudia López, y que en su artículo 4° establece la visión de ciudad que orienta la implementación del Plan hacia el año 2024:

En el 2024 Bogotá se habrá recuperado de los efectos negativos dejados por la pandemia global COVID -19 en materia social y económica, capitalizando los aprendizajes y los canales de salud pública, solidaridad y redistribución creados para superarlos. La formulación y ejecución de un nuevo contrato social y ambiental le permitirá a Bogotá no sólo cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS en el 2030, sino además ser un ejemplo global en reconciliación, educación, acción colectiva, desarrollo sostenible e inclusión social y productiva para garantizar igualdad de oportunidades para la libertad, en particular para las mujeres y los jóvenes, con enfoque de género, diferencial, territorial, de cultura ciudadana y de participación, que junto con una movilidad sostenible y accesible, la disminución de los índices de inseguridad en la ciudad y una institucionalidad fortalecida regionalmente, hará de Bogotá una ciudad cuidadora, incluyente, sostenible y consciente, donde la educación pertinente y de calidad es el principal factor de transformación social y económica.

En ese sentido, este Plan se estructuró en cinco (5) propósitos y treinta (30) logros de ciudad que se orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las acciones en materia de seguridad, convivencia y acceso a la justicia se enmarcan, según el artículo 9° del Acuerdo 761/2020, en el propósito 3 “Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación”, y que busca:

Aumentar la confianza interpersonal e institucional, la convivencia y la seguridad, consolidando una Bogotá - Región líder en la implementación de los acuerdos de paz, reconciliación y cuidado, caracterizada por aumentar las prácticas de convivencia, la seguridad y la reconciliación en el ámbito individual, familiar, comunitario e institucional, disminuyendo las violencias de género, la inseguridad ciudadana, y la ilegalidad a través de la promoción de la autorregulación, la regulación mutua pacífica, la cultura ciudadana, el acceso a la justicia y la gestión de irregularidad e informalidad, consolidando una Bogotá - Región líder en reconciliación y cuidado. Este propósito implica reducir la aceptación cultural e institucional del machismo y las violencias contra las mujeres y garantizar el acceso efectivo a la justicia con enfoque de género.

En cuanto a los logros, la Administración Distrital estableció para este propósito 3:

21. Posicionar a Bogotá – Región como el epicentro de paz y reconciliación del país, incluyendo un PDET rural en Sumapaz y un PDET urbano en el borde suroccidental en límites con el municipio de Soacha.

22. Reducir la aceptación cultural e institucional del machismo y las violencias contra las mujeres, y garantizar el acceso efectivo a la justicia.
23. Fomentar la autorregulación, regulación mutua, la concertación y el diálogo social generando confianza y convivencia entre la ciudadanía y entre esta y las instituciones.
24. Disminuir la ilegalidad y la conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado y en el medio ambiente rural y urbano.
25. Reducir los mercados criminales, los delitos de alto impacto y hechos violentos con énfasis en los que afectan a mujeres, peatones, biciusuarios y usuarios del transporte público.

En ese sentido, y a manera de conclusión, los Planes de Desarrollo Distrital muestran la manera en que la Administración Distrital ha asumido su responsabilidad en la gobernanza de la seguridad, la convivencia ciudadana, el acceso a la justicia y la atención de emergencias. El abordaje del sector muestra una mayor complejidad en el análisis y en la capacidad de formulación de acciones que tengan incidencia en las acciones contra la criminalidad, la eliminación de las violencias – y en particular, la violencia basada en género -, el mejoramiento de la convivencia ciudadana y la autorregulación de los individuos, y la eliminación de las barreras que han impedido, históricamente, el acceso al sistema de justicia en el Distrito Capital para tramitar todo aquello que vulnera los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos.

2.3 Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Decreto 657 de 2011)

En el año 2011, la Administración Distrital expidió el Decreto 657 de 2011 “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”, a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno. La Política definió su objetivo en el artículo 11, de la siguiente manera:

Artículo 11.- Propósito de la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana tendrá como fin la consolidación de una ciudad segura y protectora de derechos, libre de violencias o amenaza de violencias o despojo intencional por parte de otros, en contra de la vida, la integridad física, la libertad y el patrimonio y demás bienes jurídicamente tutelados, para garantizar las condiciones necesarias para la vida digna y la igualdad efectiva ante la Ley, a través del desarrollo de políticas tendientes a la prevención, la reducción y la sanción del delito y las

contravenciones, el rechazo a la violencia y la promoción de la convivencia pacífica a través de la cultura ciudadana de la no violencia

Adicionalmente, esta Política Pública Distrital contempló nueve (9) enfoques para la orientación de las acciones previstas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, definidos entre los artículos 11° al 20° del Decreto 657 de 2011. Dichos enfoques se caracterizan en la siguiente tabla:

Enfoque	Característica principal
Antropocentrista	<i>(...) el ser humano es el centro y el eje inspirador de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como sujeto de derechos indivisibles, universales, inalienables e imprescriptibles.</i>
Derechos	<i>construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos fundamentales enunciados en la Constitución Política de 1991 y en los Tratados Internacionales reconocidos por Colombia integrados en el bloque de constitucionalidad</i>
Servicio	<i>(...) particularidades de las necesidades y expectativas ciudadanas de cada contexto local, obteniendo los resultados buscados por medio de modelos democráticos de liderazgo y de comunicación estratégica</i>
Gestión de conocimientos	<i>(...) uso apropiado de recursos científicos/tecnológicos, en la circulación y en el aprovechamiento de la información y el conocimiento para la potenciación de las destrezas profesionales/personales de los servidores públicos en cumplimiento de la función misional de garantizar la Convivencia y Seguridad Ciudadana</i>
Reducción de la victimización repetida y la conflictividad violenta	<i>Protección prioritaria y modificación de factores situacionales y de comportamiento de personas, actividades y lugares con perfiles vulnerables a la victimización repetida y la conflictividad violenta en las zonas de mayor prevalencia del delito y la violencia</i>
Coordinación multiagencial contra organizaciones criminales	<i>Articulación para el logro de la coordinación multiagencial de las entidades competentes para la investigación y judicialización de organizaciones criminales</i>
Procesos de mejoramiento continuo	<i>Las intervenciones se estructurarán a partir de la identificación y gestión de múltiples actividades relacionadas entre sí, y en el continuo control de los vínculos entre los procesos, los productos y la conformidad de estos con las demandas de sus destinatarios finales.</i>

<p>Cultura ciudadana de la no violencia</p>	<p><i>(...) promover los valores, la cultura y las conductas de tolerancia con la diversidad, la diferencia, de solidaridad social, de compromiso y de corresponsabilidad con la seguridad ciudadana para prevenir situaciones de conflicto y de denuncia de hechos que puedan desencadenar situaciones de violencia o riesgos de seguridad.</i></p> <p><i>Lineamientos: 1. Educación y formación ciudadana; 2. Promoción de la cultura de la protección de los DDHH y bienes públicos y 3. Fomento de la tolerancia, respeto a la diversidad y la diferencia.</i></p>
<p>Niños, las niñas y los adolescentes</p>	<p><i>(...) formación integral de los niños, las niñas y los adolescentes con el fin de contribuir a su desarrollo físico, psicológico, social y ético. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político.</i></p>

Por otra parte, la Política Pública Distrital expedida a través del Decreto 657 de 2011 estableció los lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad y convivencia ciudadana en su artículo 24°, de la siguiente manera:

1. Fortalecer el Estado Social de Derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana de la no violencia desde una dimensión preventiva;
2. Definir los lineamientos políticos que generen el marco de acción para la toma de decisiones en los distintos escenarios;
3. Combatir la delincuencia y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen;
4. Proteger los derechos individuales y colectivos;
5. Combatir y desarticular los mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan las estructuras criminales;
6. Responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva;
7. Promover la convivencia ciudadana;
8. Promover el ejercicio efectivo de los derechos mediante acciones afirmativas;
9. Promover la articulación integrada de las estrategias de seguridad distritales con las regionales y la consolidación de Bogotá Ciudad Región;
10. Incluir a Bogotá en el grupo de las ciudades seguras y protectoras de derechos;
11. Promover el desarrollo de una cultura de paz que propicie la resolución no violenta de conflictos a través de mecanismos alternativos y fomente la solidaridad y la convivencia pacífica.

Junto a estos lineamientos, la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana también estableció criterios para la intervención organizados de la siguiente manera:

<p><i>Crterios de intervención determinados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (art. 25°)</i></p>	<p><i>Crterios de intervención determinados de reducción, neutralización y/o control de los riesgos específicos e inminentes de ocurrencia de delitos (art. 26°)</i></p>	<p><i>Crterios de intervención determinados de efectividad de la justicia (art. 27°)</i></p>
<p>1. Salvaguarda de las libertades y derechos individuales en el entendido que la protección de los/las ciudadanos/nas es prioritaria.</p> <p>2. Articulación al interior del Gobierno Distrital para ajustar y ejecutar los programas y proyectos relacionados con la Convivencia y Seguridad Ciudadanas.</p> <p>3. Coordinación entre las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y local para atender los temas de Convivencia y Seguridad Ciudadana.</p> <p>4. Autonomía territorial para prevenir y controlar la violencia y delincuencia en el territorio.</p> <p>5. Garantizar el uso colectivo y sostenible del espacio público para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, asegurando la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana.</p>	<p>1. Promover la prevención temprana del delito en establecimientos educativos e impulsar iniciativas que eviten la desescolarización;</p> <p>2. Facilitar la inclusión social e inserción económica de quienes han estado vinculados a grupos juveniles violentos y de accionar criminal;</p> <p>3. Prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en todas sus formas y expresiones;</p> <p>4. Prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol, discriminando estrategias e intervenciones de acuerdo al tipo de consumidor;</p> <p>5. Priorizar acciones destinadas a la prevención de la accidentalidad vial y a la generación de una cultura de seguridad vial;</p> <p>6. Transformar imaginarios y prácticas culturales que valoran positivamente fenómenos violentos y criminales;</p> <p>7. Promover planes de desarme y fortalecer el control, registro e interdicción al mercado y tráfico ilegal de armas con impacto en la seguridad ciudadana;</p>	<p>1. Promover la justicia alternativa y la cultura de la conciliación como mecanismos previos para acceder a la justicia formal, así como coadyuvar en el debido acceso a la justicia formal.</p> <p>2. Gestionar y coordinar con las autoridades judiciales nacionales la atención de la demanda por administración de justicia en la ciudad generando sinergias entre la administración nacional de justicia y la Administración Distrital con el fin de potenciar la actuación de la justicia y fortalecer la gestión y la percepción de seguridad de las personas que residen o transitan en el Distrito Capital.</p> <p>3. Fortalecer y ampliar el Sistema Distrital de Justicia Formal y Alternativa con el objetivo de fortalecer el Sistema Distrital de Justicia, la mediación y la conciliación, y la resolución de conflictos con la participación de la comunidad mediante mecanismos alternativos a través de Casas de Justicia y los Centros de Convivencia; conciliadores en equidad, árbitros, jueces de paz por elección popular, y en general con el desarrollo de esta jurisdicción especial de justicia alternativa.</p> <p>4. Promoción de las organizaciones cívicas y comunitarias en las actividades</p>

	<p>8. Promover la prevención situacional que comprende la recuperación de áreas deprimidas en las ciudades y cascos urbanos, la recuperación de espacios públicos y programas de renovación urbana articuladamente con la focalización territorializada de acciones prioritarias.</p>	<p>propias de la resolución pacífica de conflictos, como Juntas de Acción Comunal, asociaciones de vecinos, de madres comunitarias, parroquias, sectores de la sociedad civil, entre otros.</p> <p>5. Sensibilización comunitaria y afianzamiento de la justicia alternativa a través de análisis situacionales y contextuales que expliquen la ocurrencia de los problemas, las medidas a adoptar y el papel complementario que en ellas juegan la justicia alternativa.</p> <p>6. Fortalecer la capacidad de respuesta de las Alcaldías Locales e Inspecciones de Policía para la atención y resolución ágil y oportuna de las contravenciones para evitar congestión en el manejo de querrelas policivas en el ámbito de las perturbaciones a la convivencia, a la posesión, al espacio público, a las obras y al urbanismo, entre otras.</p>
--	---	--

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 657 de 2011

2.4 Planes Integrales de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia

De acuerdo con las disposiciones del Decreto 657 de 2011 y, particularmente, del artículo 35, la Política Pública Distrital en materia de convivencia ciudadana y seguridad contará con los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICS) como un instrumento articulador de la política a cargo de establecer:

objetivos, metas, estrategias y tácticas medibles y cuantificables con indicadores de impacto, el orden de las acciones, trazadas de manera conjunta entre las autoridades competentes y la ciudadanía, para desplegar intervenciones preventivas para garantizar el respeto a la vida y la integridad de las personas, la protección del DDHH y la propiedad y se definen tareas para desarticular la delincuencia, que se cumple a través de la integración de un conjunto de esfuerzos; para lo cual se requiere combinar talento humano, recursos tecnológicos, materiales y financieros; en el que se especifica el tiempo y el espacio en que se va a desarrollar y se atribuyen responsabilidades a una o varias unidades ejecutoras

debidamente coordinadas, para atender las problemáticas y los hechos que atentan contra la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.

En ese sentido, se entiende, además, de acuerdo a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 35, que los PICS estarán a cargo de:

(...) dar alcance a la Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana y deben desarrollarse durante los períodos de gobierno correspondientes para asegurar su alineación con los planes de desarrollo, sin perjuicio de los ajustes y cambios a que deban ser sometidos en atención a las dinámicas propias del Distrito Capital.

Así, dentro de este marco normativo, la Administración Distrital ha formulado tres (3) Planes, que se sintetizan en la tabla que se encuentra a continuación:

PLAN	PERÍODO	OBJETIVO	LÍNEAS DE ACCIÓN O EJES ESTRATÉGICOS
Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Decreto 540 de 2013)	2013 - 2023	Proponer los lineamientos para el diseño y fortalecimiento de las políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana que se implementarán con una visión de ciudad de largo plazo, a través de la identificación, caracterización y análisis para la prevención y reducción de las conflictividades, violencias y delitos, con el propósito de preservar la vida y la integridad física, garantizar el ejercicio de los derechos y el goce de las libertades y promover el cumplimiento de los deberes individuales y colectivos de todos los ciudadanos(as) habitantes y visitantes de Bogotá D.C	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación inter e intra sectorial e interinstitucional ▪ Participación ciudadana ▪ Transparencia y derecho a la información ▪ Delitos de mayor impacto ▪ Homicidios ▪ Investigación judicial ▪ Niños, niñas, adolescentes y jóvenes ▪ Mujer y equidad ▪ LGBTI ▪ Afrodescendientes y comunidades indígenas ▪ Consumo problemático de SPA ▪ Ciudadanos (as) habitantes de calle ▪ Personas en ejercicio de la prostitución ▪ Espacios públicos ▪ Conflictividades y conductas incívicas ▪ Sistema Estratégico Regional – Región Capital ▪ Percepción de seguridad ciudadana
Plan Integral de Seguridad,	2017 - 2020	Adoptar una política de Seguridad, Convivencia y Justicia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia de prevención ▪ Estrategia de control

Convivencia Ciudadana y Justicia			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia de judicialización, sanción y tratamiento ▪ Estrategia de inversión en tecnología y bienes
Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia	2020 - 2024	Establecer en Bogotá una ciudad segura que inspire confianza y legitimidad para vivir sin miedo, disminuyendo la criminalidad y los índices delictivos, mejorando las condiciones de convivencia y garantizando el acceso efectivo a la justicia, mediante la implementación de estrategias y acciones, sustentados en enfoques transversales y diferenciales de cultura ciudadana, género, población vulnerada y territorial.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevención y convivencia ciudadana ▪ Acceso a la Justicia ▪ Control del delito

2.5 Creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

Un momento determinante en la historia reciente de la Administración Distrital y de la ciudad fue la creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en 2016, y que a partir de entonces se convierte en la entidad líder del sector administrativo Seguridad, Convivencia y Justicia, creado a través del Acuerdo Distrital 637 de 2016, y que estaría conformado por la Secretaría y la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos (UAESCOB). Con ocasión de su creación, la Alcaldía Mayor de Bogotá indicó:

La nueva entidad diseñará las políticas públicas de seguridad y ejecutará las acciones encaminadas a prevenir la ocurrencia de delitos, disminuir los índices de inseguridad, las tasas de victimización y mejorar la percepción en la ciudad.

Otro de los grandes objetivos de esta Secretaría será garantizar un acceso ágil y oportuno a los mecanismos de justicia formal y no formal que existen en el Distrito para todos los ciudadanos.

En ese sentido, y a propósito de la creación del sector administrativo Seguridad, Convivencia y Justicia, conviene señalar que el artículo 2° del Acuerdo establece que como misión para el sector:

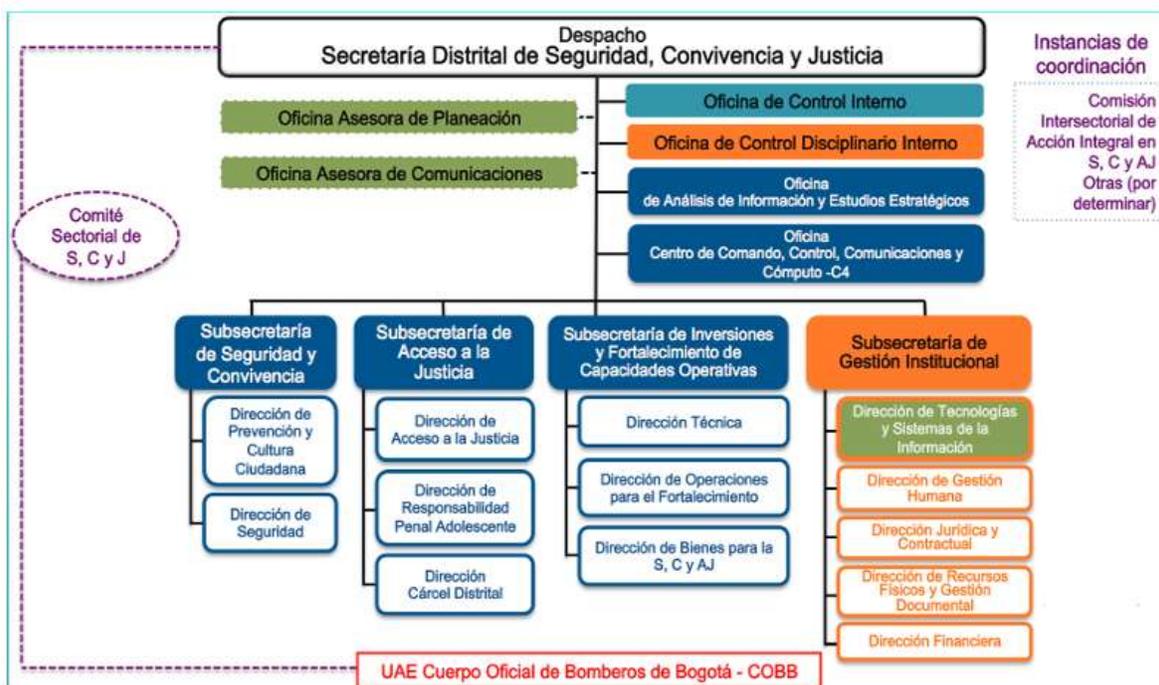
(...) liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos, las acciones y las estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención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

En ese orden de ideas, el artículo 4° del Acuerdo Distrital 637 de 2006 establece que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia tendría como objeto:

(...) 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.

Asimismo, el artículo 16° del Acuerdo dispone, con relación al Cuerpo Oficial de Bomberos, que su objeto es la “(...) prevención y atención de emergencias e incendios (...)”, así como de funciones tales como el gerenciamiento de proyectos de desarrollo institucional en gestión integral para la gestión integral del riesgo de incendio, preparación y atención de desastres e incidentes con materiales peligrosos, el desarrollo de campañas públicas de prevención de incendios y calamidades conexas, el fortalecimiento de la capacitación para la carrera técnica bomberil en el Distrito Capital y la coordinación con autoridades nacionales y locales de acciones de prevención y control de incendios y emergencias, entre otros.

Actualmente, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se encuentra organizada de la siguiente manera:



Fuente: SDSCJ (2022)

3. Marco conceptual de la PPDSJC

La construcción de la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (PPDSJC) se ha fundamentado en un conjunto de conceptos orientados en una visión integradora de la planeación urbana y la gestión de la seguridad, la convivencia y el sistema de justicia de la ciudad, como lo ha propuesto la Organización de Naciones Unidas (2019) a través de las Directrices para todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos Humanos más Seguros, según la cual los gobiernos locales deben integrar e incorporar la seguridad dentro de la planificación de la ciudad, atendiendo las características de la ciudad y las demandas específicas de los grupos poblacionales que la componen, así como considerar las capacidades de las autoridades en el nivel local para prestar adecuadamente los servicios de seguridad.

En ese orden de ideas, y considerando la complejidad de actuar en áreas urbanas como Bogotá, cobra especial relevancia la noción de seguridad humana desarrollada por la Organización de Naciones Unidas a partir de la publicación del Informe Anual de Desarrollo Humano en 1994, se consideró pertinente la construcción de un nuevo concepto de seguridad que recogiera las nuevas preocupaciones de la población alrededor del mundo, y trascendiera la visión clásica centrada en las condiciones para la defensa de los Estados. Es así como surge la noción de seguridad humana como un nuevo enfoque para la conceptualización y la definición de acciones en favor de un esquema integrado de los factores que inciden en la seguridad de las personas y de las comunidades,

que se convierten en el centro del enfoque. En ese sentido, la resolución 66/290 de la Organización de Naciones Unidas del 10 de septiembre de 2012 define la seguridad humana como “(...) un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (p. 1).

Adicionalmente, y como lo explican Rojas y Álvarez (2012), el concepto de seguridad humana le otorga un valor elevado a la protección de las libertades vitales de las personas, en tanto que todas las acciones se encaminan a protegerlas de las amenazas y de los factores que impiden su desarrollo como individuos y como parte de la comunidad, entre los que se encuentran la delincuencia, la violencia y los desastres naturales. En ese sentido, conviene delimitar la aplicación del enfoque de seguridad humana con relación a la formulación de políticas públicas en materia de seguridad, convivencia y justicia, en la medida en que se ha señalado que dicho enfoque es muy amplio y requiere una delimitación precisa para formular acciones por parte de los gobiernos.

De esa manera, para los propósitos de la PPDSCJ conviene hacer un énfasis especial en la dimensión de seguridad personal propuesta en el enfoque de seguridad humana, en aras de definir acciones para hacer frente a las amenazas a la vida, integridad y patrimonio de las personas, tales como las que configuran la delincuencia común, el crimen organizado, la violencia de género y la violencia contra grupos vulnerables como niños, niñas y adolescentes. Todo ello, implica la articulación de las entidades gubernamentales, los cuerpos de seguridad y los organismos de justicia para caracterizar los problemas que afectan la seguridad personal o la integridad física de las personas – así como del entorno urbano – para atender las demandas a través de las políticas públicas. De igual manera, el uso de la tecnología para la administración de información y el apoyo a las autoridades responsables de la seguridad y la convivencia, en aras de atender tanto las necesidades específicas de los grupos poblacionales como a actuar con base en las condiciones del espacio construido, y que requieren de herramientas como cámaras o drones para apoyar el trabajo de los equipos desplegados en el territorio.

Dentro del conjunto de acciones orientadas a garantizar la seguridad de asentamientos humanos, la prevención situacional del delito ha sido ampliamente considerada por su carácter integral, en términos de una acción más amplia desde elementos psicosociales, económicos y ambientales que atiendan los factores de riesgo que inciden en la existencia de manifestaciones violentas en contra de la población. Al respecto, la Organización de Naciones Unidas indicó en sus *Directrices para Todo el Sistema de Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos Humanos más seguros* (2019) que la implementación de programas para la prevención de la delincuencia por parte de gobiernos locales han revelado, a partir de las evaluaciones, que en efecto contribuyen con este propósito y al mejoramiento general de las condiciones socioeconómicas de las comunidades y el bienestar en sus entornos.

De manera general, conviene señalar que la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) entiende los factores de riesgo como:

(...) las alteraciones y tendencias mundiales que afectan a las condiciones sociales y económicas de regiones y países, los factores que influyen en los distintos países y entornos y comunidades locales, los relacionados con la familia y los parientes cercanos, y los que afectan a los individuos. (UNODC, 2011: 10)

En ese sentido, la definición de políticas públicas desde la prevención requiere de una identificación precisa de los factores de riesgo que pueden afectar a individuos y comunidades para orientar adecuadamente las acciones orientadas a la prevención de la violencia en territorios que se encuentren en alto riesgo o en los que tanto individuos como comunidades se encuentren afectados por la delincuencia. Asimismo, y como lo anota UNODC (2011), “(s)e ha demostrado que esta dedicación de programas y fondos para atender las necesidades principales es una manera eficaz y económica de reducir los niveles de delito y victimización” (UNODC, 2011: 11 – 12).

Con base en lo anterior, tanto la escala urbana como la comprensión de los asentamientos humanos son centrales para la aplicación de herramientas de política pública que favorezcan la prevención del delito y las violencias, considerando especialmente que desde una visión integral se puede articular la acción de los gobiernos locales a través de la planeación urbana. En concreto, la Organización de Naciones Unidas (2019) ha señalado al respecto que, para la prevención del delito, “(...) un desarrollo urbano y una gobernanza local inadecuados, junto con patrones de exclusión social y territorial, pueden dar lugar a delincuencia y violencia” (p. 4). En ese sentido, es dable señalar que una política pública orientada a garantizar la seguridad, las condiciones de convivencia ciudadana y el acceso a la justicia requiere, desde la prevención se requiere:

(...) un proceso participativo a nivel de toda la ciudad que aborde las múltiples causas y los factores de riesgo de la delincuencia, la violencia y la inseguridad en las ciudades y los asentamientos humanos, y que establezca los factores de protección frente a estas causas y riesgos.

Adicionalmente, la perspectiva de acción para la prevención desde la planeación urbana se ha ampliado en la última década gracias a la conversación global sobre la sostenibilidad. Particularmente, la prevención del crimen a través del diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés) ha tenido una evolución significativa desde la década de 1970 (Al-Ghiyadh y Al-Khafaji, 2021), y con respecto a la prevención del delito llamaron la atención sobre la propuesta de la UNICRI en 2011, conocida como la “CPTED de 3ª generación”, y orientada a la prevención del crimen y del delito, así como de otros factores de riesgo en entornos urbanos y asentamientos humanos, desde el diseño sustentable, orientado a reducir el miedo en las comunidades y hacer que los espacios urbanos fueran considerados más seguros. De acuerdo a UNICRI (2011) el modelo aplicable CPTED de 3ª generación resulta de la integración de cuatro (4) elementos: a) lugares, b) personas, c) tecnología y d) redes.

