

Bogotá D.C. 1 de junio de 2009

Doctora
ELBA LIGIA ACOSTA
Subsecretaria
Comisión Segunda Permanente de Gobierno
Concejo de Bogotá
Ciudad

Referencia: Ponencia **NEGATIVA** al proyecto de acuerdo 230 de 2009 “Por medio del cual se permite el funcionamiento de Zonas de Rumba Responsable -24H- y se dictan otras disposiciones”

Cordial saludo:

De acuerdo con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Corporación me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de acuerdo 230 de 2009 en los siguientes términos:

Este proyecto de acuerdo tiene como objeto poner en funcionamiento zonas de rumba responsable en Bogotá buscando con ello garantizar e integrar espacios de baile, entretenimiento y esparcimiento con estándares de calidad, buenas prácticas, indicadores de seguridad y sana convivencia, además y de acuerdo con el nivel de cumplimiento de ciertos requisitos, su funcionamiento sin restricción durante todo el día.

Esta ponencia explica el concepto de función de policía, su importancia y límites dentro de un Estado Social de Derecho posteriormente presenta el panorama nacional e internacional de la diversión nocturna y los efectos colaterales de ésta asociada al consumo de alcohol, drogas, accidentes e inseguridad. Finalmente y con base en cifras demuestra la inconveniencias del proyecto de la forma como fue planteado.

Todas las normas jurídicas que se formulen, sin importar su naturaleza, tiene un impacto social y económico, que en algunos casos es mayor que en otros. Por tanto su valoración ex-ante por parte del órgano que la produce resulta ser fundamental y para ello hay que tener en cuenta diferentes factores tales como la población objeto, sus fines, los beneficios, los efectos colaterales, la necesidad real y la problemática que se piensa

solucionar. Una vez establecido ese contexto, es necesario que los ciudadanos participen y legitimen, a través de diferentes mecanismos, la norma que se piensa expedir.

En la mayoría de los casos esas normas constituyen una forma de interferencia del Estado en el quehacer cotidiano de los ciudadanos que busca principalmente la paz y la tranquilidad al interior de la comunidad. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho es “la única alternativa de vida civilizada. Es el instrumento normativo con que cuenta el Estado para promover la integración social, satisfacer las necesidades colectivas, establecer pautas de comportamiento y decidir los conflictos suscitados; todo ello con miras a realizar los fines que le incumben como organización política y, por esa vía, hacer efectivos los principios constitucionales y los derechos fundamentales”¹.

En un Estado de Derecho, como lo es el nuestro, las libertades públicas deben garantizarse de manera irrestricta sin que ello sea un obstáculo para que se limiten, de manera excepcional, por la autoridad competente, especialmente cuando el ejercicio de ciertos actos individuales o por parte de grupos pequeños atentan contra el orden público o contra los derechos de los demás.

Al respecto nuestra Corte Constitucional ha sostenido que “el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas (...) No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos”².

Esto quiere decir, que en un modelo de Estado de Derecho, ninguna libertad en la práctica puede ostentar un carácter absoluto. Para explicar este principio aparece la noción de policía administrativa, entendida como la autoridad capacitada para tomar decisiones que limitan esos derechos individuales en aras del bien común. Según el Consejo de Estado, el poder de policía hace alusión “a una competencia definida, de carácter legal o reglamentario, por medio del cual se dictan normas de índole general, impersonal y preexistente reguladoras del comportamiento ciudadano y fundadas en el concepto de orden público...”³.

Hasta aquí hemos dicho que no hay derechos absolutos en una sociedad civilizada porque existen obligaciones sociales en su ejercicio que se deben respetar y para ello el aparato estatal, a través de la función de policía administrativa, hace posible mantener una condiciones de normalidad y convivencia. Ese accionar va acompañado de limitaciones, que en casos extremos requiere de la coerción física. En su configuración normativa ésta se concretan en reglamentos de policía caracterizados por ser generales e impersonales, subordinados a las normas superiores y dictados por autoridades de policía, de acuerdo con su competencia, cuyo objetivo es establecer las condiciones para el ejercicio de las

¹ Corte Constitucional, sentencia C-802/02, M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2002.