Por otra parte, la visión de la CPTED de 3ª generación resulta de alto valor para el Distrito Capital, en tanto que considera que hay ciudades experimentando procesos de post-conflicto, en las que se requiere que el diseño ambiental contribuya a atender elementos tales como el desplazamiento

interno, la provisión de servicios públicos y la asistencia humanitaria, que a su vez contribuyen a que pueda construirse una paz sostenible y se prevenga la construcción de un nuevo escenario de confrontación y violencia (UNICRI, 2011)

Otro aspecto fundamental para la formulación de la PPDSCJ se encuentra en la aplicación de la justicia restaurativa como enfoque para atender las sanciones legales desde la resocialización y la reintegración de las personas, haciendo un énfasis especial en la población adolescente. Al respecto de este enfoque, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indicó en 2006 que el enfoque de justicia restaurativa surgió como respuesta a la insatisfacción y frustración de la población con respecto al funcionamiento y, especialmente, resultados de la justicia formal, y que se pueda atender la búsqueda de respuestas alternativas para el manejo de los delitos y fenómenos que alteran la sociedad. Al respecto:

Los programas de justicia restaurativa se basan en la creencia de que las partes de un conflicto deben estar activamente involucradas para resolver y mitigar sus consecuencias negativas. También se basan, en algunas instancias, en la intención de regresar a la toma de decisiones local y a la construcción de la comunidad. Estas metodologías también se consideran un medio de motivar la expresión pacífica de los conflictos, promover la tolerancia y la inclusión, construir el respeto por la diversidad y promover prácticas comunitarias responsables. (UNODC, 2006: 5)

En ese sentido, se debe entender la justicia restaurativa como una metodología que contribuye a la solución de problemas involucrando a las víctimas, al ofensor, a la comunidad y a las instituciones judiciales, comprendiendo que el comportamiento delictivo afecta tanto a las víctimas como a la comunidad y, a través del proceso restaurativo, se buscará que la solución a los efectos de dicho comportamiento ayuden a las víctimas y a la comunidad afectada, como también a brindar apoyo al ofensor para su proceso de reintegración y resocialización. De esa manera, se logra que el ofensor comprenda el comportamiento delictivo y las consecuencias del mismo para hacerle responsable de sus acciones.

Un elemento adicional a considerar dentro de la conceptualización de la nueva PPDSCJ es la integración y coordinación de los sistemas de emergencia del Distrito Capital, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° del Acuerdo Distrital 637 de 2016, que creó el sector administrativo de seguridad, convivencia y justicia, en tanto que el sector se considera como “primer respondiente”, así como en los literales d. y h. del artículo 5° del mencionado Acuerdo, según los cuales corresponde a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia – como líder del sector –:

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.

h. Liderar, orientar y coordinar los servicios de emergencia del Distrito Capital en el marco del primer respondiente.

En ese orden de ideas, y para los propósitos de la PPDSCJ en materia de atención de emergencias, se acoge el concepto “resiliencia urbana” propuesto por la Organización de Naciones Unidas, considerando la acción frente a eventos causados tanto por desastres naturales como por la acción del hombre, y que pueden comprometer la seguridad y convivencia de la ciudad. Al respecto, vale la pena señalar que la literatura relacionada a la reforma de la gobernanza del sector seguridad ha ampliado su alcance, y ha considerado especialmente la atención de desastres naturales, en la medida en las ciudades concentran grandes densidades de población e infraestructura crítica necesaria para la prestación de servicios y el funcionamiento de la sociedad. En tal sentido, se requieren acciones que garanticen que, ante un evento crítico, se pueda garantizar la integridad de las personas, la prestación de servicios esenciales como la provisión de agua potable, energía y redes de comunicaciones, así como la seguridad misma de la infraestructura tanto en las áreas urbanas como rurales, reconociendo así la importancia estratégica de estos territorios.

En tal sentido, la resiliencia urbana se entiende como la capacidad o la habilidad que tiene un sistema urbano para garantizar su continuidad ante eventos catastróficos o críticos, así como pueda adaptarse y recuperarse de estos, como aspecto fundamental de la gestión de riesgos por parte del gobierno de la ciudad (UNDRR, 2017). Con base en ello, y atendiendo la misión del sector seguridad, convivencia y justicia, se entiende que la construcción de una ciudad resiliente está guiada por la preparación de planes de respuesta ante emergencias, construyendo las capacidades tanto en las instituciones como en las personas para actuar a tiempo y reducir los daños. En otras palabras, las políticas públicas desde el sector seguridad que contemplen la resiliencia como un concepto orientador y aplicable a las acciones desarrolladas contribuirán a prevenir la desestabilización de los sistemas y subsistemas que conforman una ciudad, haciendo énfasis en la prevención de riesgos antrópicos y bióticos, la atención de emergencias como primeros respondientes y el despliegue de los organismos responsables de la seguridad y la convivencia ante fenómenos no deseados (Poustourli, Kousoulidou y Tsoukala, 2015).

Asimismo, dentro de una mirada más amplia de la provisión de seguridad en la ciudad, se encuentra la protección de infraestructura crítica que presta servicios y permite el desarrollo de actividades necesarias para el funcionamiento de la ciudad. La infraestructura crítica se puede entender, con base en la adaptación de la definición propuesta por el Consejo Directivo de la Unión Europea (2008) como un activo esencial localizado en un área urbana para el mantenimiento de funciones vitales para la sociedad, tales como salud, seguridad, actividades económicas y bienestar de la población; y cuya afectación o destrucción tendría efectos significativamente negativos para dicha área urbana y la región donde ésta se encuentre.

En esa medida, la alta concentración de este tipo de infraestructura en ciudades como Bogotá no solo requiere de la atención inmediata por parte de las autoridades distritales y de los organismos de seguridad y atención de emergencias que prestan sus servicios al Distrito Capital, sino que implica

a las autoridades del nivel nacional en tanto que los asuntos que afectan la seguridad urbana tienen el potencial de convertirse en problemas de seguridad nacional. Al respecto, Odierno y O'Hanlon (2017) señalaron que las grandes ciudades dependen cada vez más de sus redes de infraestructura crítica, y que en consecuencia este factor las hace más vulnerables ante eventos como desastres naturales o ataques terroristas, así como ciberataques por cuenta del mayor grado de conectividad.

Los elementos conceptuales propuestos en este apartado responden a la decisión de formular una Política Pública Distrital con un enfoque amplio integral de la seguridad, la convivencia ciudadana, el acceso a la justicia y la atención de emergencias. De ese modo, el sector Seguridad, Convivencia y Justicia estará en capacidad de identificar con precisión la multiplicidad de fenómenos que afectan los centros urbanos como Bogotá y su territorio rural, y permitirá definir puntos de encuentro para la articulación con todas las entidades concurrentes en la gestión de la seguridad como un factor esencial en la planeación y gestión urbana – regional.

3. Panorama de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia en Bogotá

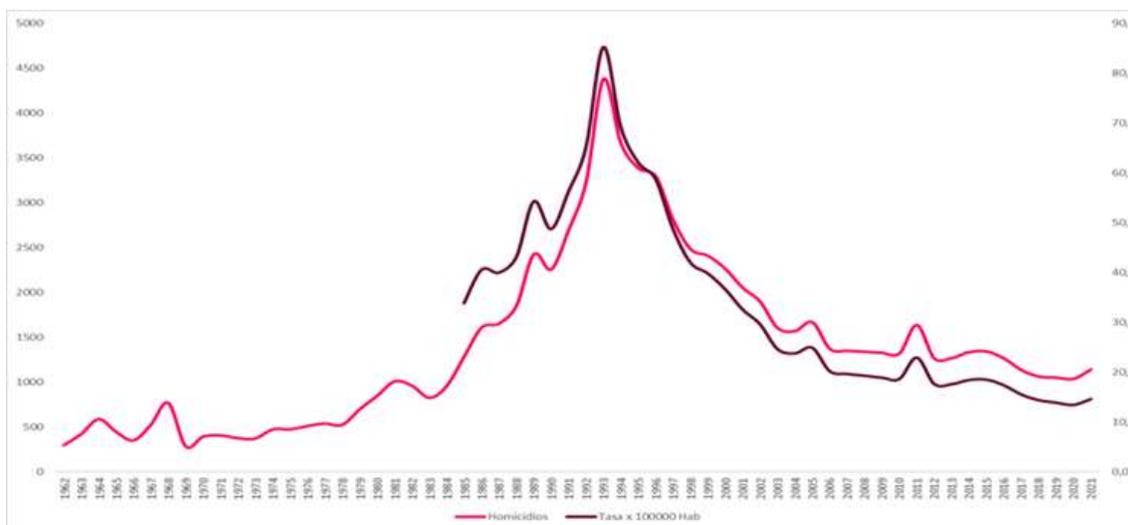
3.1 Algunas generalidades sobre la violencia en Bogotá

En Colombia, el importante crecimiento de las ciudades, principalmente de su capital Bogotá, a partir de 1970 presentó desafíos sensibles para los gobiernos nacionales y locales, no solo en la provisión de servicios públicos y oportunidades para los nuevos habitantes urbanos sino en temas de seguridad. La década del setenta en Colombia marca un hito en el desarrollo de la vida en la ciudad en el país. En este periodo, el crecimiento demográfico y las migraciones campesinas, algunas veces forzadas por conflictos violentos en el sector rural o atraídas por la naciente industrialización, hicieron que la urbanización estuviera marcada por la pobreza, el hacinamiento, el déficit de recursos, la informalidad y el desorden. (Jiménez, 2014, pág. 43)

El proceso de hiperurbanización de los últimos cincuenta años no contó con las oportunidades de desarrollo, dejando en la marginalidad a sectores importantes de la población. La falta de oportunidades, la pobreza y la exclusión fueron el terreno abonado para el surgimiento de niveles de criminalidad extremos (Jiménez, 2014)

En el siguiente gráfico, se aprecia que entre 1962 y 1977 los niveles de los homicidios no fueron comparativamente altos, no obstante, en 1968 se presentó un ascenso importante. Los homicidios muestran un incremento muy fuerte y sostenido entre 1984 y 1993 y a partir de ese año comienzan a descender. El ritmo de disminución es, durante los siguientes años, muy intenso y se atenúa significativamente de 2006 en adelante. Tanto en el pasado, sobre todo después de 1984, como en el presente hasta 2021.

Gráfica 1. Evolución de las tasas de homicidios y de los homicidios absolutos en Bogotá
(Homicidios absolutos desde 1962 y tasas desde 1985)



Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos (OAIEE). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional. Información extraída de la bodega de datos OAIEE el día 05/07/2022. Información sujeta a cambios.

Después de la violencia política, que originó migraciones campo – ciudad de grandes dimensiones, las dinámicas delincuenciales y criminales sufrieron importantes transformaciones en Bogotá. Entre estos, y que no puede pasar desapercibido, es el impacto en el uso del arma de fuego. Al respecto, la llegada de esmeralderos en algunos nichos centrales de Bogotá introdujo nuevas formas de gestionar conflictos y disputas entre estructuras criminales.¹

Estas prácticas se trasladaron a los mercados ilegales de tierras y se evidenciaron en la formación de los llamados tierreros, como lo muestra el caso del humedal de la Chucua de la Vaca, en el entorno de Corabastos, en donde un lugarteniente de Rodríguez Gacha organizó estructuras armadas en torno al cobro de cuotas. Años después, ya en los ochenta, es significativo el aumento de narcotraficantes, esmeralderos, políticos y la potenciación de sus aparatos de violencia.

¹ La guerra entre esmeralderos que se fraguó entre los sesenta y principios de los setenta, evidencia que con frecuencia actuaron comandos armados, integrados por mercenarios y sicarios, es decir asesinos pagados, que se movilizaban en jeeps, principalmente Nissan Patrol, y usaban armas de fuego sofisticadas para la época. Fundación Ideas para la Paz. 2013. Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá. Una mirada de largo plazo: “Las mafias de las esmeraldas irrumpieron en Bogotá en los años sesenta y setenta utilizando formas organizativas que anteriormente no se conocían. Su estructura incluía grupos de apoyo para los jefes o “patrones”, compuestos por lugartenientes, guardaespaldas y sicarios. Esta distribución y el estado de guerra interna por el control del negocio, facilitó el uso frecuente de armas de fuego y mayor movilidad gracias al empleo habitual de vehículos”.

El tema de los tierreros está en el trasfondo de las invasiones que se multiplicaron desde finales de los setenta hasta mediados de los noventa y que explican el crecimiento de varios sectores de la ciudad. Acá no hay que considerar únicamente el sur montañoso, es decir la expansión de barrios de ladera en San Cristóbal, Rafael Uribe, Usme y Ciudad Bolívar. Hay que tener en cuenta también el entorno de Corabastos y en particular el sector comprendido entre la Central de Abastos y el río Bogotá; paralelamente y posteriormente, esto se prolongó en la localidad de Bosa. Así mismo, hay que incluir el sector de Suba comprendido entre El Rincón y el río Bogotá, y el sector del extremo nororiental de Usaquén, en El Codito y en Santa Cecilia Alta.

Los tierreros usaron la violencia y la capacidad de coerción para asegurar los pagos. En la medida que los beneficiarios no obtenían un título de propiedad, sino una posesión, y considerando que muchas veces no tenían la capacidad de pagar de contado, se acordaban cuotas. Esto derivó, a su turno, en la práctica de la extorsión o el cobro de cuotas a cambio de servicios públicos. Se cobraba por la conexión de servicios públicos, por la seguridad. Así mismo se tasaron las cuotas según el usufructo. Muchas veces se subían las cuotas si una familia colocaba una tienda, un negocio.

Además de los cobros por las posesiones, se vendieron los lotes varias veces, lotes ya vendidos eran ocupados por otros. En un escenario en el que las posesiones eran ilegales, la violencia surgió como el mecanismo que sirvió para regular estas dinámicas. Las invasiones de tierras en la actualidad persisten, pero son marginales respecto de lo registrado en los ochenta y los noventa del siglo pasado.

La violencia urbana que se toma la capital del país en los años ochenta y noventa, para ciertos analistas políticos, es observada como la extensión del conflicto económico político y social de los colombianos, en una coyuntura en que se toma un nuevo escenario, la ciudad. (Camacho; Guzmán). Desde esta perspectiva ha sido analizada la guerra entre esmeralderos - narcotraficantes en los años en que los protagonistas eran Gonzalo Rodríguez Gacha, Gilberto Molina y Víctor Carranza, para mencionar solamente tres personajes, quienes fueron determinantes en el ascenso de los homicidios que tuvieron su pico en 1993. Esas alianzas allanaron el camino para la presencia del cartel de Medellín en Bogotá, aspecto que no se puede desechar a la hora de explicar el aumento inusitado de la violencia letal entre 1989 y 1993².

Otro tema de especial impacto para explicar el incremento y la persistencia de altos niveles de homicidios es el del expendio de sustancias al menudeo. Este mantiene hasta la actualidad una especial incidencia en el centro de la ciudad, en el entorno de Corabastos, pero adicionalmente, en

² Especialmente el aumento entre 1991 y 1993 no se puede separar de las acciones del Cartel de Medellín. No solamente por las muertes masivas en el marco de carro bombas, que están lejos de explicar la totalidad de lo que ocurrió, sino porque entraron a controlar otros mercados ilegales. Hay relatos de individuos venidos de los llanos y Bogotá que participaron en el expendio de sustancias en la llamada calle del cartucho que así lo corroboran.

barrios periféricos del sur montañoso y del occidente extremo, así como en algunos nichos en el norte, en Suba (UPZ de Tibabuyes) y Usaquén (barrios montañosos en el extremo norte).

Entre 1977 y 1993, se hizo más evidente el deterioro que había tenido lugar en el centro histórico de la ciudad desde principios de la segunda mitad del siglo XX, a raíz del desplazamiento de los sectores más acomodados a Chapinero y el norte de la ciudad, llevó a una ocupación diferente del centro, caracterizada por la concentración de bares y lugares de expendio alcohol artesanal que eran frecuentados por personas de bajos recursos y consumidores problemáticos de esta sustancia psicoactiva. Estas personas, posteriormente configuraron una capa de habitantes de calle quienes a su vez se convirtieron en la demanda fija del bazuco. Estos aspectos están relacionados con el origen de calle de El Cartucho.

Es con la generalización del consumo del bazuco, en la década de los ochenta, que crecieron los habitantes de calle y un espectro variado de consumidores problemáticos, que permitió que se instalaran estructuras criminales en la denominada calle de El Cartucho, en la localidad de Santa Fe, que sostuvieron intensas disputas que explican el crecimiento de los homicidios en la segunda mitad de los ochenta y parte de los noventa. Después de la desarticulación del Cartucho (a partir de 1998), paulatinamente el fenómeno se instaló en la famosa calle del Bronx y en otros entornos críticos. Después del desmonte del Bronx, el fenómeno se ha desplazado a sectores que ya eran críticos desde antes: Cinco Huecos, San Bernardo, Las Cruces, barrio Santa Fe. El incremento significativo de los homicidios en el curso de los ochenta está atado a estas dinámicas. Así mismo las marcadas concentraciones en el centro de la ciudad y posteriormente en las periferias.

No obstante, en la ciudad la violencia tomó múltiples formas y causas, algunas asociadas a las condiciones comunes de las grandes ciudades del mundo, como, en algunos sectores, la concentración de la riqueza³. Estas condiciones pudieron haber propiciado la aparición de la organización criminal, la economía ilegal e informal, lo cual, a su vez, posibilitó el delito y la proliferación de armas.

De acuerdo con Absalón Jiménez, la violencia urbana en Bogotá, para el periodo en mención, tenía que ver íntimamente con aspectos relacionados con la exclusión y la marginación social. Al respecto, aunque se interceptaron y surgieron múltiples conexiones, predominó una barrera social y política que mantuvo separados a las zonas marginales y a los nuevos pobladores. (2014, pág. 44)

³ De acuerdo con UNODC (2019) es probable que los países con grandes brechas entre ricos y pobres tengan tasas de homicidio más altas que aquellos con una desigualdad de ingresos menos pronunciada. Esta relación explica casi el 40 por ciento de la variación entre países. El vínculo se mantiene a lo largo del tiempo, lo que significa que el aumento de los niveles de violencia se correlaciona con el aumento de los niveles de desigualdad, y proporciona una posible explicación del hecho de que el crecimiento económico en las Américas y África haya estado acompañado por el aumento de las tasas de homicidios. Si bien los altos niveles de homicidio pueden tener un impacto negativo en el crecimiento económico, el aumento de la prosperidad por sí solo no necesariamente conduce a niveles más bajos de violencia. Porque si los beneficios del crecimiento económico no se distribuyen de manera uniforme, quienes no son partícipes de dichos beneficios pueden decidir recurrir a actividades violentas y criminales. De hecho, el crecimiento económico que exacerba la desigualdad de ingresos impulsa la violencia criminal aún más.

Al respecto, la Fiscalía General de la Nación, en 1993, adelantó el estudio de sociología judicial “Delincuencia Juvenil en Santafé de Bogotá. Teoría y propuesta”, en el cual se reconocía que el problema de la delincuencia juvenil hacía parte de la problemática de la estructura social. Sobre el particular, en el informe se puso en evidencia el alto número de pandillas juveniles que operaban en Bogotá, particularmente en determinados barrios, creando un ambiente de crisis y fragmentación institucional en las zonas marginales de la ciudad, en la que el joven era el principal victimario, pero al mismo tiempo, la principal víctima de un nuevo tipo de violencia que emergía en la ciudad. (Jiménez, 2014, pág. 44).

Finalmente, y como otro elemento dinamizador de violencia, se señala la importancia de las guerrillas en las periferias bogotanas y en particular en escenarios de invasiones. Estas guerrillas no cometieron la mayoría de los homicidios, pero introdujeron prácticas como las limpiezas, también ejecutadas por asociaciones al servicio de comerciantes y otros grupos sociales barriales, que marcaron el funcionamiento posterior de las estructuras criminales en el sur montañoso, el entorno de Corabastos y algunos nichos en el norte de la ciudad, en Suba y Usaquén. Estas consistían en eliminar a delincuentes y suponían el cobro de cuotas extorsivas. El M-19 predominó entre finales de los setenta y parte de la segunda mitad de los ochenta, mientras que las Farc y el ELN tuvieron más fuerza en los ochenta y los noventa, y la segunda se ha expresado también en el nuevo milenio. El M-19 hizo presencia en barrios periféricos de la ciudad, en donde practicó las denominadas limpiezas, eliminando pequeños delincuentes. Esto ocurrió en los ochenta en barrios periféricos. Hizo presencia en las localidades de Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Suba. De especial importancia fue su presencia en Corabastos y su entorno, en donde incrementó significativamente la extorsión.

3.2 Análisis del homicidio en Bogotá

3.2.1 Comportamiento del homicidio en Bogotá

Durante la última década, los homicidios en el Distrito han presentado reducciones, logrando la menor cantidad en el año 2019. Ahora bien, en los últimos dos años, el comportamiento ha sido irregular, presentando aumentos y reducciones, lo que sumado a las medidas de aislamiento por la pandemia resultan cuanto menos llamativas.

La tasa de homicidios por cien mil habitantes en 2021 se ubicó en 14,6, algo más de un punto (1,0) por encima de la registrada durante el año 2020. Pese a lo inconveniente de este incremento, el mismo puede catalogarse como moderado si se considera que en el país el aumento es cercano a los tres puntos, en Cali de siete, en Barranquilla de cinco y en Cartagena de tres. Esta situación no es exclusiva del país y sus ciudades. En Estados Unidos entre 2019 y 2020 se presentó un incremento de la tasa de homicidios de 1,5 puntos, asociado al impacto desestabilizador de la pandemia por COVID – 19.

Tabla 1. Tasa anual de homicidios en las principales ciudades y del país. 2012 – 2021¹

MUNICIPIO	AÑOS										2019 vs 2021		2020 vs 2021	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	DIF.	VAR.	DIF.	VAR.
BARRANQUILLA	29,6	27,3	29,5	35,9	32,4	29,7	26,1	22,2	23,2	28,2	6,0	27%	5,0	21%
BOGOTÁ D.C.	17,6	17,6	18,4	18,5	17,3	15,5	14,4	13,9	13,4	14,6	0,5	3%	0,9	7%
CALI	85,3	90,3	70,9	61,7	58,3	56,3	52,0	50,9	48,8	55,0	4,1	8%	6,2	13%
CARTAGENA	24,7	28,8	30,9	28,8	23,5	24,6	22,3	20,1	23,2	24,2	4,1	20%	1	4%
CÚCUTA	52,3	39,3	27,2	26,3	37,9	35,6	27,0	27,7	34,4	33,7	6,0	22%	-0,7	-2%
MEDELLÍN	55,6	40,3	28,3	21,1	22,7	24,2	25,8	23,9	14,8	15,7	-8,2	-34%	0,9	6%
COLOMBIA	35,6	33,0	28,3	26,9	26,0	25,5	26,2	25,6	24,1	26,8	1,2	5%	2,7	11%

Fuente: Cálculos propios con información de SIEDCO de la DIJIN - PONAL. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios.

En primer lugar, es de notar que, discriminando por grupos etarios⁴, entre 2010 y septiembre de 2021 la media de homicidios en la ciudad corresponde a 32 años⁵. En 2010 el 43.3% de los homicidios involucran el rango 18 a 28 años y, en 2015, este rango representa el 42.8% (40.4% lo ocuparon personas entre los 29 y 49 años). En 2020, por su parte, el 45.7% de los homicidios se informan entre los 29 y 49 años (40.8% correspondió a personas entre los 18 y 28 años). Revisando la asignación de frecuencias en la serie según grupos etarios, 2016 figura como punto de corte; a partir de ese año, el mayor porcentaje anual de homicidios (respecto de otros grupos de edad) ocurre entre los 29 y 49 años.

Examinando por el género de las víctimas, se tiene que, en 2010, el 90.7% de los homicidios en la ciudad se informan al género masculino, en 2015, el 91.1% y, en 2020, el 90.8%. Entre enero y septiembre de 2021, el género masculino se asigna al 91.2% de los homicidios.

Considerando las caracterizaciones sociales de las víctimas de homicidio fijadas por el SIEDCO, es de notar que, entre las distintas posibles, los habitantes de calle ocupan en 2015 el 6.5%, en 2020 el 3.4% y, entre enero y septiembre de 2021, el 4.3%. El año con mayor acumulado de víctimas habitantes de calle fue 2017, representando un 7.7%. Los datos de este tipo de población son notables y sitúan números superiores a los informados para “taxistas”, “vigilantes”, “vendedores ambulantes”, “recicladores” y población en estado de reclusión.

En lo concerniente a los “sitios” en los que ocurren los homicidios en Bogotá, el 76.3% de los casos en 2015 corresponden a vías públicas, en 2020 dichos sitios ocupan el 81.2% y, entre enero y septiembre de 2021, el 82.2%. Los homicidios ocurridos en sitios asociados al expendio de bebidas alcohólicas denotan el 3.1% del total de sitios considerados en 2015, el 0.1% en 2020 y el 0.5% en los primeros nueve meses de 2021. En el caso de los “comercios”, el 3.3% del total de sitios registrados en 2015 lo ocupan estos establecimientos, en 2020 conciernen al 1.8% y, en 2021, la cifra relativa se fija en 2.9%. Los sitios definidos como “parques o reservas” involucran el 2% en 2015, el 1.3% en 2020 y el 0.8% de los primeros nueve meses de 2021. Por su parte, los “conjuntos residenciales” representan el 10.6% en 2015, el 9.7% en 2020 y, entre enero y septiembre de 2021, el 10.3%.

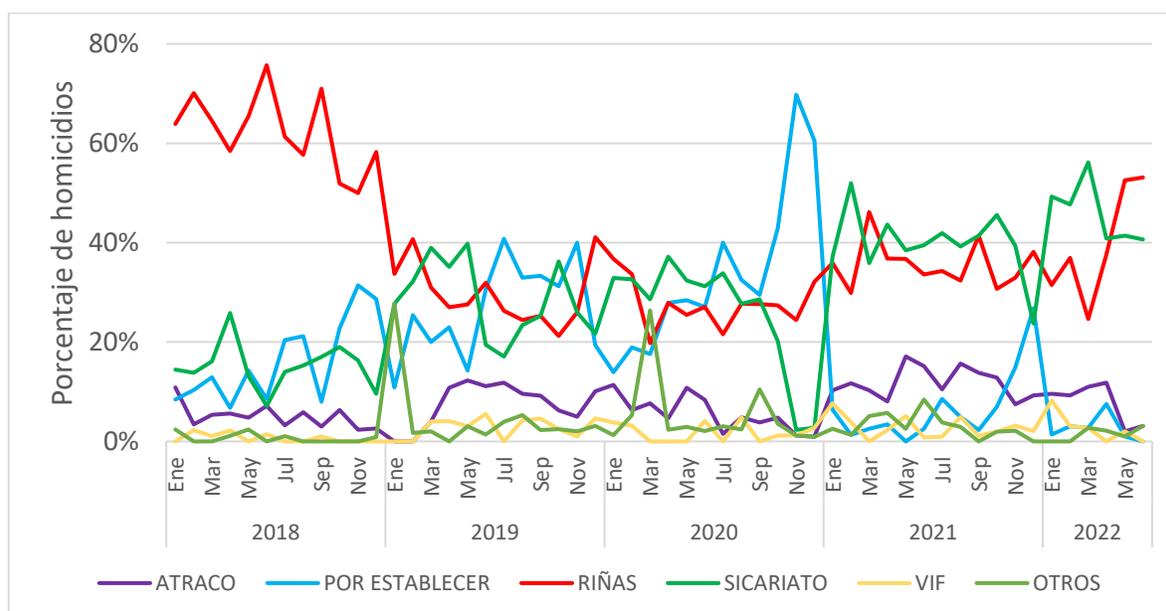
En suma, la mayoría de los homicidios en Bogotá figuran en vías públicas y en conjuntos residenciales. En menor medida ocurren en parques o reservas y en sitios asociados a la venta de bebidas alcohólicas.

Al inquirir por los meses que informan los números más altos de homicidios en la ciudad según la serie del SIEDCO (2010 a septiembre de 2021), se obtiene que diciembre y mayo ocupan estas posiciones. Del total de registros (14631 homicidios), 1473 corresponden al último mes del año (10.1%) y 1294 al mes de mayo (8.8%).

Al revisar la información del comportamiento mensual de las distribuciones de las circunstancias en la que se comenten los homicidios en el Distrito, se observan algunos cambios importantes en los últimos años. La gráfica 2 muestra la participación mensual de cada una de las circunstancias que son registradas en SIEDCO, y dentro de estas se consideran principalmente las riñas, los atracos, el sicariato y la violencia intrafamiliar.

Como hallazgo, se identifica el cambio estructural y consistente en la participación de homicidios asociados a riñas a partir de los primeros meses de 2019. En general, durante 2018 los homicidios asociados a riñas representaban entre el 60% y 70% de todos los hechos que se presentaban cada mes. Sin embargo, esta participación cae en los primeros meses de 2019 y se estabiliza para alcanzar niveles mensuales entre el 30% y 40%.

Gráfica 2. Comportamiento mensual de las distribuciones de las circunstancias en la que se comenten los homicidios en el Distrito



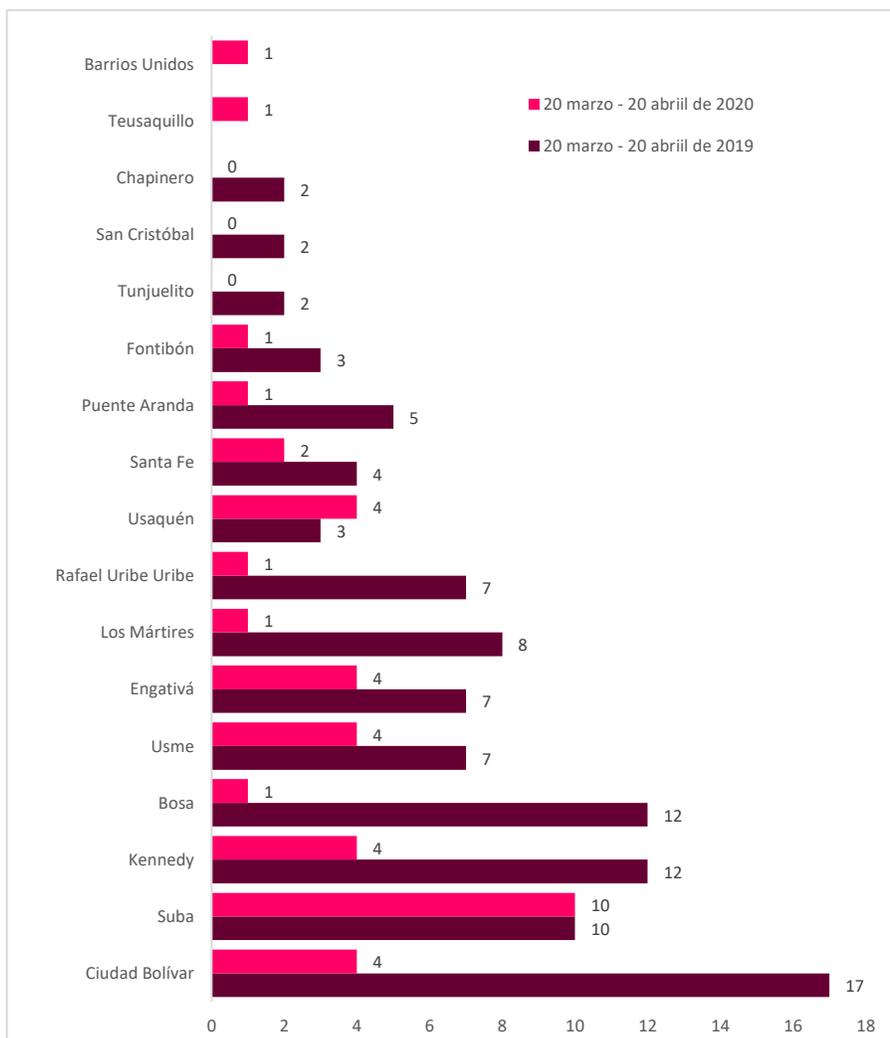
Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos (OAIEE). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional. Información extraída de la bodega de datos OAIEE el día 05/07/2022. Información sujeta a cambios.

3.2.2 Análisis del homicidio en Bogotá durante el confinamiento por COVID – 19

Durante el período de la cuarentena comprendido del 20 de marzo al 22 de abril de 2020, se observa un descenso considerable en la cantidad de homicidios cometidos en el Distrito, al pasar de 101 casos durante el año 2019 a 39 homicidios durante el mismo período del año 2020, lo cual se traduce en una disminución del 61.4%.

La gráfica 3 muestra el comportamiento de cada una de las localidades, donde se observan reducciones similares a la del Distrito, en particular en localidades como Ciudad Bolívar, Kennedy, Rafael Uribe, Mártires y Bosa.

Gráfica 3. Comportamiento de homicidios por localidades



Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO). Información extraída el día 23/04/2020. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo de la cuarentena por COVID-19. Se usa información del 20 de marzo al 22 de abril.

Por otra parte, al realizar la caracterización de las víctimas se observa que el 89% son de sexo masculino y 11% de sexo femenino. Esto no supone ninguna variación en relación con el mismo periodo de tiempo durante el año anterior, cuando la distribución fue 90% masculino y 10% femenino. Por otro lado, se identifica que durante la cuarentena la mayoría de las víctimas tenían entre 20 y 29 años, agrupando el 43.5% de las víctimas. Sin embargo, se observa un incremento en el número de casos para las víctimas que tenían entre 40 y 44 años, la cual presentó un aumento con 7 casos. En general, se observa que las víctimas del homicidio durante la cuarentena siguen siendo hombres jóvenes.

Adicionalmente se analizan las características de los hechos, en particular los posibles móviles y las armas empleadas para la comisión de los homicidios. Durante el período de cuarentena, las riñas fueron el móvil principal por el cual se cometieron estos delitos, estas aportaron el 53.9%. Además, se evidencia 17 casos donde no se ha logrado establecer las causas que dieron origen al accionar de este delito, representado en un 45.6%. Este comportamiento es similar al que se observó en el mismo periodo el año pasado. Sin embargo, se identifica que durante la cuarentena no se presentó ni un solo caso de sicariato mientras que el año anterior este fue el principal móvil de los homicidios que ocurrieron en el periodo del 20 de marzo al 22 de abril. Asimismo, se identifica que, a diferencia del año anterior no se presentaron casos de homicidios cuyos móviles estén asociados al atraco y violencia intrafamiliar. Por otro lado, se identifica que el arma más utilizada fue la de fuego, con 18 casos, representado en un 46.1%, y el arma blanca o cortopunzante se empleó un 35.9%. Estas cifras no muestran un comportamiento diferenciado en relación con el año anterior.

3.2.3 Circunstancias del homicidio en Bogotá

Al analizar el comportamiento de las circunstancias y las armas empleadas para la comisión de los hechos se identifica que, resultan ser poco claras y pueden estar generadas no solo por la dinámica estructural del delito en sí, sino por cambios en la forma en la que las autoridades realizan los registros de estas variables. Desde OAIEE no se tiene conocimiento que MEBOG o Fiscalía hayan realizado cambios metodológicos en la forma de registrar homicidios, por lo que se asume preliminarmente que estos cambios obedecen a modificaciones estructurales en el comportamiento del delito.

Los registros sobre uso de arma de fuego que datan de 2010 a la actualidad superan el 50% de participación anual. En 2010, 854 registros (de un total de 1327 homicidios) se efectuaron con arma de fuego; es decir, el 64.7% de los crímenes de esa índole en el año. En 2015 el porcentaje de homicidios con el referido tipo de arma fue del 58% (780 crímenes de 1344 reportados en el año), y en 2020, dicho porcentaje se fijó en el 59.5% (618 homicidios de un total de 1038). Entre enero y septiembre de 2021, el porcentaje de homicidios con arma de fuego se informa en el 58.5% (490 crímenes de un total de 838).

Para 2019 el registro de armas de fuego en las riñas se fija al 18%, mientras que el arma cortopunzante ocupa el 75.5% en relación con otros tipos de armas. En los datos de 2020 y 2021 la mayor participación en los homicidios por riñas la ocupa el arma cortopunzante y el arma de fuego presenta cerca del 28% en ambos años.

Sobre esta variación y el mayor uso del arma cortopunzante en riñas a partir de 2019, se debe indicar que la investigación de campo evidenció el uso de dichas armas –al igual que de armas contundentes– en situaciones de ajustes de cuentas relacionadas con la compra y venta de bazuco, varios de las cuales involucran habitantes de calle y consumidores problemáticos de SPA entre los perpetradores. Así, el uso de armas cortopunzantes para efectuar homicidios en zonas de disputa y alta presencia de estructuras criminales podría –al igual que en el caso de las armas de fuego– no ajustarse rígidamente a la categoría “riñas” Pese a que su adquisición supone menores costos

respecto de otro tipo de armas, desconocer el empleo del arma cortopunzante por estructuras criminales podría estar eludiendo la muy aceptada propensión de tales estructuras por instrumentalizar población en condición de vulnerabilidad.

Así las cosas, dada la relevancia que ocupan las “riñas” en los registros de homicidios (ya sea involucrando el uso de armas de fuego o el uso de armas cortopunzantes), se tiene que pueden aludir a conflictos con orígenes “impulsivos” (presentados en circunstancias de exaltación y a los cuales el término comúnmente se ajusta).

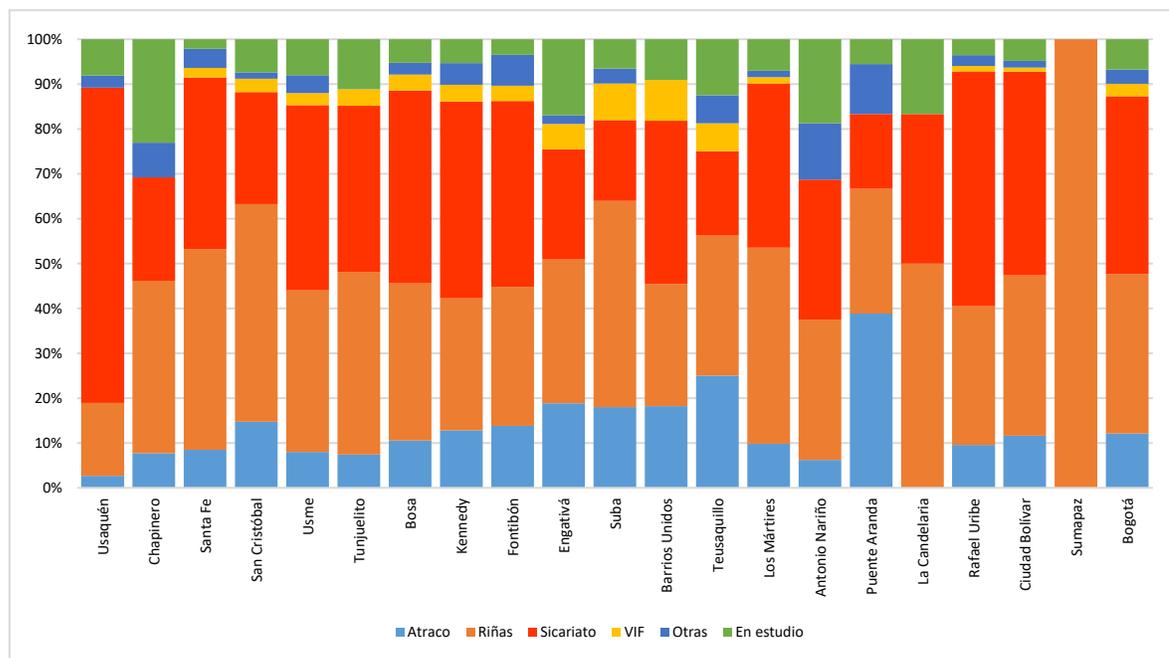
De acuerdo con el comportamiento mensual de la participación de circunstancias de homicidios en el período enero – diciembre de 2021, la mayoría de los hechos asociados a riñas fueron cometidos con arma blanca seguido en participación por armas de fuego y objetos contundentes. Adicionalmente, se tiene que los casos asociados a sicariato son cometidos en mayor porcentaje (93%) con arma de fuego. Y en relación con el uso de esta, se identifica que se concentran en sicariato, riñas y hechos por establecer. Por otro lado, los casos relacionados con Violencia Intrafamiliar se presentan principalmente mediante el uso de objetos contundentes seguido de armas blancas. Ahora bien, este tipo de armas son empleadas principalmente en riñas y en hechos donde no se ha definido la circunstancia.

Por otro lado, al revisar el comportamiento de los homicidios de acuerdo con la circunstancia y la localidad, en general se observa es que las riñas tienen participación mayoritaria en las localidades como Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y San Cristóbal, el 50% de los homicidios en medio de riñas en 2021 se registraron en estas cuatro localidades. Asimismo, se observa que el sicariato es mayoritario en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Rafael Uribe Uribe, en ellas se registró el 59% de los homicidios con esta modalidad.

Respecto al comportamiento de las circunstancias de acuerdo con el sexo de la víctima en general se observan algunas diferencias entre hombres y mujeres en 2021. La mayor proporción de homicidios en el caso de hombres fueron los sicarios con el 40% seguida de las riñas con el 37% y los atracos con el 13%; en el caso de las mujeres, la primera circunstancia también son los sicarios, aunque con el 35% de los registros, seguida de situaciones de violencia intrafamiliar con el 26% y las riñas con el 20%.

La mayoría de las víctimas de los homicidios asociados con violencia intrafamiliar fueron mujeres con 25 registros frente a 7 hombres, es decir que la relación en este tipo de circunstancias es de 3,5 víctimas mujeres por cada víctima hombre, adicionalmente de las víctimas hombres 4 eran infantes. Asimismo, se revisa el comportamiento de las circunstancias de acuerdo con el rango de edad de las víctimas. Se identifica que no hay circunstancias asociadas a los homicidios entre los 15 y 74 años de las víctimas; por su parte, es común identificar homicidios por sicariato, riñas, violencia intrafamiliar y por atraco en los diferentes grupos etarios definidos entre los 15 y los 74 años.

Gráfica 4. Comportamiento de circunstancias de homicidios de acuerdo con la localidad



Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos (OAIEE). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico, Delincencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional. Información extraída de la bodega de datos OAIEE el día 05/07/2022. Información sujeta a cambios.

3.2.4 Homicidios asociados a problemas de convivencia

Los homicidios por problemas de convivencia generalmente se materializan a partir de reacciones emotivas y se asocian a la ira en diferente escala ante situaciones que se pueden interpretar como una amenaza, sea esta real o no. Discusiones, insultos, lesiones fatales o no fatales son el impulso individual por la baja contención de las emociones. También este tipo de respuestas se da en las subculturas criminales en las cuales la anomia social conlleva a responder de ciertas maneras alejadas de lo establecido en el contrato social. Las emociones, son las determinantes de la respuesta en diversas escalas violentas. Esta agresividad violenta tiene como características el bajo control de las emociones, fuertes cargas emocionales y una relación previa, no necesariamente consanguínea o afín, entre víctima y agresor. En los casos en los que median las emociones no hay una valoración racional del costo del resultado del acto agresivo, por el contrario, se actúa según el impulso del momento¹⁴⁴. También se presentan algunas situaciones que, si bien son planeadas, difieren radicalmente de los homicidios relacionados con el crimen organizado y el actuar de la delincuencia. Es el caso de algunos feminicidios en los que el victimario tenía la intención de cometer el delito e inclusive llega a contratar personas para que asesine a la víctima.

De acuerdo con la información disponible para Bogotá, los homicidios relacionados con problemas de convivencia se relacionan principalmente con las categorías seguridad y tranquilidad expuestas en el Código de Seguridad y Convivencia. En términos generales presentan ciertas características particulares:

- i. En el caso de las modalidades, las riñas son las más comunes;
- ii. Es común en contextos donde se consumían bebidas alcohólicas;
- iii. Víctima y agresor previamente se conocían, eran familiares, amigos, vecinos o tenían rasgos distintivos y de competencia comunes, como p por ejemplo barristas de fútbol, recicladores o habitantes de calle;
- iv. Es más frecuente la captura de los agresores en este tipo de violencias;
- v. Priman las armas blancas o las contundentes;
- vi. La parte del cuerpo que recibe la mayor cantidad de heridas fatales es el abdomen, en el caso de las víctimas mujeres por casos de feminicidio, problemas intrafamiliares o de convivencia, las partes del cuerpo más afectadas son el tórax y el cuello;
- vii. Un porcentaje alto de víctimas son jóvenes entre los 14 y 29 años; 8. Espacialmente es más disperso, aunque en algunas zonas con tradición de subculturas criminales se concentra.

Respecto a los homicidios impulsivos o por convivencia, el 24% de los casos se deben a respuestas violentas con ocasión de un hecho que se puede considerar como agresivo. En estas situaciones, aparentemente no existe una intención o premeditación para cometer el crimen. Se asocia a respuestas emotivas en el que algunos factores pueden incidir, especialmente el consumo de alcohol y construcciones culturales machistas. Los móviles por lo general se asocian a intolerancia, conflictos intrafamiliares, entre vecinos o grupos, y casos que se clasifican como “justicia por mano propia” o los de “legítima defensa” en los que se responde a una agresión.

En los homicidios de tipo impulsivo, el 22% víctima y victimario eran conocidos, amigos, vecinos o familiares. Los conflictos intrafamiliares, las disputas por convivencia y los conflictos entre vecinos son los escenarios sociales que más se mencionan, los problemas asociados se relacionan con inconvenientes económicos, intolerancia entre los miembros de una familia, inconvenientes de tipo afectivo, entre otros. La falta de diálogo y, especialmente, la incapacidad de resolver conflictos de manera pacífica desencadena en hechos fatales, algunas situaciones mezclan elementos cuyo desenlace es violento, aunque la gestión del conflicto podría darse de otra manera.

3.2.5 Comportamiento espacial de los homicidios

Los homicidios en Bogotá están principalmente asociados a dinámicas criminales en donde participan estructuras armadas organizadas, asunto que se corrobora cuando se constata que se concentran en muy pocas UPZ y que hay una alta participación de armas de fuego en su comisión.

En términos de localidades se destacan cinco UPZ de Ciudad Bolívar, tres de Rafael Uribe, tres de Bosa, dos de Kennedy, dos de Suba, una de Los Mártires, una de Usme y una de San Cristóbal. Algunos nichos en la UPZ La Sabana, en Mártires; en algunos barrios de las UPZ El Lucero, Ismael Perdomo, Jerusalén, El Tesoro y San Francisco, en Ciudad Bolívar; Bosa Occidental, Bosa Central y El Porvenir, en Bosa; Patio Bonito y Corabastos, en Kennedy; Gran Yomasa, en Usme; Tibabuyes y El

Rincón, en Suba; Marruecos, Marco Fidel Suárez y Diana Turbay, en Rafael Uribe; La Gloria, en San Cristóbal.

Es importante mencionar a las localidades de Suba y Usaquén, tienen comportamientos contrarios a la dinámica distrital durante el periodo de cuarentena. La primera no muestra una reducción en la cantidad de homicidios, y lidera el periodo de cuarentena con 10 homicidios. Por otro lado, la segunda muestra un incremento leve de un homicidio en relación con el mismo periodo el año anterior. Además de lo anterior, se identifica que en relación con el comportamiento de los homicidios por UPZ que Tibabuyes en la localidad de Suba, presentó el mayor número de casos seis (6), seguida de la UPZ Lucero, en ciudad Bolívar y Ciudad Usme en esta misma localidad con tres (3) casos cada una, es decir que estas tres UPZ, aportaron el 32.4% del total de las ocurridas en la ciudad.

En relación con la localidad de Suba se identifica que, aunque se presentó un caso por intolerancia entre dos primos y acompañado de sustancias embriagantes, en su gran mayoría estos homicidios obedecen a bandas delincuenciales de “los paisas” y “los boyacos”. Estructuras que operan principalmente en las UPZs de El Rincón y Tibabuyes, en donde se cometieron 5 de los 9 homicidios. En particular, los barrios San Carlos, San Pedro y el barrio Berlín, es decir que en estas dos (2) UPZs se concentró el 77.7 % del total de los ocurridos en esta localidad. De acuerdo con la información de las autoridades, estos delitos se estarían perpetrando por disputa del territorio para la comercialización de venta y consumo de sustancias psicoactivas, muy seguramente aprovechando la disminución considerable de personas en las calles, acatando las medidas de aislamiento impuestas por los gobiernos distrital y nacional de aislamiento. En cuatro (4) de estos, se utilizaron armas de fuego dejando entre ver sevicia y letalidad al momento de cometer el homicidio, pues en su gran mayoría las víctimas recibieron más de dos impactos, especialmente en el pecho y la cabeza, adicionalmente, en el 80 % de estos casos se cometieron en horas de la noche. Por otra parte, uno de los casos ocurrió en la rivera del humedal Juan Amarillo y que también lo relacionan con estas bandas tenía 3 impactos de arma de fuego en la cabeza.

En 2021 las variaciones fueron muy leves respecto del listado de localidades y UPZs que concentran las dinámicas de homicidios. La participación de homicidios cometidos con armas de fuego es mucho más alta en las UPZ más críticas entre 2012 y 2021 o considerando solamente el 2021, en los sectores más afectados de la parte montañosa del sur o en el entorno de Corabastos, con frecuencia superan ampliamente el 60%, por ejemplo, en el Tesoro en Ciudad Bolívar se llegó al 83,3% en 2021, en El Porvenir en Bosa al 80,0%, en Marco Fidel Suárez de Rafael Uribe a 77,3%, en Patio Bonito de Kennedy a 72,0% y en Corabastos a 69,4%.

4. Tabla 2. Porcentaje de homicidios por circunstancia 2017-2021, según UPZ

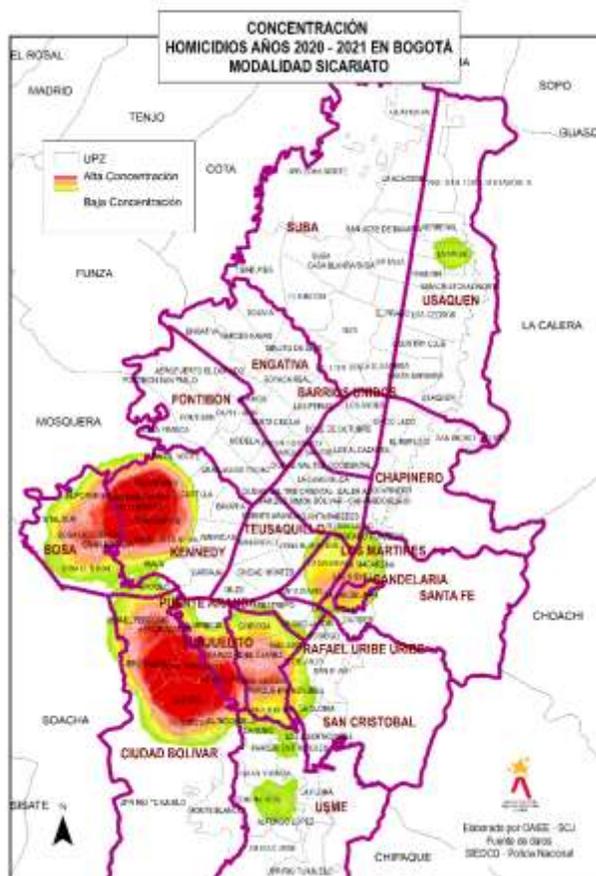
UPZ	Atraco	Riñas	Sicariato	Otro	Por establecer
LUCERO	4%	45%	27%	2%	21%

LA SABANA	4%	53%	23%	2%	19%
ISMAEL PERDOMO	6%	47%	28%	4%	16%
PATIO BONITO	8%	40%	34%	3%	15%
BOSA OCCIDENTAL	7%	47%	34%	3%	10%
JERUSALEM	5%	42%	34%	1%	18%
BOSA CENTRAL	5%	53%	23%	3%	16%
GRAN YOMASA	5%	55%	22%	1%	17%
TIBABUYES	5%	49%	22%	7%	18%
CORABASTOS	4%	44%	32%	2%	17%
EL RINCON	8%	57%	13%	7%	16%
MARRUECOS	3%	46%	33%	4%	15%
EL TESORO	6%	46%	26%	3%	19%
MARCO FIDEL SUAREZ	4%	49%	31%	1%	16%
ENGATIVA	13%	49%	22%	2%	14%
SAN FRANCISCO	1%	48%	31%	1%	19%
VENECIA	4%	43%	18%	25%	10%
EL PORVENIR	5%	42%	32%	4%	17%
DIANA TURBAY	5%	52%	26%	4%	14%

Fuente: Cálculos propios con información de SIEDCO de la DIJIN - PONAL. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios.

De otra parte, el crimen organizado coincide con los principales focos de homicidios. Un componente muy alto está relacionado con el expendio de sustancias psicoactivas al menudeo, bien sea por disputas por el control territorial, o por dinámicas al interior de las estructuras. Esto se evidencia en el centro de Bogotá, así como en UPZ de localidades montañosas, o en el entorno de Corabastos, en Kennedy y Bosa. También se asienta en sectores en donde en los últimos años se han presentado mercados ilegales de tierras como se evidencia en el siguiente mapa.

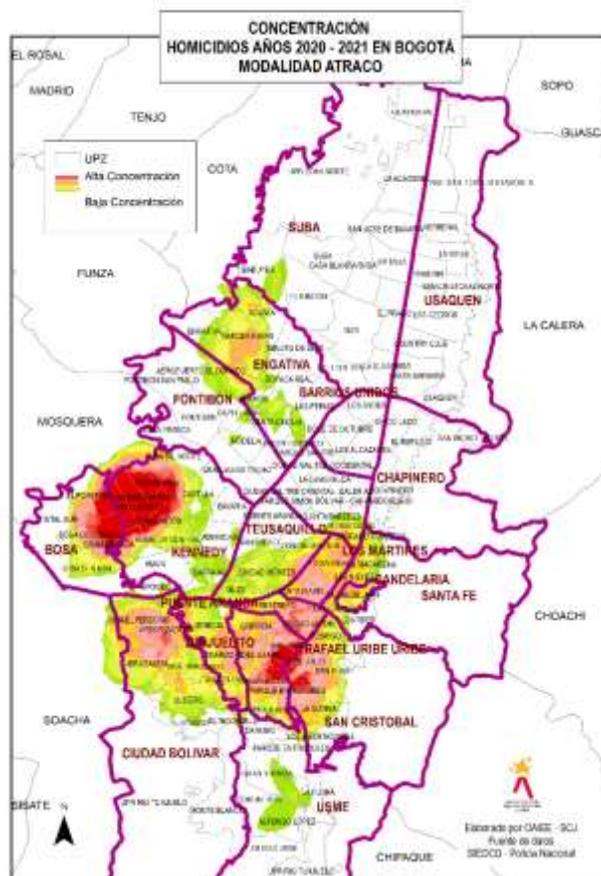
Mapa 1. Comportamiento de homicidios con circunstancia sicariato



El peso de los sectores en donde hay barrios que surgieron principalmente como invasiones, tiene mucho significado. Desde sus orígenes esas zonas han estado reguladas en términos de mercados ilegales por organizaciones criminales. Por muchos años, el poblamiento y el acceso ilegal a varios servicios públicos, no solo el alumbrado, sino el agua, y más allá la seguridad, estuvieron organizados por complejas estructuras con capacidad coercitiva. Dependiendo de cada sector, hubo incidencia de estructuras armadas al servicio de tierreros, presencia de unas u otras guerrillas o de paramilitares. En estas estructuras está la raíz de los cobros extorsivos en la actualidad y la regulación del expendio de sustancias psicoactivas al menudeo. Tienen también mucha importancia en los préstamos gota a gota, el control del espacio público y del transporte informal.