² Corte Constitucional, Sentencia C-045/96, M. P. Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA, Bogotá D.C., 8 de febrero de 1996.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, Expediente 5434, Consejero ponente: Manuel S. Urueta Ayola, Bogotá, 10 de febrero de 2000.

libertades y los derechos en lugares públicos, abiertos al público o en lugares privados cuando el comportamiento respectivo trascienda a lo público, o sea contrario a las reglas de convivencia ciudadana⁴.

El mantenimiento de esas condiciones de orden público tiene sustento en la Carta Constitucional que en su artículo 2 atribuye al Estado colombiano como fines esenciales, entre otros, el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Además señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

Asimismo, el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970, en su artículo 7 posibilita reglamentar el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado; ese mismo código en su artículo 113 establece que por motivos de tranquilidad y salubridad públicas, los reglamentos podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles.

De otra parte, según el Código Nacional de Policía, el orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas. La seguridad pública entendida como las condiciones de ausencia de accidentes producto del accionar humano y de la naturaleza, tales como incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, atentados contra la seguridad del Estado, entre otros.

La tranquilidad pública que comprende la ausencia de situaciones que puedan interferir en el pacífico y normal discurrir de la vida ciudadana, tales como ruido, porte de armas, etc. La salubridad que se refiere a la no presencia de enfermedades, alimentos contaminados, y situaciones de salubridad o higiene que afectan la comunidad. Finalmente, la moralidad pública, siempre que ésta guarde relación con desórdenes sociales como por ejemplo la clasificación de películas⁵.

Recientemente, la Administración Distrital, expidió el Decreto 13 de 2009, que ha generado polémica entre la ciudadanía en la medida en que impone una serie de restricciones en el desarrollo de actividades relacionadas con el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en determinados horarios y zonas de la ciudad. La norma señala que los clubes sociales, cuya actividad trascienda a lo público y que se comporten como establecimientos comerciales o abiertos al público donde se expendan y/o consuman bebidas alcohólicas deberán cumplir los horarios establecidos (10.00 a.m. a 3.00 a.m.)

Ordena igualmente que el expendio de licores y bebidas embriagantes en sitio (se excluyen los servicios a domicilios), por parte de licorerías, cigarrerías, tiendas y supermercados, sólo podrá realizarse entre las 10:00 a.m. y las 11:00 p.m., en determinadas zonas de nueve localidades de la ciudad. La actividad de los establecimientos de comercio, bares, tabernas o discotecas, y aquellos clubes sociales que expendan bebidas embriagantes ubicadas en esas zonas no podrán expender licor para ser consumido por fuera del respectivo establecimiento.

⁴ Artículo 138 del Acuerdo 79 de 2003, Código de Policía de Bogotá

⁵ Véase RODRIGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo, decimocuarta edición, Bogotá, Temis, 2005, p.495.

El decreto recuerda la prohibición y las sanciones de consumir bebidas embriagantes en el espacio público. También enuncia las consecuencias diferenciando si se trata de menores de edad, la amonestación a los padres, y las sanciones para los mayores de edad y para el propietario o responsable de aquellos clubes sociales que infrinjan la disposición, también ordena a la administración la implementación del Registro Distrital de Comportamientos Contrarios a la Convivencia, con fines estadísticos, en el que se incluirán las personas que han incurrido en dichas conductas. Esto acorde con el artículo 185 del Código de Policía de Bogotá.

El Decreto Distrital 13 de 2009 se establece como una excepción normativa, es decir al Decreto Distrital 345 de 2002 que estableció un horario general de 10:00 a.m. hasta las 3:00 a.m. del día siguiente para el funcionamiento de establecimientos comerciales o abiertos al público donde se expendan y/o consuman bebidas alcohólicas. Esta última norma obedeció a la ampliación del horario establecido desde la Administración del alcalde Mockus, Decreto Distrital 890 de 1995, que lo fijó desde las 6.00 a.m. hasta la 1.00 a.m. del día siguiente⁶. A ese horario restringido se le llamó ley zanahoria u hora optimista.

Para el caso de la ampliación del horario establecida en el año 2002, ésta se fundamentó en las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal que revelaban que entre los años 1995 y 2001 la tasa de homicidios se redujo un 40.72% y los accidentes de tránsito, un 40.09%, lo que para esa administración significó que la ciudadanía había adquirido mayor conciencia y compromiso por el respeto de la vida y la integridad personal; además los propietarios de los establecimientos de comercio destinados al expendio y consumo de bebidas alcohólicas manifestaron su compromiso de promover hábitos de diversión más segura.