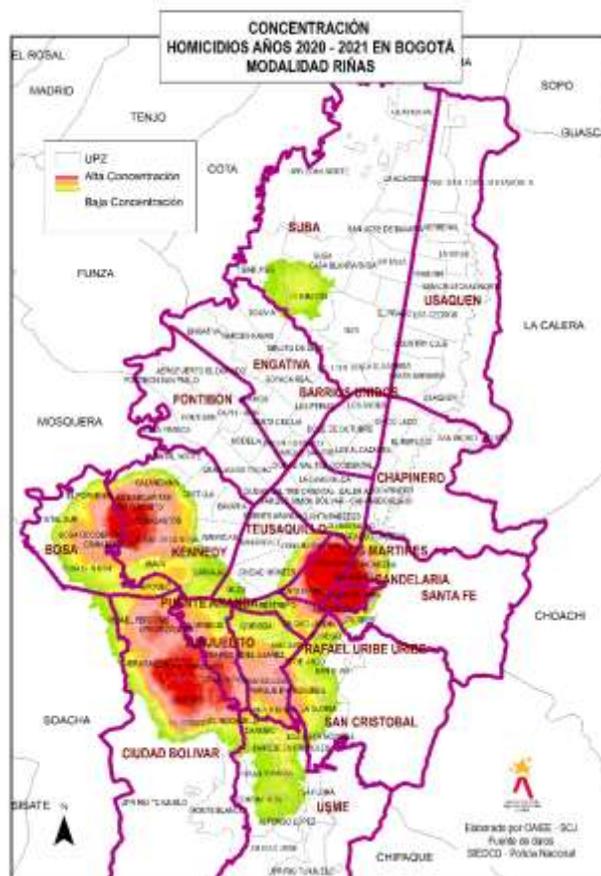
Paralelamente, los homicidios asociados a la comisión de atracos se concentraron en inmediaciones de las localidades de Antonio Nariño y Rafael Uribe Uribe; y en límites fronterizo de Kennedy con Bosa en la UPZ de Patio Bonito (ver mapa 2). En el caso de Rafael Uribe Uribe destaca la UPZ de San José; y en caso de Antonio Nariño sobresalen las dos UPZ de la localidad –Ciudad Jardín y Restrepo-

Mapa 2. Comportamiento de homicidios con circunstancia atraco



Ahora bien, con respecto a los homicidios cometido por riñas, de acuerdo con el mapa 3 se evidencia una alta concentración en la localidades de Los Mártires (UPZ de la Sabana) y Santa Fe (UPZ Las nieves y Las Cruces), este fenómeno se podría explicar en parte debido a la alta concentración de víctimas habitantes en condición de habitabilidad de calle, recicladores y vendedores ambulantes; que sumado a los altos nivel de intolerancia en la localidad hace que el nivel de delitos bajo esta modalidad se incrementen. En el mapa, también se observan concentraciones en las localidades de Ciudad Bolívar (UPZ de San Francisco y Lucero), Kennedy (UPZ Patio Bonito y Corabastos), Bosa (UPZ Bosa Occidental), Suba (UPZ Tibabuyes), Usme (UPZ Gran Yomasa) y Tunjuelito (UPZ Tunjuelito).

Mapa 3. Comportamiento de homicidios con circunstancia riñas



Con base en lo anterior, se ha logrado establecer que los lugares más afectados por este tipo de violencia en Bogotá son:

- **Localidad Ciudad Bolívar:** El arma de fuego se reporta como la más usada en los homicidios a lo largo de la serie del SIEDCO (2010- 2021). Cada año informa un uso del arma de fuego superior al 60% sobre el total de homicidios perpetrados en la localidad (según el respectivo año). Considerando los datos más recientes, 9 de los 11 homicidios reportados en enero de 2021, y 14 de los 23 informados en septiembre del mismo año, se ejecutaron con arma de fuego. Discriminado por grupos etarios, y según el registro total de la serie (2010-2021), el 45.1% de los homicidios en Ciudad Bolívar se asignan al rango 18-28 años (entre los 29 y 49 años ocurren el 41% de los casos). Considerando los datos más recientes, de 155 homicidios reportados entre enero y septiembre de 2021, el 49% se asigna al rango 18-28 años, y 41.3% al rango 29-49 años. Por su parte, al relacionar la variable “género”, el género masculino ocupa el 91.3% del total de homicidios en la localidad. Revisando los “sitios” en los que ocurren los crímenes en la localidad, se advierte que al considerar toda

la serie (2010-2021), el 53.9% de los homicidios ocurren en “vías públicas” y el 6.3% en conjuntos residenciales, mientras que sólo el 2% se atribuye a parques o reservas.14 Discriminado por concentraciones espaciales de homicidios en Ciudad Bolívar, la UPZ Lucero ocupa el 33.2% del total de casos en la localidad según la serie 2010-2021. La UPZ Ismael Perdomo ocupa el 18.4%, la UPZ Jerusalem el 16.4% y la UPZ El Tesoro el 11.6% en el mismo período.

- **Entorno de Corabastos (Localidades Bosa y Kennedy):** En el entorno de Corabastos, la localidad de Kennedy ha aportado considerablemente en el aumento global de homicidios. Esto ha sido especialmente cierto en los registros que datan hasta 1996 y según los registros más recientes. Considerando los datos 2010-2021 provistos por el SIEDCO, Kennedy reporta su cifra de homicidios más alta en 2012 (204 casos). Revisando por la incidencia de la localidad en el comparativo general de Bogotá según las cifras anuales, el porcentaje más relevante figura para los primeros nueve meses de 2021. En dicho período ocupa el 16.2% del total de homicidios reportados en la ciudad, lo que sitúa a Kennedy tras Ciudad Bolívar en tales registros (2021).

Revisando la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en la localidad de Kennedy, 2012 (año de mayor número en cifras absolutas) informa una tasa de 19.7 casos. En 2015, la tasa de homicidios se fija en 14.2, en 2019 en 10.9 y, en 2020, en 11.2 casos. En lo referente a las armas empleadas, el arma de fuego ocupa el 57.3% de los homicidios en el período 2010-2021 reportados en Kennedy. El arma cortopunzante denota el 36.8%. de los 136 homicidios informados en 2021, 87 (64%) señalan arma de fuego, mientras que 31 (22.8%) armas cortopunzantes (13.2% involucran “armas contundentes”). En general, los registros anuales informan que en la localidad el arma de fuego ha sido dominante en la ejecución de homicidios.

Ahora bien, en lo referente a las armas empleadas, el arma de fuego ocupa el 57.3% de los homicidios según el registro del SIEDCO (2010-2021). En general, los registros anuales informan que en Kennedy el arma de fuego ha sido dominante en la ejecución de homicidios. En lo referente a 2021 (136 homicidios entre enero y septiembre), 87 casos (64%) se asocian con arma de fuego y 31 (22.8%) con armas cortopunzantes (18 casos involucran “armas contundentes”).

Si se examinan los grupos etarios, el 44.6% de los homicidios entre 2010 y 2021 ocurren a individuos en el rango 29-49 años. El 40.5% corresponde a individuos entre los 18 y 28 años. Empero, en el último registro (enero a septiembre de 2021), el 50.7% de los homicidios los ocupa el rango 29-49 años y el 42.6% se asigna al rango 18-28 años. En lo referente al

género, la localidad sigue la forma general de la serie. Entre 2010 y 2021 el 91.3% de los homicidios se informan para el género masculino. En 2021 sólo el 5.1% de los homicidios en Kennedy corresponde al género femenino.

Respecto de los sitios en los que ocurren los homicidios en Kennedy, la serie 2010-2021 (SIEDCO) denota registros similares a los señalados para la localidad de Bosa. El 51.1% de los homicidios ocurren en vías públicas, el 5.4% en conjuntos residenciales y sólo el 1.7% se asocia con sitios de expendio de bebidas alcohólicas.

Las UPZ Patio Bonito y Corabastos figuran con el mayor número de homicidios. Considerando los datos entre 2010 y 2021, Patio Bonito ocupa el 24.4% y la UPZ Corabastos el 19.2% del total de homicidios informados en la localidad durante tal período. Revisando por las víctimas de los crímenes, los datos para Kennedy indican que en 2015 los habitantes de calle ocupan el 7.9% del total de homicidios en el año. Para 2019 la cifra relativa se informa en 2.9%, en 2020 se fija en 4.2% y, en los primeros nueve meses de 2021, en 2.2%. Los comerciantes, por su parte, ocupan el 6.6% en 2015, el 2.9% en 2019 y el 1.4% en 2020.

- **Centro:** El sector centro – centro (localidades de Los Mártires, Santa Fe y La Candelaria) contribuye notablemente al alto número de homicidios que informó la ciudad en 1993, y da cuenta del origen y desarrollo del expendio de SPA (lo que, a su vez, implica la formación de una capa de problemáticos consumidores en la ciudad). La formación de expendios de droga complejos y –de manera especial– en torno al bazuco, la incidencia del cartel de Medellín en los años ochenta, y las posteriores invasiones de tierras en la parte montañosa, deben considerarse en el entendimiento de la violencia homicida en el Centro

A su vez, aunque desde los años sesenta se conoce del deterioro del barrio Santa Inés (localidad de Santa Fe), con la extensión del bazuco la situación se agudizó. Surgió el denominado Cartucho y graves disputas entre estructuras criminales. Los homicidios se usaron para debilitar a contrincantes y mejorar las condiciones de cada parte. La localidad de Santa Fe consiguió así concentrar más del 15% de los homicidios en la ciudad.

Tras la disolución del Cartucho y la aparición de la calle del Bronx (localidad de Los Mártires), prosiguió un curso de reconfiguración criminal en los barrios San Bernardino, Las Cruces, Santa Fe (sector de la localidad de Los Mártires), y en el llamado Cinco Huecos. Examinando los datos más recientes, se advierte en el sector Centro – centro una reducción notable en los números respecto de los registros de los años ochenta y noventa. Según los datos reportados entre 2010 y 2021, la localidad Santa Fe informa sus registros más altos en 2011 (89 casos); a su vez, denota su participación más prominente en la discriminación anual en

el año 2010 con el 6.3% del total de homicidios de la ciudad (registro total de Bogotá, año 2010).

En lo concerniente al tipo de armas empleadas en los homicidios según el registro 2010-2021, el 46.9% corresponde a armas de fuego, el 46.2% se asigna a armas cortopunzantes y el 6.4% figuran en el uso de armas contundentes. El arma de fuego es dominante en los homicidios de la localidad entre 2011 y 2014. Entre 2015 y 2019 el arma cortopunzante es preponderante. En contraste con lo que ocurre en la vecina localidad Los Mártires, los años 2020 y 2021 fijan al arma de fuego como la más empleada en los homicidios. En 2020, el 50% de los homicidios en Santa Fe se ejecutan con arman de fuego, el 41.2% con arma cortopunzante y el 8.8% con armas cortopunzantes. Entre enero y septiembre de 2021, el 58.3% corresponde a armas de fuego, el 27.8% a armas cortopunzantes y el 13.9% se asigna a las armas contundentes. En lo referente al género de los casos de homicidio, en el período 2010-2021, el 89.3% corresponden al género masculino y sólo el 10.7% se asignan al género femenino. Cada año en la discriminación anual informa valores elevados para los casos con género masculino en la localidad.

Examinando las características de las víctimas, el 4.1% del total de homicidios entre 2010 y 2021 en la localidad Santa Fe se fija en la categoría “habitante de calle”. En 2015 dicho registro ocupa el 11.9% del total en el año, en 2016 el 13.8% y, en 2017, el 14.3%. A partir de 2017 la participación de la categoría es notablemente menor. Entre enero y septiembre de 2021, de un total de 36 homicidios en Santa Fe, 2 corresponden a habitantes de calle.

Revisando las UPZ en la localidad Santa Fe que denotan los mayores números de homicidios según los datos del SIEDCO (período 2010-2021), se advierten destacables la UPZ Las Nieves (34.2% del total en la localidad), la UPZ Las Cruces (28% del total en la localidad) y la UPZ Lourdes (26.3% del total en la localidad). En la discriminación anual, Las Nieves ocupa el 51.7% del total reportado en 2011. Entre 2012 y 2020, esta UPZ denota una contribución anual inferior al 36%. En el caso de la UPZ Las Cruces, la discriminación fija en 2013 una contribución del 46.4% y, en 2015, un aporte del 40,7% (la mayor en el año entre las UPZ). En los demás registros anuales la participación de la UPZ Las Cruces en el total de la localidad es notablemente menor. En lo referente a la UPZ Lourdes, 2017 figura con su mayor registro en cifras absolutas (17 casos) y con su participación más prominente en la comparativa anual (40.5%, la más destacable del año entre las UPZ de la localidad). Según los registros más recientes, de 36 casos entre enero y septiembre de 2021 en la localidad, 16 se asignan a la UPZ Las Nieves, 8 a la UPZ Las Cruces y un idéntico número 8 a la UPZ Lourdes

3.3 Organizaciones, economías criminales y manifestaciones violentas asociadas a sus acciones al margen de la ley

Las estructuras criminales y sus actividades económicas son cada vez más grandes y complejas y han aumentado su nivel de violencia. El uso de las armas traumáticas ha facilitado su accionar, pues estas son de más fácil acceso, lo que explica en buena parte el aumento del homicidio en los asaltos callejeros. La proliferación de armas a menor costo y las menores capacidades de intervención de las autoridades para restringirlas están jalonando las muertes violentas de manera individual y colectiva (FIP, 2021).

La comisión de los delitos contra el patrimonio, especialmente el crimen violento, se asocia con las dinámicas propias de grupos criminales o delincuenciales. Según la información de la Fiscalía General de la Nación, en el año 2021 se han afectado cerca de 120 organizaciones criminales o delincuenciales. En cerca del 30% de estas estructuras se pudo identificar dinamización de violencia ya sea para el control de espacios, poblaciones o de bienes estratégicos; en otros casos, utilizan la violencia para su accionar delictivo.

El control de espacios se da especialmente en áreas que presentan concurrencia con hechos de violencia, especialmente homicida, donde, adicionalmente, es recurrente el registro de homicidios. Las UPZ Corabastos en la localidad de Kennedy, La Sabana en la localidad de Los Mártires, El Lucero e Ismael Perdomo en Ciudad Bolívar son algunas de estas zonas en las cuales el control de mercados criminales que en ellas se desarrollan, se realiza con el uso de la violencia. Un elemento común en estas UPZ es el desarrollo de algunas actividades ilegales e informales cuyas rentas son considerables por lo que se convierten en bienes estratégicos protegidos.

En este escenario, uno de los mercados en los que mayor generación de violencia se produce es el del tráfico de drogas en escalas locales y zonales que requieren un fuerte control interno y externo a las organizaciones a través de ajustes de cuentas a miembros de otras organizaciones o a miembros de la propia organización como medida de disciplinamiento o a miembros de la comunidad considerados como amenaza para sus fines. Este tipo de estrategias de control se percibe también en otros mercados como el de trata de personas y el mercado ilegal de tierras.

Otras actividades son controladas porque a través de estas se instrumentalizan poblaciones para el ejercicio de prácticas delictivas. El control del espacio público, la instrumentalización de habitantes de calle, recicladores, el bicitaxismo, personas que desarrollan actividades sexuales pagas o migrantes, entre otras actividades y poblaciones, son cooptados para favorecer la distribución de mercados ilegales.

3.4 Comportamientos delictivos y afectaciones al patrimonio público y al patrimonio privado

En 2021, comparado con 2020, crecieron los hurtos a personas, de celulares, de motocicletas y de automotores y disminuyeron las denuncias por hurtos a comercio, a residencias y de bicicletas.

En su conjunto, los hurtos en Bogotá presentaron un aumento del 19.8% al comparar el periodo enero – diciembre de los años 2020 y 2021, siendo los hurtos a personas y a motocicletas los que presentan un mayor incremento con 20% y 27% respectivamente. Estos aumentos se sustentan, principalmente, por el retorno progresivo a la normalidad y la reducción en el delito que generaron las medidas para contener el avance del contagio del COVID. Por otra parte, se tiene una caída en el hurto a entidades financieras y comercio con el 9% y 4% respectivamente.

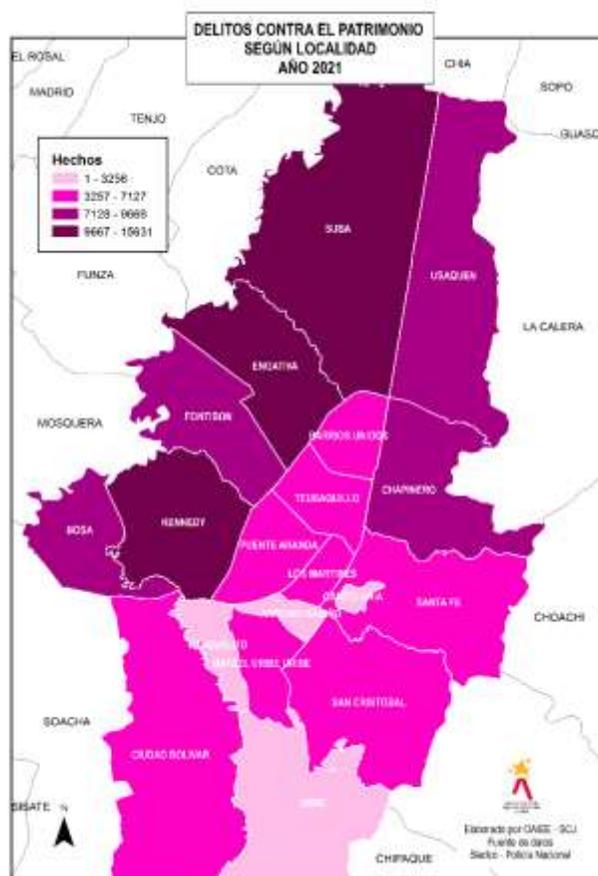
Tabla 3. Delitos contra el patrimonio en Bogotá. Balance 2019 a 2021.

Hecho	2019	2020	2021	Variación 2020	Variación 2019
				- 2021	- 2021
Hurto a personas	127.830	83.131	108.786	20%	-15%
Hurto a comercio	18.687	11.838	11.126	-4%	-40%
Hurto a bancos	55	44	39	-9%	-29%
Hurto a residencias	9.905	8.603	7.784	-8%	-21%
Hurto de automotores	3.637	3.429	3.880	12%	7%
Hurto de motos	4.159	3.652	4.756	27%	14%
Hurto de bicicletas	8.129	10.856	9.623	-15%	18%
Hurto de celulares	61.307	49.203	57.023	13%	-7%

*Fuente: Cálculos propios con información de SIEDCO de la DIJIN - POLICÍA NACIONAL. Información extraída el día 2022-08-07 a las 12:00 horas. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios. *Las cifras de hurto de celulares y de bicicletas corresponden a un subconjunto del hurto a personas, hurto a residencias y hurto a establecimientos de comercio. Los hurtos de celulares aquí reportados corresponden a la cantidad de dispositivos celulares que se han hurtado.*

Ahora, comparando el año 2021 con el 2019 se tiene una reducción del 19% de los hurtos antes descritos. Porcentualmente, esta reducción se da principalmente en el hurto a entidades financieras y el hurto de comercio, los cuales bajaron un 29% y 40%, respectivamente. En términos absolutos, el peso del hurto a personas incidió notoriamente ya que se presentaron cerca de 19.000 casos menos. Metodológicamente esta comparación es la más indicada ya que compara dos momentos que no tenían las medidas de confinamiento. Los únicos delitos que tuvieron incrementos respecto al 2019 fueron el hurto de bicicletas, motocicletas y de automotores, con incrementos del 18%, 14% y 7% respectivamente.

Mapa 4. Delitos contra el patrimonio según número de denuncias por localidad año 2021.



Por otro lado, hay que señalar que porcentualmente los atracos con armas de fuego pesaron sobre todo en 2021 en Engativá (14,0%), Kennedy (13,6%), Suba (8,8%) y Bosa (7,4%). Llama la atención que en Kennedy se presentó el mayor incremento de homicidios, y al mismo tiempo, el mayor incremento de atracos en los que se usaron armas de fuego.

El uso de armas blancas en los hurtos también creció y lo hizo en una proporción del 28,8%. Estas pesan sobre todo en Kennedy (11,4%), Engativá (10,9%), Suba (9,4%) y Bosa (6,6%). Del total de hurto a personas de 2020 y 2021 el 56% y 53%, respectivamente, se presentaron sin empleo de armas. Sin embargo, al comparar con los dos años precedentes, en 2018 el 61% se presentaron sin empleo de armas y para el 2019 alcanzó el 63%. Indica un incremento cercano a los 10 puntos en los cuales el acto delictivo se hace con violencia.

3.4.1 Hurto a residencias

Los hurtos a residencias muestran un comportamiento a la baja pues en 2018 eran 10,019 y en 2021, cuando se registró el nivel más bajo, fueron 7,784; un descenso acumulado de 22.3% en los últimos cuatro años. A diferencia de otros delitos, en este caso sobresalen algunas localidades del norte (Suba y Usaquén), además de otras del occidente (Kennedy, Engativá y Bosa) y de otros sectores, como Ciudad Bolívar y Puente Aranda.

Un análisis de su distribución espacial del hurto a residencias por localidades revela que, en cada uno de los últimos cuatro años, las mayores frecuencias se registraron en Kennedy (10.8% en el acumulado de los últimos cinco años), Suba (10,2%), Engativá (9,7%), Chapinero (8,8%) y Usaquén (7,9%).

3.4.2 Hurto de celulares

Los hurtos de celulares subieron un 12,8% entre 2020 y 2021, pasando de 49.203 en 2020 a 55.403 en 2021. Hay que señalar que en 2019 fueron 61.307, descendiendo en un 12,8% entre 2019 y 2020 y que en 2018 fueron 67.098, es decir que, en 2020 se presentó un 8,6% menos que el registro de 2018. Es decir que sin tener en cuenta el año del inicio de la pandemia (2020), el hurto de celulares ha venido descendiendo. En 2021 los celulares se hurtaron sobre todo en Kennedy (10,6%), Engativá (10,5%), Suba (10%), Chapinero (8,5%) y Usaquén (6,8%). Las proporciones son parecidas en cualquier año que se considere en las tres localidades más afectadas.

3.4.3. Hurto de bicicletas

Otra dinámica de la ciudad que reviste especial interés para la formulación de la Política Pública es el aumento del uso de la bicicleta para desplazarse. Según la Secretaría de Movilidad, en abril de 2020 se registraban 360.000 viajes diarios en bicicleta y a diciembre del mismo año, ya la cifra aumentaba a 650.000, lo que significó un incremento del 80%. No obstante, estos cambios que favorecen la movilidad y el ambiente en la ciudad traen consigo desafíos para el sector al convertirse en un bien de interés en el mercado de objetos hurtados de la ciudad. Una mayor demanda puede afectar el valor de las bicicletas y, por tanto, convertirse en una oportunidad de negocio para aquellas que son hurtadas y vendidas en un menor valor o renovarse para venderse como nuevas.

Los hurtos de bicicletas crecieron entre 2018 y 2020 pero se redujeron en 2021. El crecimiento fue significativo: entre 2018 y 2020 pasaron de 7.919 a 10.856; entre 2020 y 2021 se redujeron un 15,2%, pues el último año se situaron en 9,623. Las localidades de Kennedy, Engativá y Suba concentraron más del 14%, cada una, en el acumulado entre 2018 y 2021, una proporción cercana a la registrada en 2021.

3.4.4. Hurto de automotores y motos

El uso de motocicletas como medio de transporte en Bogotá ha tenido un incremento progresivo en los últimos años. El registro de estas entre 2010 y 2015 aumentó en un 67% y entre 2015 y 2021 en 14%. Según el Runt, en agosto de 2021 Bogotá tenía registradas más de 514.000 motocicletas, sin contar las que se movilizan en la ciudad registradas en otras ciudades. Al igual que en el caso de las bicicletas, este cambio en los medios de transporte tiene un efecto en la seguridad ciudadana. Los hurtos de motocicletas subieron entre 2018 y 2019, de 3.997 a 4,159, y de ahí bajaron a 3.652 en 2020; en 2021 volvieron a subir a 4,756, el 26%. El comportamiento sin duda fue al alza, salvo en 2020, el año de la pandemia, cuando disminuyeron.

Las localidades más afectadas en el acumulado entre 2018 y 2021 fueron Kennedy (18.5%), Bosa (12.1%), Ciudad Bolívar (10.6%), Engativá (10.5%), Suba (9.3%) y Rafael Uribe (6.1%). Son proporciones muy similares a las de 2021, lo que señala que hay una persistencia. A diferencia de los hurtos a bicicletas, que se concentraron en el occidente, en los hurtos a motocicletas se combinaron localidades de esta parte y del sur montañoso; no obstante, predomina de nuevo el occidente.

El mercado de autopartes usadas favorece el hurto de automotores. Los hurtos de automotores bajaron de 3.648 en 2018 a 3.429 en 2020, y de ahí subieron a 3.880 en 2021; entre estos dos últimos años el incremento fue del 12.4% y se situó en el nivel más alto de los últimos cinco años. Solamente en siete localidades se concentran más de dos tercios de los hurtos de automotores, tanto en cada año por aparte como en el acumulado de los cinco años. El mayor porcentaje, 71.3%, se registró en 2001, año al que se hace referencia a continuación. En Kennedy ocurrió el 21.3% de los hurtos de automotores, una proporción muy alta porque equivale a más de uno de cada cinco.

En el caso del hurto de automotores y de motos priman las modalidades de halado en las que se usan llaves maestras o el hurto se materializa aprovechando el parqueo en sitios no indicados. En el caso de los vehículos, el 32% se llevó a cabo con el uso de armas de fuego. En algunas localidades el porcentaje fue mayor al 40% (La Candelaria, Chapinero, Teusaquillo, Puente Aranda y Bosa); como es lógico, el uso de armas blancas es bajo y solo alcanzó el 2%.

3.4.5 Hurto a comercio

Los hurtos al comercio vienen bajando pues en 2017 se presentaron 16.730 denuncias y en 2021 fueron 11.126; subieron entre 2017 y 2018, pero desde 2020 han bajado. En los dos últimos años la reducción fue de cerca del 40% al pasar de 18.687 en 2019 a 11.126 en 2021. El hurto al comercio no incluye solamente la actuación de estructuras delictivas, sino que registra también acciones desplegadas por individuos que hurtan ropa o artículos; una parte no determinada de estos no

necesariamente pertenecen a estructuras; son los denominados “mecheros” y son registrados bajo la categoría Mechero/Hormiguero que en el acumulado de los cinco años registraron el 33,8% de los hurtos, modalidad que representó solamente el 23,7% en 2021. Al parecer esta categoría viene bajando pues en 2017 representó el 36.4%, situación que posiblemente se explique en parte por la pandemia.

El atraco representó el 12,5% en el acumulado de los cinco años y el 12,8% en 2021. Así mismo, la violación de cerradura representó el 6,6% en el acumulado, pero el 8,2% en 2021; al parecer esta modalidad subió a raíz de la pandemia pues en 2020 representó 9,3%, mientras que en 2019 significaba apenas el 4,6%. Encabezan las localidades de Suba, Engativá y Kennedy, que en el acumulado reportaron, cada una, algo más del 10%.

3.4.6 Hurto a entidades financieras

En cuanto al hurto a entidades financieras, se registraron 239 casos en los cinco años y en los dos últimos años muestran un comportamiento descendente; en 2018 y 2019 se registraron 55 casos en cada año, en 2020 se pasó a 44 y en 2021 a 39. La reducción de los dos últimos representa 9,1%.

A diferencia de lo que ocurría hace muchos años, cuando ocurrían atracos bancarios, en la actualidad se registran taquillazos en una proporción cercana a la mitad; en el acumulado de los cinco años representó el 48,5% mientras que en 2021 representaron el 41,4%. La reducción entre 2020 y 2021 fue del 62,5%. La distribución por localidades señala que en los últimos cinco años las mayores frecuencias de hurtos a entidades financieras se dieron en Usaquén con un 18,3%, en 2021 hubo una reducción importante del 92%, de catorce casos se pasó solo a uno.

De otra parte, el fleteo es una práctica que empezó a generalizarse a finales de los años noventa del siglo pasado con ocasión de la reducción de los asaltos bancarios. En esencia se trata de interceptar un dinero que se desplaza de un lugar a otro, pero afecta principalmente usuarios del sistema financiero. En cinco años se registraron 870 casos, y el año más afectado fue 2018 con 272 casos; desde entonces ha venido disminuyendo, pues en 2019 fueron 197, en 2020 se pasó a 180 y en 2021 a 117; la disminución es cercana al 70% en los últimos cuatro años.

3.5 Comportamientos contrarios a la convivencia

La ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC), nace del requerimiento precisado por el Ministerio de Defensa y por la Policía Nacional de actualizar y adecuar las normas policivas en el país, que sobrevenían con un rezago de más de 40 años (Decreto 1355 de 1970). En enero de 2017 entró en vigor el nuevo CNPC, presentado como el mecanismo a través del cual las diferentes autoridades de Policía establecen nuevas herramientas para mejorar las condiciones de convivencia en el territorio nacional. La norma amplía las capacidades de las autoridades a través de nuevos medios y medidas correctivas, las cuales sancionan comportamientos contrarios a la convivencia, acordes con las nuevas realidades urbanas del país, tales como el transporte masivo de pasajeros, la tenencia de mascotas, la apropiación del espacio público, el consumo de sustancias psicoactivas y alcohol, entre otros.

El Código Nacional de Policía fue creado con fines preventivos y pedagógicos promovidos con el objetivo de formar una cultura ciudadana y precisar los límites de las libertades individuales y colectivas; todo en procura de interacciones sociales cada vez más pacíficas y armónicas. En principio, su actualización representa la oportunidad de liderar una articulación efectiva entre distintas instituciones cuyas funciones están relacionadas con seguridad y convivencia.

Los comportamientos contrarios a la convivencia y las medidas correctivas son registrados por las autoridades de policía en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) por lo que responden en gran medida a la operatividad de la institución, no obstante, la antigüedad del registro y estabilización de este permiten acercarse a la dinámica del fenómeno.

Para el año 2021, los comportamientos contrarios a la convivencia concentraron el 84% de sus registros en las siguientes 6 categorías:

- Porte de armas (42%),
- Evadir el pago de la tarifa de transporte público (16%),
- Desacatar la función de policía (15%)
- Consumo SPA en instituciones educativas (5%)
- Ocupación indebida del espacio público (5%),
- Manipulación indebida de equipos terminales móviles (3%)

Tabla 4. Comportamiento de reiterantes por tipo de comparendo

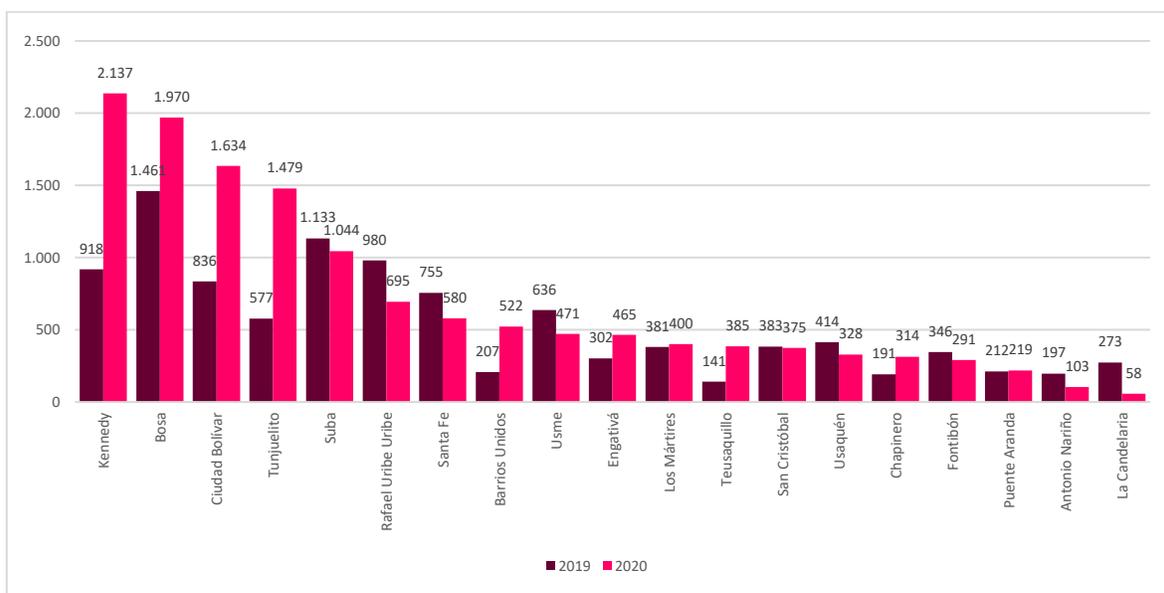
Tipo de comportamiento	2019	2020	Diferencia	Variación
Actividad Económica sin requisitos	10	1	-9	-90

Basuras	5	2	-3	-60
Celulares hurtados	2	0	-2	-100
Consumo de alcohol y SPA	2210	11	-2199	-99.5
Evasión de pago de transporte	81	66	-15	-18.5
Grafiti	4	1	-3	-75
Impedir movilidad en Sistemas	12	0	-12	-100
Incumplir orden de policía	91	12925	12834	14103.3
Irrespetar la autoridad	9	4	-5	-55.6
Necesidades Fisiológicas	5	0	-5	-100
Obras musicales sin auto	3	0	-3	-100
Ocupar espacio público	954	7	-947	-99.3
Otros	58	23	-35	-60.3
Perros sin bozal	2	1	-1	-50
Porte Sustancias Psicoactivas	487	38	-449	-92.2
Porte de armas	2817	256	-2561	-90.9
Resistirse a procedimiento de policía	2	1	-1	-50
Riñas	39	12	-27	-69.2
Ruido	2	0	-2	-100
TPP	617	125	-492	-79.7
Usar puertas distintas transporte	43	31	-12	-27.9
TOTAL	7453	13504	6051	81.19

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). Información extraída el día 01/06/2020. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo de la cuarentena por COVID-19.

De acuerdo con el reporte oficial del RNMC, durante la contingencia 10 de las 19 localidades analizadas registraron aumentos en el número de reiterantes; Kennedy es la localidad que concentra la mayor población reiterante (2137), seguida de Bosa (1970), Ciudad Bolívar (1634) y Tunjuelito (1479). Con excepción de Bosa, que cuenta con una diferencia de 508 casos respecto al 2019, las localidades mencionadas aumentaron las cifras de reiterancia en un 50% en comparación con el mismo periodo del año anterior. Mientras que localidades como Antonio Nariño, Candelaria, Fontibón, Rafael Uribe Uribe, Suba, Santa Ana, Usaquén y Usme redujeron la reiterancia con relación al 2019.

Gráfica 5. Comportamiento de reiterantes por localidad durante la pandemia



Fuente: Oficina de Análisis de la Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). Información extraída el día 01/06/2020. Información sujeta a cambios. La información corresponde al periodo de la cuarentena por COVID-19.

3.4.1 Desacato a órdenes de Policía

La alerta sanitaria desatada en el 2020 representó el despliegue de medidas atípicas (toque de queda, el uso de tapabocas, sanciones por aglomeraciones, fiestas clandestinas y otras medidas extraordinarias como la ley seca o los toques de queda nocturnos) que influenciaron el comportamiento de los ciudadanos y las instituciones, inscribiendo modificaciones decisivas y circunstanciales en función de la reducción de factores de riesgo sanitario y el mantenimiento de la sana convivencia. En esta coyuntura, se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de la policía, con el objeto de garantizar la vida y la salud de los ciudadanos a nivel nacional como distrital. En este orden de ideas, resultan evidentes las alteraciones del comportamiento ciudadano por efecto de las medidas adoptadas:

Tabla 5. Porcentaje de personas sancionadas por incumplir una orden o por impedir la función de Policía

2018	2019	2020	2021
3%	2%	44%	15%

Fuente: Cálculos propios con información de CNCSC. Información extraída el día 2022-07-05. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios

Durante el 2020, las localidades que aumentaron la frecuencia de ocurrencia de desacato a orden de policía fueron Kennedy, Chapinero, Bosa, Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Tunjuelito. Siendo

esta última la responsable de un aumento de seis puntos porcentuales, llegando al 10%; solo superada por Bosa (11%) y Kennedy (17%). Entretanto, en el año 2020 disminuyó la probabilidad de ocurrencia en las localidades de Suba (-1%), Santa Fe (-3%), Fontibón (-6%), Usaquén (-2%), Puente Aranda (-2%), Antonio Nariño (-2%) y Candelaria (-1%). Rafael Uribe Uribe, Engativá, Teusaquillo, Los Mártires y Barrios Unidos permanecieron constantes.

Con un aumento de 12,000 registros respecto al 2019, incumplir órdenes de la Policía es el comportamiento con mayor reiterancia, representando el 95% de la totalidad de los comportamientos revisados, lo cual es explicado por la coyuntura de la pandemia (Este comparendo se impone a quienes incumplen el aislamiento obligatorio). El resto de las conductas registraron reducciones en la reiterancia superiores al 50%, con excepción de la evasión de pago (66) y el uso de puertas distintas en el transporte (31), que si bien no aumentaron mantienen un comportamiento similar al año anterior. En general, la cuarentena registró un aumento del 44% en ciudadanos reiterantes con relación al mismo periodo del 2019.

3.4.2 Ocupación indebida del espacio público

Otra conducta que según la información del RNMC parece recuperar las cifras de ocurrencia al periodo previo a la emergencia sanitaria es la ocupación indebida del espacio público. En 2018 y 2019 representaba el 9% de las medidas correctivas, en 2020 su participación disminuyó al 2%, no obstante, en 2021 su participación fue del 5%.

Tabla 6. Ocupación indebida del espacio público

2018	2019	2020	2021
9%	9%	2%	5%

Fuente: Cálculos propios con información de CNCSC. Información extraída el día 2022-07-05. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios

Esta situación evidencia una retoma del espacio público, la cual posiblemente se intensifique en 2022 por los efectos económicos derivados de la pandemia y el proceso de recuperación y reapertura económica iniciado en 2021. Evidencia de esto es el comportamiento de la tasa de desempleo calculada por el DANE. En efecto, en julio de 2019 Bogotá registraba una tasa de desempleo de 9,7, esta se incrementa en julio de 2020 a 26,1 y desciende a 15,7 en julio de 2021, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022).

3.4.3 Porte de armas

El porte de armas de fuego debe ser visto, por un lado, atendiendo a los lineamientos de seguridad y el monopolio estatal, propios del orden público y de las autoridades nacionales (que involucran al poder judicial, con sus órganos de investigación y juzgamiento); y por el otro, atendiendo a las exigencias de las garantías de convivencia ciudadana, sus autoridades y el control policivo preventivo establecido como uno de sus elementos esenciales.

Resulta llamativo lo concerniente al porte de armas. Con la información disponible en 2018 y 2019, la participación de medidas relacionadas con el porte de armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, alcanzaba el 22%. Para el año 2021, no solo el porcentaje de participación llegó al 44%, sino que representó un incremento del 49%.

Tabla 7. Porte de armas – elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas

2018	2019	2020	2021
22%	22%	23%	44%

Fuente: Cálculos propios con información de CNCSC. Información extraída el día 2022-07-05. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios

De acuerdo con el reporte oficial del RNMC, el porte de armas fue el comportamiento contrario a la convivencia que más eventos reiterativos registró en el 2019, lo que corresponde al 27% de los eventos reiterativos consignados.

El incremento de sanciones post pandemia relacionadas con porte de armas de este tipo, requiere una mirada especial: la última encuesta bienal de cultura del año 2019 recalca que el 23% de los ciudadanos consideraban que por la inseguridad lo mejor era tener un arma para protegerse; en la encuesta anterior del año 2017, llegaba al 19%. Estas cifras también indican que no se ha logrado impactar en la sociedad esa percepción engañosa de tomar decisiones agresivas a situaciones amenazantes.

3.4.4 Consumo de bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas en el espacio público

Los comportamientos contra la vida y la integridad se encuentran determinados por distintas conductas que sirven de detonantes de problemas de convivencia. En particular, la literatura científica ha identificado que existe una fuerte relación entre el consumo de alcohol y los distintos comportamientos contra la vida y la integridad, como son las riñas, las lesiones, la violencia intrafamiliar y los homicidios.

Tabla 8. Consumo de bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas en el espacio público

2018	2019	2020	2021
19%	11%	2%	1%

Fuente: Cálculos propios con información de CNCSC. Información extraída el día 2022-07-05. Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Información sujeta a cambios

La tabla 8 muestra la participación de cada localidad en el total del comportamiento analizado. El objetivo de esta tabla es identificar si existe persistencia en el comportamiento de las localidades para cada uno de los comportamientos revisados. Se tienen en cuenta los delitos sexuales, homicidios, lesiones, violencia intrafamiliar, incidentes de emergencia por consumo de SPA, incidentes de emergencia por riñas, contravenciones por consumo de alcohol y contravenciones por riñas. En general, se espera que las localidades mantengan participaciones similares para los distintos comportamientos revisados.

Tabla 9. Participación por localidad de delitos sexuales, homicidios, lesiones personales, incidentes por riñas y por narcóticos.

Localidad	Delitos sexuales	Homicidios	Lesiones personales	VIF	Incidentes por riñas	Incidentes Spa
01 - USAQUÉN	4%	3%	5%	4%	5%	5%
02 - CHAPINERO	2%	1%	2%	1%	2%	2%
03 - SANTA FE	4%	4%	4%	3%	2%	3%
04 - SAN CRISTÓBAL	6%	6%	6%	6%	6%	6%
05 - USME	6%	7%	6%	6%	6%	4%
06 - TUNJUELITO	2%	2%	3%	2%	2%	2%
07 - BOSA	10%	10%	10%	11%	10%	7%
08 - KENNEDY	10%	16%	13%	12%	13%	12%
09 - FONTIBÓN	3%	3%	4%	3%	4%	3%
10 - ENGATIVÁ	7%	5%	8%	9%	10%	14%
11 - SUBA	12%	5%	9%	13%	14%	14%
12 - BARRIOS UNIDOS	2%	1%	3%	2%	2%	3%
13 - TEUSAQUILLO	2%	1%	2%	3%	2%	2%
14 - LOS MÁRTIRES	4%	6%	3%	2%	2%	2%
15 - ANTONIO NARIÑO	2%	1%	2%	1%	2%	2%
16 - PUENTE ARANDA	3%	2%	4%	5%	3%	3%
17 - CANDELARIA	4%	1%	1%	1%	0%	1%
18 - RAFAEL URIBE URIBE	4%	7%	6%	5%	5%	7%
19 - CIUDAD BOLÍVAR	11%	18%	10%	9%	9%	8%
20 - SUMAPAZ	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos (OAIEE). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional y del Número único de Emergencias NUSE 123. Información extraída de la bodega de datos OAIEE el día 05/07/2022. Información sujeta a cambios.

También, la tabla muestra que en general son las localidades de Kennedy, Bosa y Suba las que más comportamientos contra la vida y la integridad concentran en todo el Distrito. Ahora bien, se

identifican algunos aspectos interesantes, Rafael Uribe por ejemplo concentra un alto porcentaje de comparendos por consumo de alcohol en relativo a los otros indicadores analizados. Asimismo, Ciudad Bolívar, por ejemplo, muestra una alta concentración de homicidios, ocupando un porcentaje superior a lo observado en los otros indicadores para la localidad. Por otro lado, Engativá muestra una alta concentración de incidentes de emergencias por riñas y consumo de SPA relativo a los otros indicadores.

Tabla 10. Participación por rango de hora de delitos sexuales, homicidios, lesiones personales, incidentes por riñas y por narcóticos.

Rango hora	Delitos sexuales	Homicidios	Lesiones personales	VIF	Incidentes por riñas	Incidentes Spa
0-3 hrs	56%	11%	14%	31%	6%	12%
3-6 hrs	3%	12%	6%	4%	4%	8%
6-9 hrs	6%	7%	8%	9%	7%	8%
9-12 hrs	9%	9%	13%	14%	13%	11%
12-15 hrs	6%	7%	11%	6%	15%	13%
15-18 hrs	9%	9%	15%	10%	16%	12%
18-21 hrs	8%	23%	19%	15%	21%	17%
21-23 hrs	5%	22%	14%	12%	18%	19%

Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos (OAIEE). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional y del Número único de Emergencias NUSE 123. Información extraída de la bodega de datos OAIEE el día 05/07/2022. Información sujeta a cambios.

Ahora bien, todos estos fenómenos relacionados a comportamientos contra la vida y la integridad de las personas se concentran los fines de semana en horas de la noche y madrugada, que coinciden como las horas que regularmente son usadas por la ciudadanía para hacer actividades de ocio y entretenimiento regularmente asociadas al consumo de alcohol.

Relacionado con lo anterior, la disminución del 79% entre 2019 y 2020 y del 82% entre 2020 y 2021 responde, a su vez, al fallo de la Corte Constitucional que eliminó la prohibición generalizada en los artículos 33 y 140 (numeral 7), además de la inclusión de dos numerales (13 y 14), de la ley 1801 del 2016.

3.4.5 Caracterización de las riñas en Bogotá

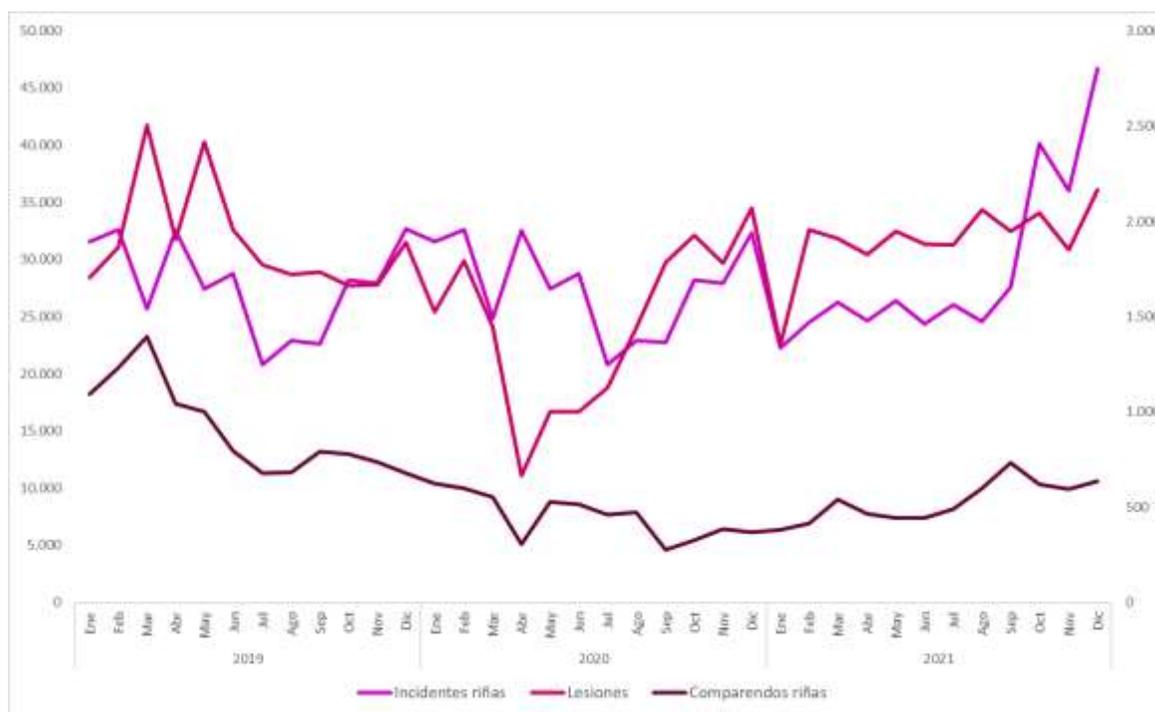
Las riñas en Bogotá ha sido un fenómeno presente en los ciudadanos de manera permanente. Por este motivo las diferentes fuentes de información han recogido su evolución y caracterizado la población. Este hecho es de relevancia en la política de seguridad por la gravedad de las repercusiones y por ser un hecho que afecta la integridad física y psicológica de las personas, en algunos casos incluso puede poner en riesgo la vida de las personas involucradas.

En los últimos años la tendencia de los incidentes por riñas ha sido negativa, de igual forma sucede con las lesiones personales motivadas por riñas y en los homicidios que se desencadenan por las mismas. En el caso de los incidentes reportados presenta una disminución entre 2019 y 2020 del

25%, comprensible por las medidas relacionadas con el Covid-19, en el 2021 se mantiene relativamente el registro y se evidencia un descenso con respecto al 2019 del 22% aunque aumenta de moderadamente en un 5% con respecto a 2020. Las lesiones personales derivadas de riñas descienden entre 2019 y 2020 en un 26%, tendencia que se mantiene entre 2020 y 2021 con una reducción del 53%. Caso contrario se presentó en los homicidios en medio de riñas, que descienden entre 2019 y 2020, pero entre 2021 se incrementan en un 41%.

Es importante resaltar que en marzo y abril de 2020 se declaró en la ciudad una cuarentena general, lo que influyó en la frecuencia de las riñas. Específicamente, en abril se presentó una reducción de 66% y 78% en relación con los mismos meses del año anterior tomando como fuente SIEDCO y RNMC. Sin embargo, el número de llamadas al NUSE creció considerablemente mes a mes del mismo año. En detalle, al comparar entre marzo y abril se dio un incremento del 27% de las llamadas al NUSE 123; esto puede explicarse en parte porque las riñas dejaron de ser un fenómeno de gravedad delictiva (entendido como lesiones personales) a centrarse como un fenómeno de convivencia al interior de los hogares.

Gráfica 6. Evolución temporal Lesiones Personales, Riñas (NUSE-RNMC)

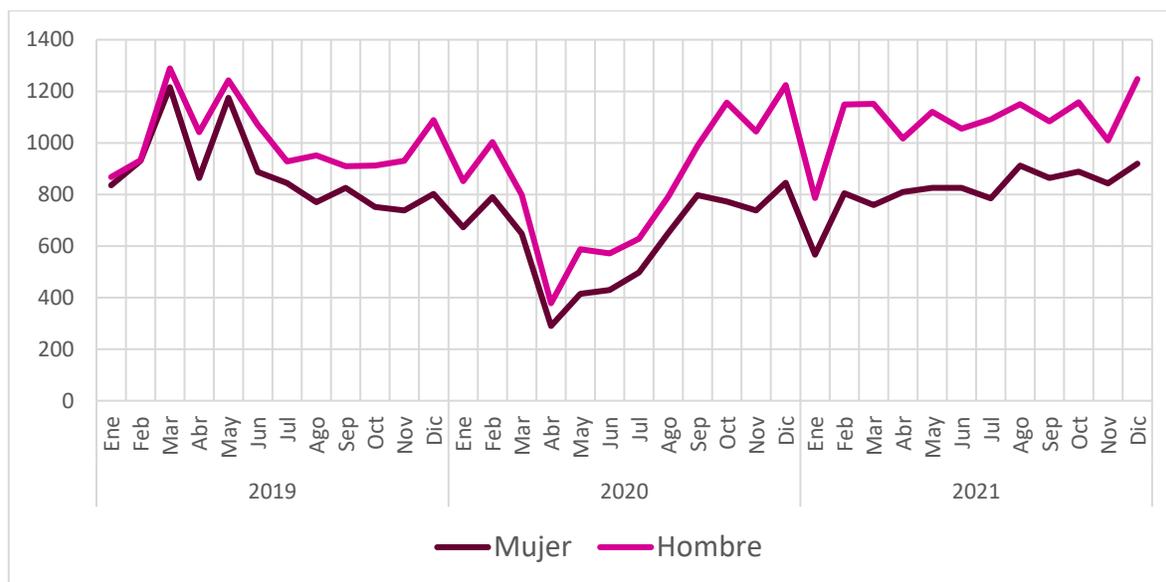


Fuente: Cálculos propios con información de Sistema de Información PROCAD de NUSE, RNMC y SIEDCO de la Policía Nacional. Información sujeta a cambios

Por otro lado, al analizar la evolución temporal de las riñas por el género de la víctima se puede observar una disparidad entre mujeres y hombres. A finales de 2019, 40% de las víctimas de riñas

eran mujeres. A partir de marzo de 2020, la participación de las mujeres víctimas aumentó marginalmente hasta el 43%.

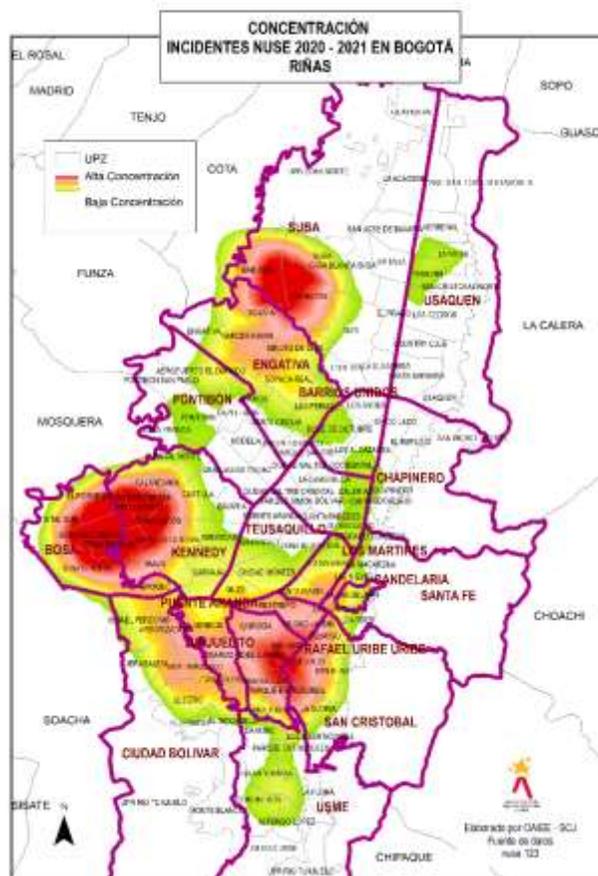
Gráfica 7. Distribución de las lesiones personales por sexo de la víctima



Fuente: Elaborado por la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos (OAIEE). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Cálculos propios con información del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional y del Número único de Emergencias NUSE 123. Información extraída de la bodega de datos OAIEE el día 05/07/2022. Información sujeta a cambios

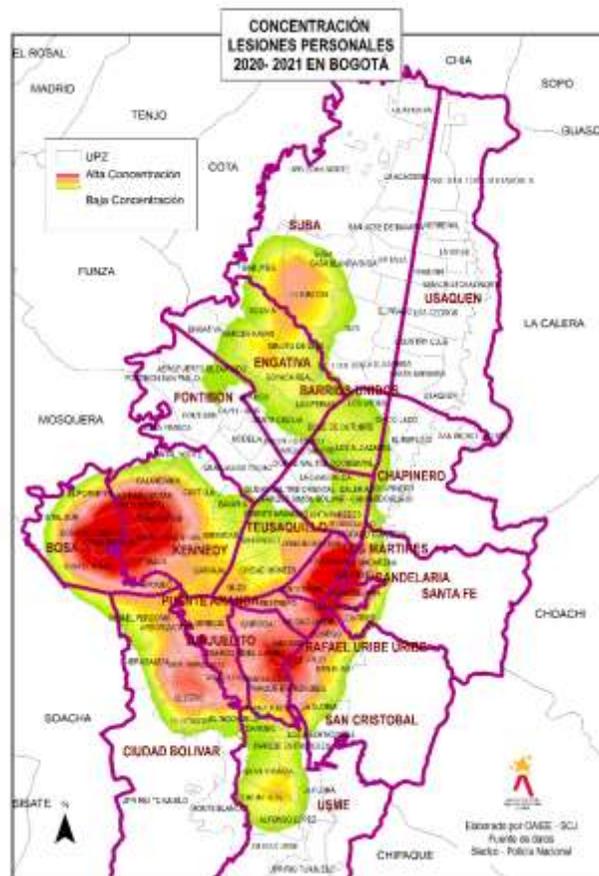
Con el propósito de explorar en detalle la distribución espacial de los eventos durante el 2021 se han realizado mapas de concentración que identifica por UPZ los lugares de mayor agrupación de casos por fuente de información. En primer lugar, en el mapa 4 se tiene la distribución espacial de llamadas al NUSE-123 por motivo de riñas. Se puede apreciar que las localidades de Kennedy, Bosa y Suba son las de mayor concentración. En Kennedy por su parte hay una alta concentración en las UPZ de Corabastos y Patio Bonito, así mismo en Bosa se tienen importantes concentraciones en las UPZ El Porvenir y Bosa Occidental. En la localidad en Suba la mayor concentración se da en la UPZ Tibabuyes seguida de la UPZ El Rincón.