Así las cosas, de lo hasta aquí dicho podemos concluir que el sistema jurídico permite la limitación de las libertades de los ciudadanos en beneficio del mantenimiento del orden público dentro del desarrollo de la función de policía; y que en aras de garantizar este principio, la administración distrital ha tomado, desde hace algunos años, una serie de acciones y medidas encaminadas a garantizar el ejercicio responsable del derecho al esparcimiento nocturno y al consumo de alcohol sin perturbar a los demás. No obstante lo anterior, persisten fenómenos que dañan el armónico funcionamiento de la sociedad como son los homicidios, los accidentes de tránsito, consumo de estupefacientes y ruido nocturno y otra serie de hechos consecuentes de esa actividades.

El problema fundamental que se debe resolver, ahora que este proyecto de acuerdo ha llamado la atención sobre este asunto, es si las restricciones se deben ampliar, si se deben hacer menos gravosas o si existen factores alternos, que sin variar lo existente contribuyan a garantizar el ejercicio de los diferentes derechos en juego armoniosamente y con el mayor beneficio posible.

Para solucionar la cuestión lo primero que se debe hacer es ponernos de acuerdo, conceptualmente hablando acerca de qué es la “Rumba Responsable”; si el concepto, que implica una carga social para todos los habitantes, beneficia a la ciudad; y si dentro del ejercicio de lo que se ha denominado el “derecho a la ciudad” es posible sacrificar

⁶ Cabe destacar que este decreto fue reformado por los decretos distritales 207 y 353 de 1998, durante la Administración del alcalde Enrique Peñalosa

otros derechos como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, componentes esenciales del concepto de orden público, o si existe el mecanismo para armonizarlos causando el menor sacrificio posible.

El concepto de Rumba Responsable en Bogotá está asociado a las medidas que ordena el Decreto Distrital 345 de 2002, que impone a los empresarios del sector apoyar las campañas de convivencia, tales como "entregue las llaves", "si va a manejar, no tome y si va a tomar, no maneje" y "el exceso de alcohol es perjudicial para la salud"; cumplir con el horario establecido; no permitir el ingreso de personas en estado de embriaguez, ni bajo el efecto de drogas, así como de personas armadas y dar anuncio a las autoridades; no expender licor a quienes presenten evidente estado de embriaguez; restringir el ingreso de menores de edad a estos sitios; no permitir la venta de drogas; disponer de una amplia oferta de bebidas no alcohólicas; promover, con anterioridad al cierre de los establecimientos, campañas que induzcan a disminuir los efectos del alcohol; facilitar el servicio de taxi de confianza y seguridad; y no exigir un consumo mínimo de bebidas alcohólicas.

La Rumba nocturna en las condiciones actuales es una actividad que implica una serie de riesgos individuales y colectivos que no se pueden desconocer sobre todo porque se desarrolla en la noche y porque propicia el consumo del alcohol; empero Mark A. Bellis y Karen Hughes⁷ sostienen que muchos de los efectos nocivos de la vida nocturna para la salud no están relacionados con los efectos directos producidos por las droga sino con la infraestructura y el ambiente nocturno. Al respecto, algunas personas piensan que no se deben fomentar ambientes propicios y bien preparados para las prácticas de diversión nocturna pues ello significa reconocer y aceptar de manera abierta que gran número de usuarios de estos sitios consumen alcohol, drogas y tabaco, lo que afecta su salud.

En un Estudio adelantado por Bellis y Hughes se señala que los efectos no son solo para quienes usan los establecimientos sino para quienes trabajan allí y viven en sus alrededores. Por tanto, se recomienda una serie de buenas prácticas que permitirían reducir los daños, al interior de las mismas; a manera de ejemplo se recomienda tener disponible surtidores de agua fría, evitar la mezcla del alcohol con éxtasis, alternar el consumo con períodos de descanso y facilitar a las personas la información básica para proteger su salud y disponer de áreas de frío (*chill out areas*), también es necesario contar con una pequeña sala bien equipada de primeros auxilios, personal especializado y un fácil acceso a los servicios de emergencia.