Mapa 5. Concentración de los incidentes por riñas 2020 - 2021



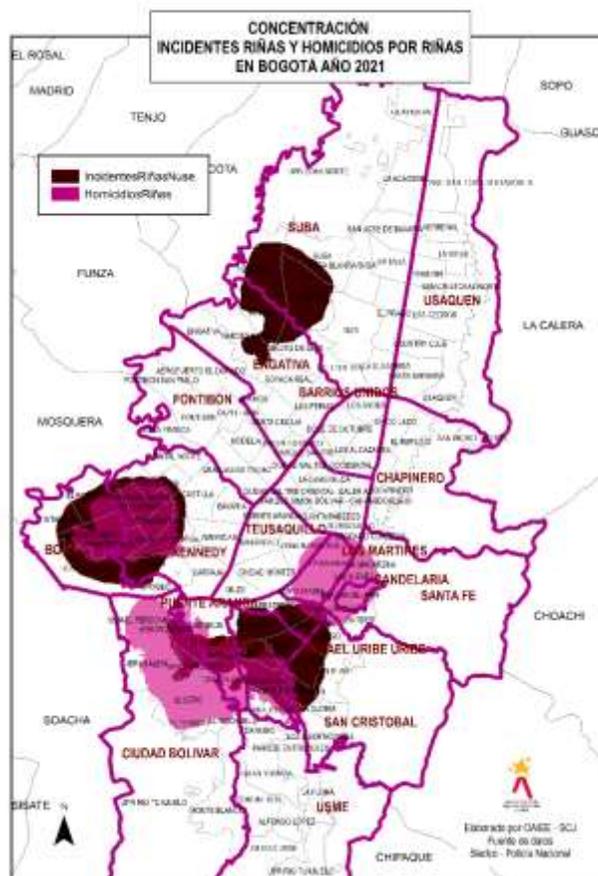
En el mapa 5 se tiene la distribución de hechos de denuncias en el SIEDCO por lesiones personales. Se puede ver que la operatividad, reportada en el mapa 2, no coincide con las denuncias hechas a la policía en el mapa 3. Por otra parte, se tiene consistencia entre las dos fuentes de denuncia SIEDCO y NUSE. De acuerdo con lo anterior, la operatividad policial tampoco está distribuidos de manera correcta para la prevención o atención de las lesiones personales. En línea con lo anterior, se contrasta la relación de los puntos calientes identificados de homicidio, esto por el hecho de que muchas lesiones personales pueden generar homicidios. Sin embargo, los puntos más críticos de homicidios en la ciudad, identificados en Ciudad Bolívar y en Santa Fe poco se relacionan con los puntos de alta concentración de riñas registradas en el NUSE-123.

Mapa 6. Concentración de lesiones personales 2020 - 2021



En contraste a lo anterior, sí hay una superposición en la zona de Corabastos donde se identifica una alta concentración de lesiones personales y riñas y también un punto caliente de concentración de homicidio, es decir, una coincidencia entre los tres indicadores. En este sentido se encuentra cierta relación entre las riñas y los puntos de concentración de homicidios, así que la prevención de las riñas puede impactar la reducción del homicidio en Bogotá.

Mapa 7. Comparación de la concentración de incidentes por riñas y homicidios por riñas año 2021 en Bogotá.



3.6 El Acceso a la Justicia en el Distrito Capital

El acceso a la justicia en la ciudad de Bogotá, abarca una gran cantidad de componentes que transitan por la justicia formal, administrativa y comunitaria, se cruzan o traslapan esfuerzos del nivel nacional y distrital, así como de otros actores civiles, según las funciones y competencias constitucionales y legales que requieren fortalecerse, ajustarse y complementarse permanentemente en términos de articulación y colaboración para fortalecer el acceso y goce efectivo del Sistema Distrital de Justicia. Así, a cargo de la SDSCJ, líder del sector, se encuentran unos temas específicos con dinámicas distintas que presentan problemáticas y retos que deberán ser asumidos por el Distrito en los próximos años.

3.6.1 Barreras de acceso al Sistema Distrital de Justicia

Así, respecto de las principales dificultades y/o retos identificados por el Distrito Capital y bajo la competencia de la SDSCJ en materia de acceso a la justicia, se encuentran las siguientes áreas temáticas: (i) la Población Privada de la Libertad – PPL en Estaciones de Policía y Unidades de

Reacción Inmediata – URI; (ii) la consolidación del Sistema Distrital de Justicia; y (iii) el tratamiento de los jóvenes en conflicto con la ley en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA. Esto no significa de ninguna manera, que no existan otras problemáticas que incidan directa o indirectamente en el derecho al acceso a la justicia, pero, sí, que son aquellas de mayor relevancia y que exigen una atención prioritaria por las autoridades.

Desde la entrada en vigor de las medidas de aislamiento, el hacinamiento en URI y Estaciones de Policía ha aumentado de manera constante pasando de una población de 1348 en junio de 2020 a 2506 en noviembre 2021, mientras que en los centros del nivel nacional ha venido disminuyendo, pasando de 9754 en enero 2020 a 8145 en julio 2021.

A esto, se suman los problemas que ha tenido la ciudad con la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial – POT y la política de Plan Maestro pertinente para la construcción de nuevos equipamientos que puedan disminuir la carga de los actualmente existentes: tanto Centros de Detención Transitoria, como permanente, pues se presentan múltiples limitaciones de uso de suelo, cumplimiento de condiciones de infraestructura y aceptación social existentes para la construcción de nuevos lugares de reclusión.

De igual manera, es importante destacar que tras la ola migratoria que ha venido impactando el país, el número de población extranjera con permanencia en este lugar ha duplicado los números frente al mismo mes del año inmediatamente anterior: 221 en junio de 2020 y 419 en junio de 2021.

Por su parte, respecto al Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa, el Distrito cuenta en la actualidad con tres sedes ubicadas en las Localidades de Santa fe, Puente Aranda y San Cristóbal; el ingreso de las y los jóvenes es ordenado por las autoridades judiciales y administrativas del SRPA y cuenta con rutas de ingreso antes de la sanción y durante la ejecución de la misma; adicionalmente cuenta con una estrategia para atender a jóvenes que se ven inmersos en delitos en el contexto de las instituciones educativas (situaciones Tipo III, Ley 1620 de 2013), el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas, el cual atiende a jóvenes que cometen delitos como consecuencia del consumo problemático de sustancias psicoactivas y el Programa para la Atención y Prevención de la Agresión Sexual PASOS, el cual atiende adolescentes y jóvenes vinculados a delitos de naturaleza sexual.

En este sentido, cuando los procesos se cierran satisfactoriamente, por cumplimiento de objetivos, los jueces pueden ordenar la extinción de la acción penal y el archivo del proceso, sustituir las sanciones privativas de la libertad por sanciones en medio abierto y/o dar por cumplida la sanción. Para el mes de abril de 2022 el programa tenía 532 jóvenes en atención, cifra que duplicaba el número de jóvenes que para ese momento cumplían una medida o sanción privativa de la libertad en alguna de las unidades privativas de la libertad del SRPA de la ciudad. Para 2022, había atendido a 1308 jóvenes, 592 víctimas (persona natural) y 287 víctimas (persona jurídica) y a cerca de 1200 integrantes de las redes familiares de víctimas y ofensores/as. El índice de cumplimiento de los

objetivos del Plan Integral Restaurativo por parte de los adolescentes fue del 94%, el de satisfacción de las víctimas con la atención del 91% y el de reincidencia en el delito del 5%, lo cual resalta su capacidad para transformar las vidas de las y los jóvenes y habilitarlos para la vida social en clave de generación de capital social (DRPA, 2022)

En lo que tiene que ver con las Casas de Justicia, la ciudad cuenta actualmente con 13 Casas, distribuidas espacialmente en las localidades de Suba (2), Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos, Engativá, Fontibón, Bosa, Mártires, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar y Kennedy. Si bien, estas han procurado a lo largo del tiempo mantener presencia en las mismas localidades, han presentado cambios de locación dentro de ellas atribuidos principalmente a temas administrativos; frente a esto, es importante resaltar que diversos estudios han evidenciado que la ubicación del equipamiento es determinante en el flujo de atenciones (SSCJ, 2020 -2019). Adicionalmente, existen localidades de la ciudad con ausencia histórica de estos equipamientos.

A pesar de esto, en el año 2019 las Casas recibieron respectivamente un total de 476.340 visitas y 160.429 atenciones, esta cifra se redujo a más de la mitad durante el 2020; 148.147 y 61.971 respectivamente. A pesar de que desde el mes de junio del año 2021 se superaron las cifras de atención del 2020, las visitas anuales no lograron superar el año 2020; ubicándose en 144.077, las atenciones por su parte fueron ligeramente mayores con 69.049.

Las casas de justicia no prestan atención jurisdiccional, incluso los mismos análisis anteriormente mencionados han demostrado que la ciudadanía acude no solo a su centro residencial más cercano, sino también a centros con cercanía laboral o de alta actividad transitoria. No obstante; Ciudad Bolívar, Bosa, Suba, Kennedy y Mártires, suelen ser tradicionalmente las Casas de mayores niveles de visitas y atenciones. Las necesidades jurídicas históricamente demandadas son en su respectivo orden: familiares, casa y delitos para toda la ciudad; dentro de la categoría familiares predominan las necesidades jurídicas de cuota de alimentos, custodia, patria potestad y visitas, la categoría de casas es liderada por temas de arrendamiento y finalmente, dentro de delitos puntea lesiones y violencia. Adicionalmente, las mujeres con algún tipo de ocupación y nivel educativo bachiller son históricamente quienes más acuden.

3.6.1.1 Equipamientos de justicia

En materia de acceso a la justicia, el Distrito Capital cuenta actualmente con un (1) Centro de Traslado por Protección y trece (13) Casas de Justicia (en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, Mártires, San Cristóbal, Usme, Barrios Unidos, Chapinero, Fontibón, Kennedy, Suba la Campiña, Suba Ciudad Jardín, Usaquén y Engativá). Adicionalmente, la ciudad cuenta con un nuevo Centro Especial de Reclusión y una Cárcel Distrital.

Adicionalmente, la SDSCJ cuenta actualmente con tres (3) unidades móviles de acceso a la justicia en operación, antes denominadas casas de justicia móviles.

En materia de atención, las Casas de Justicia recibieron en el 2019 un total de 476.340 visitas y 160.429 atenciones. Esta cifra se redujo a más de la mitad durante el 2020 con 148.147 visitas y 61.971 atenciones, debido a la emergencia sanitaria mundial y la imposibilidad de apertura física de estos equipamientos. En junio de 2021 se superaron las cifras de atención del 2020, pero las visitas anuales no lograron superar los 144.077.

Las atenciones hacen referencia a la caracterización del usuario y el conflicto registradas en el Centro de Recepción e Información - CRI, donde se clasifica el motivo de la consulta, se orienta integralmente al ciudadano y se asigna el caso a una de las entidades presentes, a fin de que el usuario tramite su asunto directamente a través de la autoridad correspondiente

No obstante, en el marco de informes como el de Justicia Como Vamos 2018-2019 (Vamos, 2021), por medio del cual se realizó una radiografía del acceso a la justicia en 17 ciudades de Colombia (incluida Bogotá), se realizaron diversas recomendaciones en relación con el funcionamiento de las casas de justicia, dentro de las cuales destacan las siguientes:

- En razón a los problemas de infraestructura y falta de equipamiento, es importante adelantar las gestiones administrativas y jurídicas necesarias ante las alcaldías locales, a través de la solicitud de recursos y su entrega, o en su defecto, la firma de contratos de comodato, en caso de que se requieran prestamos entre entidades.
- Los principales retos en eficiencia y eficacia en las entidades locales están focalizados en el talento humano, la infraestructura, productividad y recursos tecnológicos.
- La cantidad y calidad de la infraestructura física es uno de los principales retos que enfrentan las entidades de la justicia local, lo cual influye y afecta la calidad del servicio y la percepción de los ciudadanos.

3.6.1.2 Poblaciones con mayores barreras al acceso a la justicia

Población	Caracterización
Mujeres	En primer lugar, cabe mencionar que según ha podido determinar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en varios países de la región existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres, relacionado con el hecho que la gran mayoría de estos casos carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. La impunidad de estas violaciones de derechos, se considera que además perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de la justicia. Estas deficiencias se traducen en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden a la prevalencia del problema.

De igual forma, la CIDH ha podido verificar que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, y que además suelen concebirse como conflictos domésticos que deben ser resueltos sin la intervención del Estado. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022)

Sumado a lo anterior, la desigualdad de género por las diferencias estructurales de poder que se han desarrollado históricamente ubica a las mujeres en situación de riesgo frente a múltiples actos de violencia, y que las afectan particularmente por su condición de ser mujer. Adicionalmente, la imposición de medidas de confinamiento obligatorio que buscaban combatir la propagación del COVID. 19, también pudo haber contribuido a incrementar la vulnerabilidad de las víctimas, en particular de mujeres, debido al aumento en las necesidades económicas, el aumento de factores estresores y el cierre de los espacios físicos de servicios de apoyo a la mujer. Estos y otros factores de riesgo presentes en la actual pandemia han contribuido a un aumento en las violencias basadas en género.

Al respecto, UN Women (2020) resalta que la violencia basada en género siempre se ha caracterizado por ser un comportamiento con una baja tasa de denuncias, tanto en contextos normales como en contextos de emergencia, y resalta que la pandemia de COVID-19 plantea un desafío para la recolección de datos como encuestas, grupos focales u otras aproximaciones. Para el caso de Bogotá, pese a que la ciudad cuenta con un Sistema Distrital de Justicia, este aun presenta diferentes debilidades en varios de sus componentes, principalmente en la articulación interinstitucional, dado que no cuenta con programas coordinados que garanticen a la ciudadanía el derecho integral y efectivo de acceder a la justicia.

En particular, la falta de capacidad de respuesta por parte de las entidades encargadas de brindar un adecuado acceso a la justicia ha contribuido a incrementar la percepción de vulnerabilidad y de inseguridad para las mujeres y en consecuencia una mayor desconfianza hacia las instituciones de justicia. Otra debilidad se ubica en las barreras socioculturales que dificultan a las mujeres acceder a la justicia, como son el desconocimiento de la oferta de justicia, las rutas de atención existentes, las entidades y programas que garantizan el acceso y protección de sus derechos en la ciudad.

Estas barreras socioculturales son reforzadas por la ausencia de herramientas enfocadas en la participación y atención integral para las mujeres en situación de conflicto, víctimas de delitos y de violencia basada en género en la ciudad. En el mismo sentido se identifican falencias a nivel del trámite integral, trato digno a la víctima, celeridad en el direccionamiento, la activación de medidas urgentes.

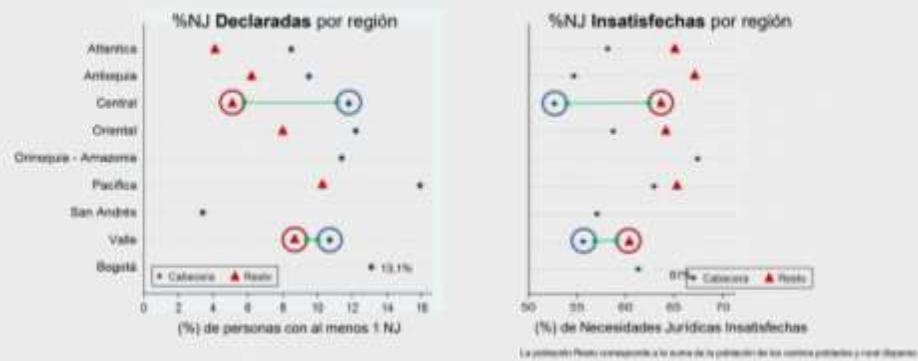
	<p>Estos problemas tienen como consecuencia la poca participación de las mujeres en el acceso a la justicia y en su insatisfacción el sistema distrital de justicia.</p>
<p>Población rural</p>	<p>De las 163.635 hectáreas que componen el territorio distrital en su conjunto, son 122.116 las que corresponden a suelo rural, es decir aproximadamente el 75% (SDP, 2017). De este modo, las localidades que albergan territorios rurales en Bogotá son Suba, Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz. A su vez, las unidades geográficas que integran la ruralidad de Bogotá tienen condiciones socioeconómicas tan diferentes como las localidades que la componen.</p> <p>Es importante también señalar que el 62% de las viviendas rurales de la ciudad se encuentran en Usme y Ciudad Bolívar, mientras Usaquén y San Cristóbal no superan el 3% de la población rural total de la ciudad (SDDE, 2016). Lo anterior nos indica que de las 16.786 personas que viven en la ruralidad, la mayoría viven en los territorios rurales del sur de la ciudad, es decir el 69% (SDP, 2017).</p> <p>Esa misma diversidad sociodemográfica en el ámbito rural, refleja las múltiples condiciones que tiene la población para acceder a los servicios de justicia. Realizando una comparación, se analiza que los equipamientos de justicia en la ciudad responden mucho más a las dinámicas urbanas que a las rurales, por lo cual la justicia local en cada una de las localidades y territorios rurales funciona de maneras poco referenciadas aún y a veces ajenas a lo que son los operadores de justicia públicos.</p> <p>Además, según el estudio de Necesidades jurídicas en Colombia 2016, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, a nivel de país se observa que aunque en la cabecera (urbana) se declaran más necesidades jurídicas⁴, lo cierto es que en la zona rural (resto) es mayor el porcentaje de necesidades jurídicas insatisfechas⁵</p> <p>Gráfica 8. Declaración e insatisfacción de NJ entre zona urbana y rural</p>

⁴ La Necesidad Jurídica Declarada (NJD) se comprende como un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, al punto de que se requeriría la intervención de un tercero.

⁵ La Necesidad Jurídica Insatisfecha (NJI) se relaciona con una situación que es identificada como problemática y no ha sido resuelta.

Declaración e insatisfacción de NJ entre zona urbana y rural

En la cabecera (urbana) se declaran más necesidades jurídicas pero en la zona rural (resto) es mayor el porcentaje de necesidades jurídicas insatisfechas



Necesidades Jurídicas en Colombia - 2018
Mayo 2017



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2017)

Sumado a lo anterior, en el marco del estudio de Caracterización Exploratoria de Acceso a la Justicia en Ruralidad, desarrollado por la SDSCJ en el año 2020, se logró concluir que la ruralidad de Bogotá no cuenta con operadores de justicia suficientes para garantizar el derecho al acceso a la justicia. El obstáculo más destacable es la barrera geográfica, debido a que los costos de desplazamiento no justifican muchas veces la atención recibida, a juicio de la ciudadanía rural. El otro obstáculo importante es la barrera institucional, debido a que la falta de eficacia en los procesos ha alimentado un sentir de desconfianza general hacia la justicia local. Lo anterior, no sólo estimula el subregistro de información disponible sobre conflictividad rural, sino que alimenta procesos de revictimización e impunidad que acrecientan fenómenos de inseguridad e injusticia en la ruralidad.

La conflictividad rural se interrelaciona especialmente con su realidad socioambiental, por lo cual esta no puede ser entendida desde la misma perspectiva de las dinámicas urbanas. En este sentido, los conflictos por convivencia se asocian a: la legalidad de los predios y su inclusión al ordenamiento territorial de la ciudad, los procesos de deslinde/amojonamiento y servidumbres, los chismes y las riñas en comercios rurales.

Por otro lado, la actividad delictiva incluye en mayor medida los delitos ambientales, el abigeato, el tráfico de sustancias psicoactivas, la violencia doméstica, los hurtos a personas y bicicletas donde se aprovechan los pastizales y las áreas rurales despobladas. Mientras el borde sur y el borde oriental sufren una expansión urbana que hace menos distante la frontera rural-urbana, las cuencas del Río Blanco y del Río Sumapaz se relacionan con dinámicas comunitarias radicalmente diferentes a las de zonas urbanas, presentando

	<p>actores locales que tienen una incidencia particular en la convivencia y la justicia en Sumapaz.</p> <p>A partir de lo anterior, fue posible consolidar la siguiente organización de conflictos rurales, de acuerdo con las necesidades de justicia identificadas por pieza rural y los servicios de los que se carece dentro de la oferta local reportada.</p>
<p>Personas con discapacidad</p>	<p>En el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, que hace parte del ordenamiento jurídico colombiano, el país tiene la obligación de garantizar un sistema de acceso a la justicia inclusivo que minimice las posibilidades de discriminación, estigmatización o revictimización de las personas con discapacidad. Lo anterior teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo expuesto en el <i>Protocolo de Atención Inclusiva en el Acceso a la Justicia</i>, emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en Colombia persisten brechas para el acceso a la justicia de esta población derivadas del poco conocimiento de la normativa nacional e internacional, el desconocimiento de conceptos básicos sobre discapacidad, entornos y espacios no pensados para facilitar el acceso y la interacción con las personas con discapacidad y deficiencias en la implementación de la comunicación alternativa y de ajustes razonables.</p> <p>El país dio un paso agigantado en busca de favorecer el acceso a la justicia de esta población con la emisión de la Ley 1996 de 2019, por medio de la cual se reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y se da fin a la figura de la interdicción. Esta Ley da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo de la convención 12 <i>“Igual reconocimiento ante la Ley”</i>, con su adopción, las personas con discapacidad pueden ejercer sus derechos y obligaciones, con efectos jurídicos de manera voluntaria y autónoma.</p> <p>Específicamente en este materia, la Ley 1996 de 2019 elimina la figura de la interdicción en el país y abre la posibilidad de que las personas con discapacidad ejerzan su capacidad jurídica con la implementación de los apoyos que consideren necesarios, los cuales, pueden ser definidos a través de un proceso adjudicación extrajudicial, ante notarías y centros de conciliación, o judicial, en el que un juez de familia realiza el procedimiento para determinar quién ejercerá la figura de apoyo para la persona con discapacidad, que así lo requiera.</p>
<p>Niños, niñas y adolescentes</p>	<p>El derecho al acceso a la justicia que se encuentra reconocido en los principales instrumentos internacionales de derechos, también incluye a los niños, niñas y adolescentes (NNA). En este sentido, la edad y el proceso de crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas, y su dependencia de los adultos para el ejercicio de sus derechos en función de su edad y madurez, supone que el Estado deba adoptar garantías especiales para asegurar el acceso a la justicia para este grupo. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017)</p>

	<p>No obstante, los NNA también se consideran grupos vulnerables, tomando en cuenta que enfrentan desafíos y barreras particulares debido a su condición que pueden suponer obstáculos que en la práctica impidan el efectivo acceso a la justicia, dejando las violaciones contra sus derechos impunes y afectando su derecho a obtener una reparación adecuada.</p> <p>De este modo por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado las siguientes barreras y elementos disuasorios, en materia de acceso a la justicia para NNA: falta de conocimiento por los NNA de sus derechos y sobre la posibilidad de interponer denuncias y de cómo hacerlo y a dónde acudir; limitación en la legitimación activa de las personas que pueden interponer acciones ante la justicia frente a violaciones a los derechos de los NNA, puesto que en algunos casos se limita a los padres y/o tutores legales sin que el NNA pueda ejercer el derecho por sí mismo; ausencia de una asesoría jurídica y una representación legal independiente y especializada de carácter gratuito para el niño, que permita defender sus intereses y derechos de modo efectivo; los plazos breves de prescripción para algunos delitos cometidos contra los NNA; la escasa adaptación de los procedimientos judiciales a los NNA y la falta de especialización de los juzgados en materia de derechos de la niñez; el temor a la re-victimización en el marco de los procedimientos judiciales; y la falta de confianza en las autoridades para investigar y enjuiciar los delitos contra los NNA. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017)</p>
--	---

3.6.2 Población Privada de la Libertad (P.P.L.)

La Población Privada de la Libertad – PPL que permanece con medida de detención privativa transitoria en los centros de detención transitoria, tales como las Estaciones de Policía o las Unidades de Reacción Inmediata – URI, se encuentra a cargo de la administración distrital; los problemas de hacinamiento en estos centros y otros del nivel nacional han sido una constante histórica, incluso a pesar del seguimiento judicial derivado de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional (Sentencia T-153/98, 1998).

Ciertamente, se pretende incorporar elementos de justicia restaurativa como un componente que se basa en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Igualmente, se busca promover condiciones dignas de la reclusión a través de la ampliación de la infraestructura actual y el incremento de cupos en los centros de detención transitoria. Esto tiene relación directa con la celeridad de los procesos judiciales que definan o resuelvan su condición jurídica, acceso a la atención integral soportada en la gestión interinstitucional coordinada con el nivel nacional, y la atención para los pospenados en los diferentes centros de reclusión de la ciudad.

En 2021, el hacinamiento en las estaciones de policía de Bogotá llegó a ser hasta del 586% (en el caso de Bosa) y en las URI del 776% (en el caso de Puente Aranda). Se calcula que cerca de 17.500 personas que ya han sido imputadas por algún delito y se les ha impuesto una medida de aseguramiento están en alguno de estos Centros de Detención Transitoria. Se espera que la

construcción del Centro Especial de Reclusión (en Puente Aranda) y de la Cárcel Distrital contribuya a la reducción del porcentaje de hacinamiento.

A nivel nacional, con corte a abril de 2022, el hacinamiento reportado por el INPEC es del 20.53% con 97.539 personas privadas de la libertad con una capacidad instalada de 80.922 personas. Los internos sindicados son 23.401. Los principales delitos por los cuales las personas son sindicadas son: tráfico fabricación o porte de estupefacientes; hurto; homicidio; tráfico y porte de armas de fuego o municiones y concierto para delinquir y los rangos de edad más representativos entre los privados de la libertad en hombres y mujeres es de 25 a 34 años. La población que es condenada, una vez cumplida la pena, tiene una reincidencia penitenciaria (reingreso) en el 23% de los casos.

En Bogotá, Distrito Capital, para la población sindicada se cuenta con 21 estaciones de policía y 1 Unidad de Reacción Inmediata⁶ (URI) cuya ocupación supera en 172% su capacidad. De otra parte, el Distrito cuenta desde el 2022 con un centro de detención transitoria, denominado Centro Especial de Reclusión-CER con una capacidad actual de 216 cupos, como medida de mitigación del hacinamiento en URI y estaciones de policía. Igualmente hay personas sindicadas en la Cárcel Modelo, Picota, Buen Pastor y la Cárcel Distrital. Esta última tiene cupo para 1028 personas y tiene una ocupación de 1.029. Las cifras en Bogotá a abril de 2022 son las siguientes: 6.246 personas sindicadas y 9.928 condenados. Este efecto aumenta la demanda de infraestructura que ni la Nación ni los entes territoriales han podido cubrir para garantizar derechos de la población privada de la libertad.

Las referidas dificultades están asociadas, principalmente, a (i) la demora en los procesos de judicialización que incrementa los niveles de hacinamiento de la población sindicada; (ii) el déficit de infraestructura para satisfacer y garantizar una atención digna a las personas privadas de la libertad que actualmente se encuentran en centros de detención transitoria, que tiene que ver con las medidas dispuestas en el contexto de la pandemia del COVID-19 y que restringieron el ingreso de personas privadas de la libertad a establecimientos del orden nacional, y (iii) el incremento en la criminalidad, incluida la reincidencia, con ocasión del impacto social, laboral y económico consecuencia de la pandemia por COVID 19, así como los problemas de exclusión que sufren las personas pospenadas.

Asimismo, coinciden con las órdenes dispuestas al Distrito Capital por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 122 de 2022⁷ en el sentido de advertir que el respeto y protección de los derechos humanos de la población privada de la libertad exige, principalmente, (i) garantizar los servicios de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes, y separación entre hombres y mujeres y mayores y menores de edad; (ii) trasladar a las personas condenadas a establecimientos de reclusión de orden nacional a cargo del INPEC, (iii) disponer de infraestructura (inmuebles) adicional con condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad suficientes para disminuir el

⁶ Se refiere a la URI de Puente Aranda que en la actualidad es la única en donde se encuentran reclusas personas privadas de la libertad superado el término de las 36 horas.

⁷ La sentencia no ha sido notificada. Se conoce su contenido parcial mediante comunicado de prensa del 30 y 31 de marzo de 2022.

nivel de hacinamiento actual en los centros de detención transitoria, y (iv) formular proyectos tendientes a la reclusión de personas privadas de la libertad de manera definitiva en cárceles a cargo del Distrito Capital.

3.6.3 Jóvenes en conflicto con la ley en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA)

El Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente - SRPA es un conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por adolescentes mayores de catorce y menores de dieciocho años al momento de cometer una conducta punible (Congreso de la República, 2006). El sistema refiere principalmente dos reglas, para los adolescentes, especiales y diferenciadas de las estipuladas en el Código Penal y en el Código de Procedimiento Penal: mecanismos de terminación anticipada del proceso y sanciones diferenciadas (UNODC, 2019e). (OAIEE, 2019).

En este sentido y para dar cumplimiento a lo estipulado en el Código de Infancia y Adolescencia, Bogotá creó desde 2016 el Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa, el cual fue creado con un triple propósito:

- i. Brindar atención a las víctimas; ii. Brindar a los operadores de justicia del SRPA una alternativa al uso de la sanción, tratar de evitar el desgaste de los procesos judiciales, reducir el uso excesivo de la privación de la libertad y devolver al proceso y a la sanción el carácter pedagógico y restaurativo que la Ley 1098 de 2006 había buscado darles; iii. Intentar ganarle las y los adolescentes y jóvenes al delito y disminuir la reincidencia, procurando su participación en un proceso orientado a propiciar su responsabilización por la conducta delictiva, acrecentar la conciencia del daño generado con su actuar y ayudarlos a generar capacidades para construir opciones de vida lejos del delito.

El Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa cuenta en la actualidad con tres sedes ubicadas en las Localidades de Santa fe, Puente Aranda y San Cristóbal, el ingreso de las y los jóvenes es ordenado por las autoridades judiciales y administrativas del SRPA y cuenta con rutas de ingreso antes de la sanción y durante la ejecución de la misma. Cuando los procesos en el marco del Programa se cierran satisfactoriamente, por cumplimiento de objetivos, los jueces pueden ordenar la extinción de la acción penal y el archivo del proceso, sustituir las sanciones privativas de la libertad por sanciones en medio abierto y/o dar por cumplida la sanción.

Para el 2022, el Programa SRPA había atendido a 1308 jóvenes, 592 víctimas (persona natural) y 287 víctimas (persona jurídica) y a cerca de 1200 integrantes de las redes familiares de víctimas y ofensores/as.

Tabla 11. Atenciones del programa en lo corrido del año 2022

Jóvenes	Víctimas persona natural	Víctimas persona jurídica	Integrantes de redes familiares y ofensores
1.308	592	287	1.200

Fuente: Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia. Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa.

El índice de cumplimiento de los objetivos del Plan Integral Restaurativo por parte de los adolescentes fue del 94%, el de satisfacción de las víctimas con la atención del 91% y el de reincidencia en el delito del 5%, lo cual resalta su capacidad para transformar las vidas de las y los jóvenes y habilitarlos para la vida social en clave de generación de capital social (DRPA, 2022).

El Plan Integral Restaurativo - PIR asigna a través del equipo psicosocial unos objetivos específicos para los tres componentes de la Justicia Restaurativa: Responsabilización, Reparación y Reintegración, de acuerdo a la valoración de cada caso individual. En este sentido, cumplir con los objetivos del Plan implica culminar satisfactoriamente la ruta de acción planteada con la vinculación del adolescente al Programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa

Ahora bien, en atención a las estadísticas reportadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Bogotá, al igual que el nivel nacional, reporta desde el 2014 una caída consecutiva en los ingresos de adolescentes en el SRPA. Esto porque su pico más alto, 8.124 ingresos en 2013, contrasta con los 1.746 ingresos que se registró en 2018 (ICBF, 2022). Esta dinámica es similar frente a las aprehensiones realizadas por la Policía Nacional (SIEDCO, 2022). Este comportamiento incide en los Centros de Atención Especializada de Bogotá, DC, porque esa reducción de infractores viene finalizando la prestación de sus servicios y cerrando sus instalaciones. En efecto, en 2022, en Bogotá, DC, solo operan y brindan atención dos de estos centros, uno para hombres y otro para mujeres.

Por otro lado, respecto al análisis de los factores que afectan (o dificultan) la entrada al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, se destacan:

1. Las aprehensiones por parte de Policía Nacional han disminuido.
2. La entrada en vigencia del Proceso Abreviado privilegia la justicia restaurativa.
3. Ha aumentado significativamente la aplicación del principio de oportunidad.
4. Ha aumentado el uso de la justicia restaurativa (tal y como lo prevé el código de la infancia y la adolescencia).

5. Hay menos uso de la privación de la libertad por parte de los jueces.
6. Los cambios normativos frente a delitos como la fabricación, tráfico o porte de estupefacientes hacen que ese delito cada vez sea más difícil de judicializar.

3.7 Equipamientos de seguridad, convivencia y justicia en el Distrito Capital

De acuerdo con el artículo 20° del Decreto 190 de 2004, el Sistema de equipamientos se define como:

"... conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios sociales, culturales, de seguridad y justicia, comunales, de bienestar social, de educación, de salud, de culto, deportivos y recreativos, de bienestar social, de administración pública y de servicios administrativos o de gestión de la ciudad, que se disponen de forma equilibrada en todo el territorio del Distrito Capital y que se integran funcionalmente y de acuerdo a su escala de cobertura con las centralidades del Distrito Capital".

Así mismo, según el decreto 555 de 2020 artículo 94, los servicios de seguridad ciudadana, defensa, convivencia y justicia, hacen parte de los servicios sociales y se definen así:

"Son los destinados a la prestación de servicios a nivel local, distrital y regional de seguridad, prevención y atención de emergencias, la resolución pacífica de conflictos, protección de atención a víctimas de violencia, incluyendo las violencias de género; y justicia local y policía administrativa, a la defensa, acuartelamiento, entrenamiento y operación de las fuerzas militares y de policía, las dedicadas a la administración y servicios judiciales, incluida la investigación penal, los que se destinen a la privación de la libertad, al traslado por protección, o similares".

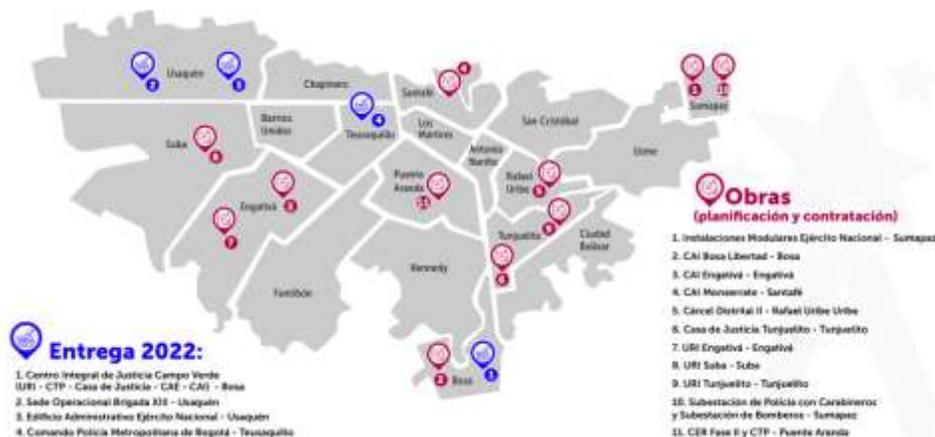
Teniendo en cuenta el contexto anterior, por ejemplo, en aras de facilitar el acceso a la justicia para sus ciudadanos(as), actualmente el Distrito Capital cuenta con 1 centro de traslado por protección, 13 casas de justicia y 3 unidades móviles de acceso a la justicia en operación. Así mismo, es importante resaltar la entrega reciente (Julio de 2022), del Centro Integral de Justicia Campo Verde en la localidad de Bosa; son seis equipamientos en uno (Casa de justicia, CAI, Centro de Justicia Restaurativa para Jóvenes, Centro de Traslado por Protección, URI, Salón múltiple), donde varias entidades del Distrito y la Nación ofrecerán servicios de acceso a la justicia, seguridad, atención integral a las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, otros de los equipamientos entregados por la Administración Distrital al servicio de la ciudad en materia de seguridad y acceso a la justicia durante los años 2020 y 2021 son: CAI Guaymaral, CAI Santa Librada, CAI Telecom, CAI Campoverde, CER y CTP Fase I (Puente Aranda). También, se recuperaron 50 CAI tras vandalizaciones que se presentaron entre 2020 y 2021.

Adicionalmente, algunos de los principales equipamientos para la atención y gestión diferenciada de la seguridad y el acceso a la Justicia en Bogotá, proyectados a entregar entre 2022 y 2023 serán:

CAI Engativá - Monserrate – Libertad; Bases no convencionales para la protección del páramo del Sumapaz; Nueva sede comando MEBOG; CER y CTP fase II (Puente Aranda); Comando de la Brigada XIII del Ejército; URI Norte, URI Tunjuelito

Mapa 8. Equipamientos de seguridad, convivencia y justicia (Entrega 2022 y en planificación y contratación)



Fuente: Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia. Subsecretaría de Acceso a la Justicia. Subsecretaría de Inversiones y Fortalecimiento de Capacidades

3.8 Sistema de videovigilancia del Distrito Capital

En cumplimiento de la Ley 1801 - artículo 237, “Integración de sistemas de vigilancia”, el Centro de Comando Control, Comunicaciones y Cómputo - C4 – de la Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia, adelanta una estrategia de integración de aquellas cámaras de privados que tienen una visualización única y exclusiva hacia exteriores o espacios públicos, que pueden ser visualizados por demanda de la Policía o petición del usuario a través del medio de comunicación seleccionado, siendo factible su grabación local.

Con corte al 25 de junio 2022, se han integrado al sistema de videovigilancia de la ciudad, un total de 2.379 cámaras de entidades tanto públicas como privadas, de las cuales 1.001 cámaras corresponden al sector privado que ya están siendo visualizadas en la Sala de Monitoreo del C4. Por su parte, del sector público se tienen integradas 1.378 cámaras. En resumen, actualmente el sistema de videovigilancia de la ciudad está conformado por 8.207 cámaras de las cuales:

- 5.828 son de la SDSCJ;
- 1.001 cámaras de privados;

1.378 cámaras del sector público: INVIAS: 6 cámaras, CAR: 14 cámaras, Secretaría de Movilidad: 40 cámaras, TRANSMILENIO: 1.318 cámaras (esta cifra incluye 455 cámaras de Transmilenio y 863 cámaras de Recaudo Bogotá integradas al C4).

Adicionalmente, a la fecha se tienen integradas (visualizadas) 1.482 cámaras de Transmilenio con el C4, de las cuales 1.318 corresponden a las cámaras de Transmilenio integradas al sistema de videovigilancia de la ciudad (229 de fase 1 y 1.089 de fase 2), y 164 cámaras de la SDSCJ instaladas en los troncales de interconexión del sistema e integradas al C4.

Tabla 12. Cámaras de video vigilancia actuales en Bogotá

Localidad	Cámaras de vigilancia de la SDSCJ por localidad	Cámaras de SDSCJ privadas por localidad	Cámaras integradas por localidad	Total cámaras por localidad
Antonio Nariño	134	12		146
Barrios Unidos	134	22		156
Bosa	427	42		469
Candelaria	81	0		81
Chapinero	223	93		316
Ciudad Bolívar	434	12		446
Engativá	389	120		509
Fontibón	176	37		213
Kennedy	430	89		519
Los Mártires	195	4		199
Puente Aranda	203	21		224
Rafael Uribe	278	32		310
San Cristóbal	307	24		331
Santa Fe	247	47		294
Suba	440	306		746
Teusaquillo	196	29		225
Tunjuelito	134	6		140
Usaquén	188	69		257
Usme	234	36		270
Total	4850	1001		5851

Fuente: Secretaría de Seguridad Convivencia y Justicia. Centro de Comando Control, Comunicaciones y Cómputo C4

Por otro lado, durante lo que resta de la vigencia (2020-2024), la SDSCJ a través del C4 tiene previsto implementar el registro de privados, a través de un aplicativo de sencillo acceso, conforme a lo establecido en el Acuerdo 815 de 2021, con el fin de tener el mapeo más completo posible de los privados que pretendan integrarse al sistema de video vigilancia de la ciudad, cumpliendo con los requisitos técnicos mínimos.

Dado que la labor de conexión no se limita al registro antes mencionado, el C4 en articulación con la labor de los gestores y enlaces en las localidades, avanza en el levantamiento de información de aquellos privados, redes del cuidado y frentes de seguridad con interés en integrarse al C4.

También, a través de un trabajo conjunto con las empresas de seguridad privada, se busca lograr un mayor acercamiento a los conjuntos residenciales y a todos los posibles sujetos de interconexión que ellos soportan con su servicio, con el fin de interconectar las cámaras que trascienden lo público.

3.9 Conclusiones sobre el diagnóstico

Con base en la información recopilada y analizada, se establecieron las siguientes conclusiones en los fenómenos que están afectando la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia en Bogotá:

3.9.1 Homicidios y criminalidad

- La tasa de homicidios por cien mil habitantes en 2021 se ubicó en 14,6, algo más de un punto (1,0) por encima de la registrada durante el año 2020. Pese a lo inconveniente de este incremento, el mismo puede catalogarse como moderado si se considera que en el país el aumento es cercano a los tres puntos, en Cali de siete, en Barranquilla de cinco y en Cartagena de tres.
- Se identifica el cambio en la participación de homicidios asociados a riñas a partir de los primeros meses de 2019. En general, durante el 2018 los homicidios asociados a riñas representaban entre el 60% y 70% de todos los hechos que se presentaban cada mes. Sin embargo, esta participación cae en los primeros meses de 2019 y se estabiliza para alcanzar niveles mensuales entre el 30% y 40%.
- Durante el período de la cuarentena comprendido del 20 de marzo al 22 de abril de 2020, se observa un descenso considerable en la cantidad de homicidios cometidos en el Distrito, al pasar de 101 casos durante el año 2019 a 39 homicidios durante el mismo período del año 2020, lo cual se traduce en una disminución del 61.4%.

- Al realizar la caracterización de las víctimas durante la cuarentena, se observa que el 89% son de sexo masculino y 11% de sexo femenino.
- Durante el período de cuarentena, las riñas fueron el móvil principal por el cual se cometieron estos delitos, estas aportaron el 53.9%.
- Las riñas tienen participación mayoritaria en las localidades como Mártires, San Cristóbal, Suba y Usme.
- En particular, la mayor proporción de homicidios en el caso de hombres se registraron por riñas (30%), seguido de los homicidios por establecer (29%) y del sicariato (26%)
- En promedio, en Bogotá, los homicidios cometidos con armas de fuego fueron el 57% cuando se considera el lapso 2012 a 2021; este comportamiento es parecido cuando se analizan los últimos años, donde alcanza el 58% en 2021
- Paralelamente, los homicidios asociados a la comisión de atracos se concentraron en inmediaciones de las localidades de Antonio Nariño y Rafael Uribe Uribe; y en límites fronterizo de Kennedy con Bosa en la UPZ de Patio Bonito (ver mapa 2). En el caso de Rafael Uribe Uribe destaca la UPZ de San José; y en caso de Antonio Nariño sobresalen las dos UPZ de la localidad –Ciudad Jardín y Restrepo-
- Respecto a los homicidios cometidos por riñas, de acuerdo con el mapa 3 se evidencia una alta concentración de estos homicidios en las localidades de Los Mártires (UPZ de la Sabana) y Santa Fe (UPZ Las nieves y Las Cruces); este fenómeno se podría explicar en parte debido a la alta concentración de víctimas habitantes en condición de habitabilidad de calle, recicladores y vendedores ambulantes; que sumado a los altos niveles de intolerancia en la localidad hace que el nivel de delitos bajo esta modalidad se incrementen

3.9.2 Comportamientos delictivos y afectaciones al patrimonio público y/o privado

- En algunas conductas, asociadas a los delitos contra el patrimonio, se han identificado cambios en sus modalidades de comisión. El porcentaje de eventos en los que se hace uso de armas de fuego ha aumentado, incrementado la percepción de miedo y, por supuesto, el riesgo de ser víctima de lesiones fatales y no fatales.
- En su conjunto, los hurtos en Bogotá presentaron un aumento del 19.8% al comparar el periodo enero – diciembre de los años 2020 y 2021, siendo los hurtos a personas y a motocicletas los que presentan un mayor incremento con 28% y 27% respectivamente. Comparando el año 2021 con el 2019 se tiene una reducción del 19% de los hurtos antes descritos.
- Los únicos dos delitos que tuvieron incrementos respecto al 2019 fueron el hurto de motocicletas y de automotores, con incrementos del 12% y 3% respectivamente.
- Porcentualmente los atracos con armas de fuego pesaron sobre todo en 2021 en Engativá (14,0%), Kennedy (13,6%), Suba (8,8%) y Bosa (7,4%).

- Los hurtos a residencias muestran un comportamiento a la baja pues en 2018 eran 10,019 y en 2021, cuando se registró el nivel más bajo, fueron 7,516; un descenso acumulado de 26.8% en los últimos cuatro años
- Los hurtos de celulares subieron un 15,9% entre 2020 y 2021, pasando de 49.203 en 2020 a 57.023 en 2021. Hay que señalar que en 2019 fueron 61.307, descendiendo en un 19,7% entre 2019 y 2020 y que en 2018 fueron 67.098, es decir que, en 2020 se presentó un 8,6% menos que el registro de 2018.
- Los hurtos de bicicletas crecieron entre 2018 y 2020 pero se redujeron en 2021. El crecimiento fue significativo: entre 2018 y 2020 pasaron de 4.628 a 10.856, más del doble; entre 2020 y 2021 se redujeron un 13%, pues el último año se situaron en 9,440
- Los hurtos de automotores bajaron de 3.648 en 2018 a 3.429 en 2020, y de ahí subieron a 3.724 en 2021; entre estos dos últimos años el incremento fue del 8.6% y se situó en el nivel más alto de los últimos cinco años
- Los hurtos al comercio vienen bajando pues en 2017 se presentaron 16.730 denuncias y en 2021 fueron 9.592; subieron entre 2017 y 2018, pero desde 2020 han bajado. En los dos últimos años la reducción fue de cerca del 55% al pasar de 18.687 en 2019 a 9.592 en 2021
- En cuanto al hurto a entidades financieras, se registraron 229 casos en los cinco años y en los dos últimos años muestran un comportamiento descendente; en 2018 y 2019 se registraron 55 casos en cada año, en 2020 se pasó a 40 y en 2021 a 29.
- El hurto bajo la modalidad de atraco, que por lo general se desarrolla con prácticas violentas, también dinamizan lesiones y homicidios; en este caso, pueden hacer parte de organizaciones criminales complejas según el grado de sofisticación de la actividad.

3.9.3 Comportamientos contrarios a la convivencia

- En el marco del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), para los años 2018 y 2019, los comportamientos contrarios a la convivencia concentraron el 89% de sus registros en: Porte de armas; Evadir el pago de la tarifa de transporte público; Ocupación indebida del espacio público; Consumo SPA en espacio público; Afectaciones al procedimiento de policía.
- Otra conducta que según la información del RNMC parece recuperar las cifras de ocurrencia al periodo previo a la emergencia sanitaria es la ocupación indebida del espacio público. En 2018 y 2019 representaba el 9% de las medidas correctivas, en 2020 su participación disminuyó al 2%, no obstante, en 2021 su participación fue del 5%. La aplicación de este tipo de medidas reduce en un 77% entre 2019 – 2020, mientras que entre 2020 y 2021 se incrementa en un 87%.
- Resulta llamativo lo concerniente al porte de armas; con la información disponible en 2018 y 2019, la participación de medidas relacionadas con el porte de armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, alcanzaba el 22%. Para el año 2021, no solo el porcentaje de participación llegó al 44%, sino que representó un incremento del 49%.

- Otro comportamiento que afecta la convivencia, y por extensión la seguridad, es el consumo de bebidas embriagantes o sustancias psicoactivas en el espacio público.
- En cuanto a las riñas, en 2021 se registraron 200.353 incidentes, representando una reducción del 21% con respecto al 2020, cuando se presentaron 254.272 incidentes.

3.9.4 Acceso a la Justicia

- En 2021, el hacinamiento en las estaciones de policía de Bogotá llegó a ser hasta del 586% (en el caso de Bosa) y en las URI del 776% (en el caso de Puente Aranda). Se calcula que cerca de 17.500 personas que ya han sido imputadas por algún delito y se les ha impuesto una medida de aseguramiento están en alguno de estos Centros de Detención Transitoria
- A nivel nacional, con corte a abril de 2022, el hacinamiento reportado por el INPEC es del 20.53% con 97.539 personas privadas de la libertad con una capacidad instalada de 80.922 personas
- Frente al panorama actual de necesidades jurídicas, la Encuesta Ciudadana de Convivencia y Seguridad - ECCS de 2020 a nivel nacional, indicó que el 42.1% de las personas no hizo nada para resolver el problema, desacuerdo o conflicto, el 34.5% acudió a una autoridad administrativa o judicial, a una persona particular y el 22.8% intentó solucionar directamente con quien tuvo el problema o conflicto
- El Distrito Capital hoy cuenta con 13 Casas de Justicia distribuidas espacialmente en las localidades de Suba (2), Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos, Engativá, Fontibón, Bosa, Mártires, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar y Kennedy.
- En materia de atención las Casas de Justicia recibieron en el 2019 un total de 476.340 visitas y 160.429 atenciones. Esta cifra se redujo a más de la mitad durante el 2020 con 148.147 y 61.971, respectivamente y la no prestación del servicio presencial. En junio de 2021 se superaron las cifras de atención del 2020, pero las visitas anuales no lograron superar el 2020 con 144.077. Las atenciones fueron ligeramente mayores con 169.049.
- La falta de capacidad de respuesta por parte de las entidades encargadas de brindar un adecuado acceso a la justicia ha contribuido a incrementar la percepción de vulnerabilidad y de inseguridad para las mujeres y en consecuencia una mayor desconfianza hacia las instituciones de justicia. Otra debilidad se ubica en las barreras socioculturales que dificultan a las mujeres acceder a la justicia, como son el desconocimiento de la oferta de justicia, las rutas de atención existentes, las entidades y programas que garantizan el acceso y protección de sus derechos en la ciudad.
- Se identifica la ausencia de herramientas enfocadas en la participación y atención integral para las mujeres en situación de conflicto, víctimas de delitos y de violencia basada en género en la ciudad

- Realizando una comparación, se analiza que los equipamientos de justicia en la ciudad responden mucho más a las dinámicas urbanas que a las rurales, por lo cual la justicia local en cada una de las localidades y territorios rurales funciona de maneras poco referenciadas aún y a veces ajenas a lo que son los operadores de justicia públicos
- La conflictividad rural se interrelaciona especialmente con su realidad socioambiental, por lo cual esta no puede ser entendida desde la misma perspectiva de las dinámicas urbanas
- En Colombia persisten brechas para el acceso a la justicia de la población en condición de discapacidad, derivadas del poco conocimiento de la normativa nacional e internacional, el desconocimiento de conceptos básicos sobre discapacidad, entornos y espacios no pensados para facilitar el acceso y la interacción con las personas con discapacidad y deficiencias en la implementación de la comunicación alternativa y de ajustes razonables.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otras, ha identificado las siguientes barreras y elementos disuasorios, en materia de acceso a la justicia para NNA: falta de conocimiento por los NNA de sus derechos; limitación en la legitimación activa de las personas que pueden interponer acciones ante la justicia frente a violaciones a los derechos de los NNA; ausencia de una asesoría jurídica y una representación legal independiente y especializada de carácter gratuito para el niño; los plazos breves de prescripción para algunos delitos cometidos contra los NNA; la escasa adaptación de los procedimientos judiciales a los NNA; el temor a la re-victimización en el marco de los procedimientos judiciales; y la falta de confianza en las autoridades para investigar y enjuiciar los delitos contra los NNA.
- Para el 2022, el Programa SRPA había atendido a 1308 jóvenes, 592 víctimas (persona natural) y 287 víctimas (persona jurídica) y a cerca de 1200 integrantes de las redes familiares de víctimas y ofensores/as.
- El índice de cumplimiento de los objetivos del Plan Integral Restaurativo por parte de los adolescentes fue del 94%, el de satisfacción de las víctimas con la atención del 91% y el de reincidencia en el delito del 5%, lo cual resalta su capacidad para transformar las vidas de las y los jóvenes y habilitarlos para la vida social en clave de generación de capital social.
- Las visitas y atenciones que se redujeron durante la emergencia sanitaria no han logrado aún restablecer niveles previos a la misma, incluso con la puesta en marcha de las estrategias móviles y de la atención no presencial.
- Las Casas de Justicia, mantiene dificultades en la interoperabilidad de la misma con las instituciones que hacen parte del sistema, por lo que se dificulta un real seguimiento al caso (necesidad jurídica o conflicto) del ciudadano y una certeza de la resolución o no de su conflicto.

4. Marco jurídico para la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

La formulación de la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia ha considerado el conjunto de normas aplicables tanto a nivel nacional como en el nivel distrital en sus ámbitos de acción, y que contribuyen a fundamentar el sentido de las acciones que se despliegan en los ejes estratégicos de la PPDSCJ.

4.1 Normativa nacional

Ley 62 de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República” y que define la finalidad de la Policía Nacional en el artículo 1° así:

ARTÍCULO 1o. FINALIDAD. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos humanos.

Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” y que define su objeto en el artículo 2° así:

ARTÍCULO 2o. OBJETO. El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones” y que define su objeto en el artículo 1° así:

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” y que define su objeto en el artículo 1° así:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.

Ley 2000 de 2019 “Por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones” y que define su objeto en el artículo 1° así:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de vigilancia del consumo y porte de sustancias psicoactivas en lugares habitualmente concurridos por menores de edad como entornos escolares y espacio público.

Ley 2197 de 2022 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, por medio de la inclusión de reformas al Código Penal al Código de Procedimiento Penal, al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al Código de Extinción de Dominio, al igual que se Regula las armas, elementos y dispositivos menos letales, y la sostenibilidad del Registro Nacional de Identificación Balística, así como se dictan otras disposiciones.

4.2 Normativa distrital

Acuerdo Distrital 079 de 2003, “Por la cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.”, y que en su artículo 2° dispone:

ARTÍCULO 2.- Objeto y finalidad del Código. Este Código tiene por objeto regular el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas de acuerdo con la Constitución y la Ley, con fines de convivencia ciudadana. Establece reglas de comportamiento para la convivencia que deben respetarse en el Distrito Capital de Bogotá.