Además, se recomienda controlar las botellas y los vasos pues en actos de violencia estos son utilizados como armas y contar con sistemas de luces intermitentes. De otra parte, se afirma que el mal diseño puede ocasionar tropezones, caídas y hasta muertes, lo que exige que se revisen los diseños y contar con salidas de emergencias bien iluminadas, que puedan abrirse rápidamente ante un evento de esta naturaleza; igualmente se debe controlar el número de personas que ingresan y permanecen allí. A continuación encontramos un resumen de la investigación que la que se describe el riesgo de la salud, su relación con la vida nocturna y la intervención necesaria:

⁷ BELLIS, Mark A. y HUGHES, Karen, Consumo recreativo de drogas y reducción de daños en la vida nocturna global, Adicciones: Revista de sociodrogalcohol, Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=766848>

Riesgo de la salud	Relación con la vida nocturna	Intervenciones
Deshidratación e hipertermia	El éxtasis altera la termorregulación El baile excesivo incrementa la temperatura corporal aumenta la temperatura y la posibilidad de deshidratación El consumo de alcohol causa deshidratación	Provisión de una adecuada ventilación por aire acondicionado Suministro de agua potable fresca barata Disponibilidad de áreas de frío Permitir salir y volver a entrar para que los clientes se refrigeren
Fuego	Alto nivel de fumadores entre los clientes La intoxicación conduce a la desorientación al abandonar los clubs Empleo de efectos especiales peligrosos Material barato e inflamable en telas	Adoptar medidas para prevenir la superpoblación Asegurar que las salidas estén claramente a la vista, sean accesibles y no estén cerradas o bloqueadas Personal entrenado en actuaciones de emergencia y control de masas Asegurar disponibilidad y mantenimiento del equipo contraincendios Asegurarse de que el equipo electrónico sea seguro y fomentar el uso de materiales no combustibles en los efectos especiales
Daños en la audición	Los niveles de ruido pueden exceder los 120 decibelios (cerca del umbral de dolor de los humanos) y causar daños en los oídos	Venta o distribución libre de tapones para los oídos Fijar un volumen máximo de los sistemas de sonidos
Intoxicación por droga/ Consumo de sustancias múltiples	Niveles altos en el consumo de droga en la vida nocturna	Suministro de información sobre la reducción de daños Empleo de personal de primera ayuda especializado en problemas ocasionados por la droga Provisión de información al personal del servicio local de la salud referente a las tendencias en el consumo de la población visitante y el modo de tratar los problemas asociados Examen de las píldoras (dependiente de las leyes del país)
Salud sexual	El alcohol y las drogas reducen las inhibiciones El consumo de sustancias puede ayudar a olvidar las medidas para un sexo seguro	Provisión de información sobre sexo seguro Asegurar que los preservativos estén disponibles y sean fácilmente accesibles Fácil acceso a una contracepción de emergencia y promoción de servicios de salud sexual locales
Consumo excesivo de alcohol	La mayoría de los asistentes a clubs beben alcohol El fomento de la bebida induce a la embriaguez	Fijar la última hora de entrada a los bares/club para prevenir que los intoxicados a los que se niega más alcohol en un club se trasladen a otro Suministro gratis de agua potable fresca No fomentar la promoción de bebidas alcohólicas Formación del personal para denegar el alcohol a individuos que muestran ya haberse excedido en la bebida
Accidentes de carretera	Conducir bajo la influencia de alcohol/drogas aumenta el riesgo de accidentes Peatones intoxicados pueden ser incapaces de atenerse a ir por las aceras Una mayor confianza debida al consumo de sustancias puede llevar a conductores y peatones a mayores peligros	Autobuses privados/mejor transporte público Informar acerca del transporte local Mejor alumbrado en las calles Medidas de control de tráfico en las áreas de vida nocturna Disponer de bebidas alcohólicas baratas Preparar equipos de control de respiración