Acuerdo Distrital 135 de 2004, que “(...) Establece los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades. Definición de los mismos, objetivos, formulación, planes locales y contenido. Señala que la Administración Distrital y las autoridades locales deben diseñar e implementar los Planes Integrales de Seguridad, de conformidad con los parámetros establecidos y debidamente articulados al Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas y al Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, con participación directa de las instancias gubernamentales responsables de la seguridad en el Distrito Capital y sus localidades”.

Acuerdo Distrital 351 de 2008, que “(...) adiciona el artículo 117 del Acuerdo 079 de 2003, prohibiendo a los menores de edad la venta, compra y porte de herramientas punzantes, cortantes (incisas), corto punzantes e inciso- contusas, exceptuando las destinadas a fines laborales y educativos”.

Acuerdo Distrital 637 de 2016 “Por el 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” y que en su artículo 2° define la misión del sector así:

Artículo 2. Misión del sector de Seguridad, Convivencia y Justicia. El sector administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia 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

Adicionalmente, el artículo 4° establece la creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia así:

Artículo 4. Creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Créase la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia como un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera, cuyo objeto consiste en 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.

Acuerdo Distrital 702 de 2018 “Por el cual se adoptan lineamientos para la definición de estrategias de prevención frente a la ocurrencia de crímenes cibernéticos que amenazan o vulneran los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del distrito capital” y que en su artículo 2° establece:

ARTÍCULO 2. Finalidad. Las estrategias de prevención definidas por la Administración Distrital tendrán como finalidad propiciar escenarios que prevengan los riesgos de la ocurrencia de crímenes cibernéticos que amenacen o vulneren los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, a partir de acciones de sensibilización, divulgación y promoción de los derechos, en el marco del principio de la corresponsabilidad.

Acuerdo Distrital 758 de 2020 “Por medio del cual se convoca a elección de los Jueces de Paz y de Reconsideración en Bogotá Distrito capital periodo 2020-2025 y se dictan otras disposiciones”.

Acuerdo Distrital 770 de 2020 “Por medio del cual se adoptan los lineamientos y principios para la formulación de la Política Pública de Tratamiento Integral a las personas privadas de la libertad preventivamente o condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, a cargo del Distrito Capital” y que en su artículo 1° establece:

ARTÍCULO 1°.- El objeto del presente Acuerdo es definir los lineamientos y principios que orienten la formulación de la Política Pública de Tratamiento Integral a las Personas Privadas de la Libertad preventivamente o condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad a cargo del Distrito Capital, con el fin de contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria en Bogotá D.C.

Decreto Distrital 563 de 2007, que fue aclarado y derogado parcialmente Decreto Distrital 132 de 2009 y modificado por el Decreto Distrital 261 de 2020.

Decreto 503 de 2011 “Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente” para el Distrito Capital”, que define en su artículo 2° la participación ciudadana así:

Artículo 2º. Definición de Participación Ciudadana. Entiéndase la participación ciudadana como el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas, bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad, incidencia. La participación se realizará sin discriminación por situación de discapacidad, ciclo vital, sexual, política, económica, étnica, cultural, o de cualquier otra índole.

La connotación ciudadana significa hacer efectivo el derecho a la participación para desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, contribuyendo con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y la consolidación de una sociedad más justa basada en la construcción colectiva de lo público.

Decreto Distrital 657 de 2011 “*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*”, y que definió su objetivo en el artículo 11 de la siguiente manera:

Artículo 11.- Propósito de la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana. *La Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana tendrá como fin la consolidación de una ciudad segura y protectora de derechos, libre de violencias o amenaza de violencias o despojo intencional por parte de otros, en contra de la vida, la integridad física, la libertad y el patrimonio y demás bienes jurídicamente tutelados, para garantizar las condiciones necesarias para la vida digna y la igualdad efectiva ante la Ley, a través del desarrollo de políticas tendientes a la prevención, la reducción y la sanción del delito y las contravenciones, el rechazo a la violencia y la promoción de la convivencia pacífica a través de la cultura ciudadana de la no violencia*

Decreto Distrital 540 de 2013, que “*Adopta e implementa el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Bogotá, Distrito Capital, como herramienta de planificación estratégica, el cual se encuentra incorporado en los documentos anexos, que hacen parte integral del presente decreto, que será actualizado por las instancias competentes cada año, como el instrumento a través del cual se articula la política pública de convivencia y seguridad ciudadana estableciendo los objetivos, metas, estrategias y tácticas medibles y cuantificables con indicadores de impacto, el orden de las acciones trazadas de manera conjunta entre las autoridades competentes y la ciudadanía, para desplegar intervenciones preventivas orientadas a garantizar el respeto a la vida, la integridad de las personas y la protección de la dignidad humana*”.

Decreto Distrital 795 de 2018 “*Por medio del cual se implementa el programa comunitario del Distrito Capital para el cumplimiento de la medida correctiva de “participación en programa comunitario” y se dictan otras disposiciones*”

El Decreto 555 de 2021, a través del cual se expidió el Plan de Ordenamiento de Bogotá. En lo relativo a seguridad, convivencia y justicia, el artículo 94° del Decreto 555 de 2021, los servicios de seguridad ciudadana, defensa, convivencia y justicia, hacen parte de los servicios sociales y se definen así:

“Son los destinados a la prestación de servicios a nivel local, distrital y regional de seguridad, prevención y atención de emergencias, la resolución pacífica de conflictos, protección de atención a víctimas de violencia, incluyendo las violencias de género; y justicia local y policía administrativa, a la defensa, acuartelamiento, entrenamiento y operación de las fuerzas militares y de policía, las dedicadas a la administración y servicios judiciales, incluida la investigación penal, los que se destinen a la privación de la libertad, al traslado por protección, o similares”.

Por otra parte, conviene señalar que el Decreto 555 de 2021 derogó las disposiciones del Decreto 563 de 2007, a través del cual se estableció el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.

5. Marco estratégico de la PPDSCJ (Modelo)

Con base en el panorama caracterizado anteriormente, la PPDSCJ pretende, a través de la sinergia institucional en los marcos estratégicos y operativos, una mayor coordinación y oferta para la ciudadanía con base en un sistema de entidades y acciones que respondan a las necesidades en materia de seguridad, convivencia y justicia. De esa manera, la comprensión sistémica aborda los desafíos de ciudad, los factores de inestabilidad que persisten en el país, y las conflictividades en diferentes escalas a través de acciones coordinadas acordes a las dinámicas del Distrito Capital.

Esta noción sistémica en red se guía en la Acción Unificada del Estado como concepto articulador de la oferta institucional orientada a la protección de la vida, en tanto que establece la coordinación, integración y armonización de las actividades entre los sectores del gobierno en las escalas Nacional y Distrital, el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los organismos de control y los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria con el propósito de fortalecer la presencia del Estado y garantizar dinámicas de mayor gobernabilidad y gobernanza de la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia.

El modelo general de la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá considera la siguiente estructura, a partir de tres niveles que, a su vez, tienen en cuenta elementos fundamentales que dan cuenta de la interacción y relación entre todos los elementos que la componen:



Fuente: Elaboración propia

a. Acción Unificada del Estado

La Acción Unificada del Estado corresponde al marco de gestión pública que permite el trabajo conjunto entre actores en diferentes niveles de gobierno que intervienen en los procesos de gestión de las problemáticas de Seguridad, Convivencia y Justicia, y que se posibilita principalmente a través de tres (3) componentes.

Componente	Descripción
Capacidad técnica y capital social	En el marco de la Política Pública, se fortalecen las prácticas sociales, comunitarias e institucionales, propendiendo por la prevención de la comisión de delitos y de comportamientos contrarios a la convivencia. Estos ejercicios buscan la promoción de la convivencia pacífica y el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre la ciudadanía y las instituciones, al tiempo que propician la aceptación de factores protectores de cuidado y autocuidado para la consolidación de espacios seguros

Integración tecnológica	<p>La Administración Distrital ha priorizado el fortalecimiento de capacidades tecnológicas que permitan responder, de forma efectiva, a situaciones de emergencia y seguridad, mejorando las condiciones de los habitantes de la ciudad, mediante el uso efectivo de la tecnología.</p> <p>Bajo este contexto, la SDSCJ enfoca sus esfuerzos hacia la integración y fortalecimiento de las diferentes herramientas tecnológicas existentes, tales como el <i>Numero Único de Seguridad y Emergencia – NUSE</i> -, <i>el Sistema de Video Vigilancia</i>, <i>el Sistema de Radiocomunicación</i>, <i>las Redes de Participación Ciudadana</i>, <i>el análisis de los datos</i>, entre otras, que soportan el cumplimiento misional de las agencias responsables en la atención de los diferentes incidentes. Lo anterior, se articula a ejercicios de análisis de información que permitan la generación de alertas y avanzar en la anticipación de hechos que pueden incidir en la seguridad y atención de emergencias.</p>
Red de equipamientos	<p>El nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) actualiza la red de equipamientos, infraestructura y servicios públicos del distrito. Lo anterior supone brindar a los ciudadanos y a las entidades los espacios físicos requeridos para la prestación de los servicios sociales de seguridad y justicia, procurando garantizar una presencia equilibrada y diferencial de la administración distrital en las localidades.</p>

6. Enfoques

Los enfoques son, de acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación (2022), “(...) la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales, que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado” (p. 22), desde una comprensión sistémica en la que se establecen relaciones complementarias entre estas perspectivas de actuación de las autoridades. En ese sentido, la PPDSMJ ha establecido seis (6) enfoques, definidos a continuación:

ENFOQUE	DEFINICIÓN
Derechos Humanos	<p>Se entiende como el conjunto de acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural de ciertos sectores de la población, garantizando el acceso universal, integral y progresivo al ejercicio de sus derechos. Lo anterior implica la formulación e implementación de acciones públicas orientadas a garantizar el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos, partiendo del análisis de las desigualdades, y rechazando las prácticas discriminatorias que impiden</p>

	acceder y/o participar de los planes, políticas y procesos que posibilitan el desarrollo y uso efectivo de los derechos
Género	Parte del reconocimiento de que existen imaginarios y construcciones sociales que generan brechas que se agravan por factores relacionados con la situación de pobreza, el lugar de residencia o el grupo étnico al que pertenecen. Esta política pública Distrital, tiene el propósito de promover la eliminación de todas las formas de violencias que ocurren asociadas al género, ya sea que se presenten en los ámbitos públicos o privados, prestando especial atención a aquellas que son consecuencia del crecimiento de mercados criminales en la ciudad, como la trata de personas con fines de explotación sexual y violencias basadas en género, asociadas con el mercado de drogas ilícitas.
Poblacional Diferencial	Establece una óptica en la cual se busca intervenir anticipadamente las causas generadoras de riesgo y fenómenos de violencia que afectan a la población de manera diferencial (NNAJ, población migrante, ciudadano en habitabilidad de calle, LGTBIQ+, minorías étnicas, etc.). Además, se busca atender oportunamente con el propósito de conseguir la protección y restitución de los derechos en riesgo o vulnerados, a partir de intervenciones diseñadas de manera estratégica y minuciosa, garantizando atributos de calidad, pertinencia, oportunidad y suficiencia en la gestión institucional.
Territorial	Desde este enfoque se entiende el territorio como una construcción social que tiene particularidades que no se limitan a los aspectos físicos y considera las relaciones que sobre el territorio se construyen. La planeación de la seguridad y la gestión de las problemáticas, reflejan las características, dinámicas y poblaciones, en función de la atención de las particularidades, necesidades, cualidades y potencialidades de cada territorio.
Ambiental	Bajo este enfoque, se pretende favorecer la garantía y consolidación de un modelo de ciudad sostenible, sustentable y democrático, que se adapte a las realidades ambientales. Esto, a partir del reconocimiento de la relación de interdependencia entre los seres humanos, los seres no humanos, el territorio y los recursos, comprendiendo que el ambiente es indisoluble de la realidad social, económica y cultural. Bajo esta orientación, se hace necesario generar acciones integrales, que permitan avanzar hacia la promoción, protección, garantía y respeto de los derechos colectivos y principio de sostenibilidad ambiental, como requisito para garantizar la vida a futuro.
Cultura Ciudadana	Posibilita el entendimiento de los temas desde el apego y adhesión de la ciudadanía a una cultura basada en el respeto a la ley y a las normas de convivencia. En este sentido, las acciones se entenderán desde dos ámbitos; las que hacen referencia a normas formales (ley), y normas informales (moral y cultura), o las que se comprenden desde las estructuras emocionales (Ej.: el miedo a la sanción y la admiración o la legitimidad de la ley). Así mismo se contemplan acciones que regulan el comportamiento de las personas a través del sentido del deber y de las convicciones propias.

7. Objetivo general y objetivos específicos de la PPDSCJ

7.1 Objetivo general de la PPDSCJ:

Garantizar la seguridad y la protección efectiva de los derechos, las condiciones para la convivencia ciudadana y los mecanismos de acceso a la justicia de la ciudadanía, a través de la promoción del trabajo conjunto y articulado de las entidades del distrito, el Gobierno Nacional y las demás entidades político-administrativas que intervengan en la gestión de los asuntos de seguridad, convivencia ciudadana y acceso a la justicia en el Distrito Capital.

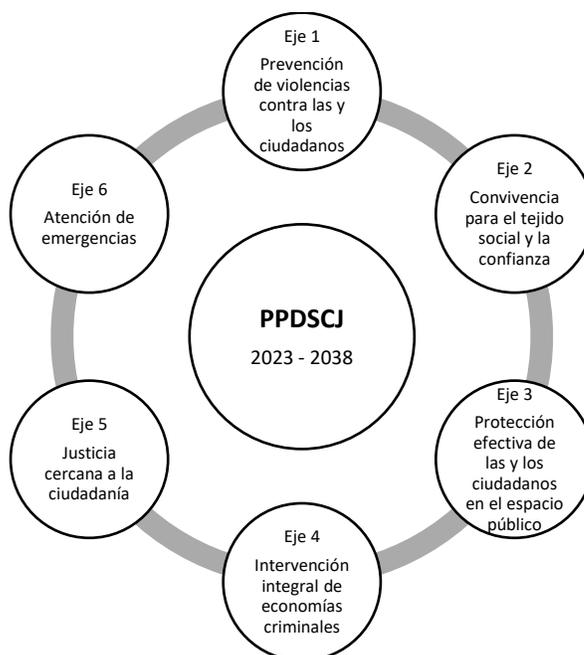
7.2 Objetivos específicos

- 1) Disminuir la presencia de factores de riesgo asociados a la instrumentalización y la victimización en violencias y delitos, de poblaciones con condiciones de vulnerabilidad
- 2) Generar capacidades de autorregulación, corresponsabilidad y solidaridad para posibilitar acuerdos, formales e informales, y tejer las relaciones de doble vía entre las instituciones y la ciudadanía, con el propósito de generar procesos de autorregulación, corresponsabilidad y solidaridad ciudadana.
- 3) Focalizar acciones para asegurar que la ciudadanía pueda habitar el espacio público de la ciudad sin temor a que se vulneren sus derechos.
- 4) Potenciar las capacidades institucionales para la atención y protección oportuna de los derechos y libertades ciudadanas frente a delitos y eventos violentos generadores de afectaciones a la vida y al patrimonio público y/o privado.
- 5) Alcanzar una mayor coordinación con las autoridades departamentales y de los municipios vecinos, con el fin de garantizar una prestación eficiente de los servicios de seguridad, convivencia y justicia en Bogotá y en la Región Metropolitana.
- 6) Contribuir a la afectación de las organizaciones y los mercados criminales en la ciudad, a través de procesos de articulación interinstitucional entre los organismos de seguridad del nivel distrital y las entidades competentes en materia de inteligencia, investigación criminal y persecución penal, propiciando la disminución de los hechos delictivos en la ciudad.
- 7) Proteger la infraestructura crítica / activos estratégicos de la ciudad ante posibles ataques físicos
- 8) Implementación integral de acciones institucionales efectivas para que la ciudadanía pueda acceder a la justicia de forma eficiente, y encuentre respuestas eficaces que le permitan la resolución pacífica de conflictos sociales e interpersonales, al igual que se posibilite la restitución y/o reparación de los derechos vulnerados de los cuales hayan sido víctimas
- 9) Proteger la vida, el ambiente y el patrimonio, a través de la gestión integral de riesgos de incendios, atención de rescates en todas sus modalidades e incidentes con materiales peligrosos en Bogotá y su entorno
- 10) Incrementar las capacidades tecnológicas y de inteligencia del distrito para la gestión de la seguridad ciudadana.

8. Ejes estratégicos de la PPDSCJ

Los Ejes Estratégicos comprenden las líneas fundamentales que permiten la delimitación de la intervención en los escenarios donde eventualmente pueden desplegarse actividades y que atienden prioritariamente los fenómenos asociados al mismo. Lo anterior, no implica el desconocimiento de que las problemáticas y las formas de atención se pueden relacionar de acuerdo con las alternativas de solución, requiriendo coordinación para incidir de forma eficiente y eficaz en la atención de las diferentes problemáticas.

En ese orden de ideas, la implementación de la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (PPDSCJ) se materializará a través del contenido programático definido en los seis (6) ejes estratégicos que agrupan tanto los programas diseñados por Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, como de forma articulada con las entidades distritales que participaron en el proceso.



El primer eje, denominado **Prevención de violencias contra las y los ciudadanos**, tiene como propósito la atención integral de los factores de riesgo que comprometen la seguridad y convivencia de la población, a través de acciones que eviten que la violencia contra poblaciones vulnerables, la instrumentalización y la comisión de delitos en el espacio público.

El segundo eje, denominado **Convivencia para el tejido social y la confianza**, se orienta a promover relaciones de convivencia ciudadana que fortalezcan el tejido social, la confianza entre la ciudadanía y permitan la resolución pacífica de conflictos de manera autorregulada.

El tercer eje, denominado **Protección efectiva de las y los ciudadanos en el espacio público**, se orienta a asegurar que las y los ciudadanos puedan habitar el espacio público de la ciudad sin temor a que se vulneren sus derechos, así como a potenciar las capacidades sociales e institucionales para la atención y protección oportuna de los derechos y libertades ciudadanas, frente a eventos violentos generadores de afectaciones a la vida y al patrimonio público y/o privado

El cuarto eje, denominado **Intervención integral de economías criminales**, se orienta al desmantelamiento de las organizaciones y los mercados criminales en la ciudad, a través de procesos de articulación interinstitucional entre los organismos de seguridad a nivel distrital y nacional, así como a la protección de la infraestructura vital que pueda verse afectada por acciones ilegales.

El quinto eje, denominado **Justicia cercana a la ciudadanía**, busca que la eliminación de las barreras al sistema de justicia, para que las y los ciudadanos encuentren respuestas eficaces que le permitan la resolución pacífica de conflictos sociales e interpersonales, al igual que se posibilite la restitución y/o reparación de los derechos vulnerados de los cuales hayan sido víctimas, así como de la atención tanto de la población privada de la libertad como de la población pospenada.

Por último, el sexto eje, denominado **Atención de emergencias**, plantea un conjunto de programas para el fortalecimiento de las capacidades sectoriales para la atención de emergencias en calidad de primer respondiente, que garanticen la seguridad de los ciudadanos ante situaciones del entorno que puedan comprometer su vida e integridad.

a. Eje estratégico: Prevención de violencias contra las y los ciudadanos

La prevención del delito es un componente prioritario para la formulación y gestión de políticas públicas en materia de seguridad, convivencia y acceso a la justicia, en tanto que se orienta a la atención de factores de riesgo de naturaleza individual y socioeconómica que permiten la comisión de delitos o de manifestaciones violentas que atenten contra la vida e integridad de las personas, la comunidad y el entorno construido. En ese sentido, la prevención del delito se conceptualiza a partir de la puesta en marcha de acciones orientadas al desarrollo social, la prevención comunitaria, la prevención de situaciones propicias al delito y los programas de reinserción social.

Así, en el marco de este eje estratégico, se despliegan acciones para atender los factores de riesgo en poblaciones que tienen mayores posibilidades de ser víctimas de violencias y delitos, y de incurrir en conductas delictivas como consecuencia de la instrumentalización. La Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia considera dentro de este programa las poblaciones de mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, poblaciones LGBTIQ+, habitantes de la calle, migrantes y personas afectadas por consumo problemático de drogas lícitas e ilícitas. Asimismo, y desde una perspectiva de trabajo interinstitucional, se desarrollarán acciones de prevención del delito desde

una perspectiva integral, a través de programas de desarrollo socioeconómico, intervención del espacio y mejoramiento del espacio público y reinserción social, que contribuyan en su conjunto a prevenir la violencia y garantizar la seguridad de la población.

b. Eje estratégico: Convivencia para el tejido social y la confianza

La convivencia pacífica comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley y a las normas sociales. Es una apuesta dirigida a generar capacidades y dinámicas positivas para cimentar acuerdos formales e informales, así como tejer las relaciones de doble vía entre las instituciones y la ciudadanía, generando procesos de autorregulación, corresponsabilidad y solidaridad ciudadana para la construcción de confianza, que permita que la ciudadanía e instituciones puedan relacionarse en un contexto fundamentado en la ley, la moral y la cultura. Igualmente, se busca prevenir la ocurrencia de delitos y autorregular los comportamientos contrarios a la convivencia. Esto, por supuesto, posibilita la vida en comunidad de manera pacífica y armónica en el marco de la ley y la legitimidad estatal. Por lo tanto, se propende por la reducción del miedo a través del empoderamiento ciudadano, el fortalecimiento de la preferencia por la acción pública e institucional que permitan una reducción de los sentimientos de “tomar la justicia por mano propia”.

Por otra parte, a través de las acciones previstas en este eje se fortalecerá la capacidad del Distrito Capital para garantizar la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), tanto para prevenir los comportamientos contrarios a la convivencia como para materializar el cumplimiento de las medidas correctivas previstas en la ley, y que en su conjunto contribuyan a la apropiación del Código.

Asimismo, este eje estratégico tiene como prioridad generar y propiciar acciones, en el marco de la cultura ciudadana, para incidir o reorientar los comportamientos colectivos, con el fin de generar actitudes pacíficas que permitan encaminar y facilitar, a nivel individual y social, las relaciones interpersonales y el buen funcionamiento de la vida en sociedad.

c. Eje estratégico: Protección efectiva de las y los ciudadanos en el espacio público

El espacio público se debe comprender como un escenario para que los ciudadanos ejerzan sus derechos, lo que a su vez implica que es un lugar donde los derechos deben ser garantizados. En este sentido, en el marco de la Política Pública Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la regulación, administración y control del espacio público es esencial y transversal al abordaje de todas las problemáticas de seguridad, convivencia y justicia. No sólo a partir de la focalización de estrategias de vigilancia y control, sino de intervención para avanzar en su recuperación y generación de oportunidades formales y legales para su disfrute y en general, para el goce de manera efectiva del derecho a la ciudad.

En el marco de este eje estratégico, se focalizan acciones para asegurar que las y los ciudadanos puedan habitar el espacio público de la ciudad sin temor a que se vulneren sus derechos. Asimismo, se focalizan y potencian las capacidades sociales e institucionales para la atención y protección oportuna de los derechos y libertades ciudadanas, frente a eventos violentos generadores de afectaciones a la vida y al patrimonio público y/o privado, a partir de la Acción Unificada del Estado en el orden distrital y nacional. Contribuir al desmantelamiento de las organizaciones y los mercados criminales en la ciudad, a través de procesos de articulación interinstitucional entre los organismos de seguridad del nivel distrital y las entidades competentes en materia de inteligencia, investigación criminal y persecución penal.

Objetivos específicos a atender:

- Potenciar las capacidades institucionales para la atención y protección oportuna de los derechos y libertades ciudadanas frente a eventos violentos generadores de afectaciones a la vida y al patrimonio público y/o privado.
- Focalizar acciones para asegurar que la ciudadanía pueda habitar el espacio público de la ciudad sin temor a que se vulneren sus derechos.
- Incrementar las capacidades tecnológicas y de inteligencia del distrito para la gestión de la seguridad ciudadana.

En este eje se contemplan las siguientes acciones:

d. Eje estratégico: Intervención integral de economías criminales

Este eje estratégico busca contribuir al desmantelamiento de las organizaciones y los mercados criminales en la ciudad, a través de procesos de articulación interinstitucional entre los organismos de seguridad del nivel distrital y las entidades competentes en materia de inteligencia, investigación criminal y persecución penal, con el fin de disminuir los hechos delictivos en la ciudad.

En ese sentido, se generará un conjunto de herramientas que sirvan para la identificación de las organizaciones y los mercados criminales en la ciudad, así como la recolección y análisis de datos sobre el desarrollo de las estructuras criminales de la ciudad. Adicionalmente, para la formulación, implementación y evaluación de las medidas adoptadas para el desmantelamiento de las organizaciones y economías criminales, así como de la disminución de las manifestaciones violentas asociadas a sus acciones al margen de la ley. Adicionalmente, en este eje se atiende la protección de la infraestructura vital de la ciudad ante ataques de organizaciones al margen de la ley – a través de acciones terroristas o ciberataques – en aras de garantizar la resiliencia de Bogotá y proteger la integridad de la población.

e. Eje estratégico: Justicia cercana a la ciudadanía

Este eje estratégico busca materializar la Acción Unificada del Estado en el territorio, a través de la implementación integral de acciones institucionales efectivas para que la ciudadanía pueda acceder a la justicia de forma eficiente, y encuentre respuestas eficaces que le permitan la resolución pacífica de conflictos sociales e interpersonales, al igual que se posibilite la restitución y/o reparación de los derechos vulnerados de los cuales hayan sido víctimas. Lo anterior, implica fortalecer las condiciones de acceso a la justicia mediante un modelo de gestión pública eficiente, en un marco de actuación que permita la articulación de la oferta por parte de diferentes actores institucionales, y la divulgación de los mecanismos de respuestas de acuerdo con las necesidades de justicia de la ciudadanía.

El acceso a los servicios de justicia, a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, a la conciliación, contribuyen a la reducción de la violencia y del delito. Una justicia cercana al ciudadano, que ofrezca alternativas para des escalar los conflictos cotidianos, necesariamente impacta la convivencia de manera positiva. Asimismo, fortalecer el sistema judicial garantizando una eficiente investigación, judicialización y sanción del delito, identificando las falencias durante el proceso y tomando las medidas correctivas de manera articulada y coordinada con las diferentes entidades competentes, genera un impacto positivo en términos de seguridad y confianza en la institucionalidad.

Adicionalmente, a través de las acciones contempladas en este eje, se atenderá de forma integral tanto a la población privada de la libertad como a la población pospenada, entendiendo que las personas tienen derecho a un proceso de resocialización e integración que contribuya, además, a reducir la reincidencia en actividades violentas.

f. Eje estratégico: Atención de emergencias

A través de este eje estratégico, se busca el fortalecimiento de las capacidades en atención de emergencias a través del Número Único de Seguridad y Emergencias (NUSE) y de la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos (UAECOB) como primer respondiente, así como de las entidades que concurran en las acciones que permitan que la ciudadanía sea atendida ante situaciones que comprometan su seguridad, sus condiciones de convivencia o su entorno.

Bibliografía

- Bogotá D.C., (1998, junio 8). Acuerdo 6 de 1998 “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS”. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>
- Bogotá D.C., (2001, junio 1). Decreto 440 de 2001 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado". Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787>
- Bogotá D.C., (2004, junio 3). Acuerdo 119 de 2004 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras públicas para Bogotá D.C 2004-2008 Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>
- Bogotá D.C., (2008, junio 9). Acuerdo 308 de 2008 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>
- Bogotá D.C. (2011, diciembre 28). Decreto 657 de 2022 “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”. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45167>