		en bares club para poder medir el consumo de alcohol
Violencia	Alcohol y drogas aumentan la agresividad Rivalidad entre traficantes de drogas Consumo de esteroides y cocaína por el personal de puerta La falta de transporte público lleva a riñas entre los asistentes para coger taxis	Escalonar horarios de cierre Disponer de un adecuado transporte para trasladarse a casa Utilizar vasos plásticos irrompibles en lugar de vidrio Emplear personal para la recogida del cristal Registro y entrenamiento de personal de puerta para controlar situaciones violentas y prevenir violencia entre ellos Tener una hoja de reclamaciones para permitir a los clientes exponer las quejas sobre un trato inadecuado sobre la agresividad del personal contratado Llevar una política de buena visibilidad en las áreas de vida nocturna para desanimar a los pandilleros de la violencia Proveer de luces exteriores los clubes y los recorridos a casa
Accidentes	Desorientación por consumo de droga Iluminación pobre/ambiente lleno de humo Calzado inadecuado inseguro El consumo de drogas pueda hacer aumentar la confianza y los riesgos que eso implica El efecto anestésico de la droga puede impedir que los usuarios sientan dolor (pueden no ser conscientes del daño del ruido en los oídos) Se corren más riesgos Quemaduras de cigarrillos Cristales rotos	Prevenir el acceso a zonas peligrosas Diseñar el edificio contando con reducir posibles Accidentes Asegurarse de que las instalaciones y el mobiliario sea seguros Disponer de primeros auxilios en el lugar Iluminar bien y despejar los huecos de las escaleras Impedir beber y fumar en el baile Medidas para controlar el tráfico en las zonas de vida nocturnas

Lo ideal sería que los empresarios del sector “rumba” y otros sectores productivos afines, emprendieran acciones de autorregulación que a través de códigos de buenas prácticas CBP y sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad, creados por ellos mismos, que permitieran observar a quienes libremente las acepten, conductas favorables que coadyuven en el mantenimiento de condiciones favorables para el ejercicio del esparcimiento sano y responsable generando confianza a la ciudadanía y pudiendo evitar tragedias como la ocurrida en Buenos Aires Argentina en la discoteca “República Cromagnon” el 30 de diciembre de 2004 en donde se causó la muerte a 194 personas y se produjeron más de 700 heridos por fallas en los sistemas de evacuación, ante un incendio que se causó en su interior.

De otra parte, el concepto de “Rumba Responsable”, bajo la óptica de la propuesta presentada al concejo distrital, involucra el funcionamiento permanente de los bares y discotecas y aquí puede haber un error conceptual pues no es lo mismo esparcimiento 24 horas que Rumba 24 horas, esta última asociada en su mayor parte al consumo de alcohol y la música a un alto volumen en estos sitios.

Si bien es cierto que en algunos países del mundo estos establecimientos funcionan hasta el amanecer incluso hasta la mañana del día siguiente, también lo es que sus condiciones culturales y sociales son diferentes a las nuestras. Por ejemplo en Madrid y otras ciudades de España las discotecas cierran a las 5:00 entre semana y a las 6:00 a.m. los fines de semana mientras que los bares lo hacen entre las 2:30 y las 3:00 a.m.

dependiendo del día, pero la vida nocturna comienza más tarde que la mayoría de las ciudades pues la gente va primero a los restaurantes y bares y por ello las discotecas generalmente abren alrededor de la medianoche⁸.

Caso similar ocurre en Buenos Aires en la que estas empiezan a funcionar después de la media noche y van hasta la mañana, pero hay que tener en cuenta que en esta ciudad se suele cenar después de las 10 de la noche y luego de ir al cine, al teatro o a un recital. Las discotecas no se llenan hasta después de las 3 am y es posible tomar o comer algo a cualquier hora de la noche⁹.

Tokio, Nueva York, París y Berlín también son ciudades despiertas, allí no hay restricción de horarios y existen diferentes tipos de establecimientos de diversión; cada uno de ellos, de acuerdo con los gustos de las personas. En Londres, por su parte cada centro de actividad tiene su propio horario, que varía en su cierre desde las 2.30 a.m. hasta las 7:00 a.m. por lo que estos son horarios son complicados de seguir y rígidos al igual que sus agendas¹⁰.

Además de los típicos debates en relación con el consumo de alcohol y cigarrillo, en todo el mundo se han suscitado debates en torno a la conveniencia de restringir por vía normativa los horarios de funcionamiento de establecimientos de diversión nocturna, escalonarlos tanto en su apertura como en su cierre, o por el contrario liberarlos y que cada establecimiento o grupo de ellos decidan esa situación. Cada discusión se da de acuerdo con la organización de la ciudad, los índices de inseguridad y el autocontrol de sus propios ciudadanos.

A manera de ejemplo el Distrito Federal de Ciudad México, a partir del mes de febrero de 2009, ha empezado aplicar una ley que obliga a cantinas, bares, cervecerías, discotecas, entre otros, a operar en un horario de 11:00 a.m. a 3:00 a.m. del día siguiente y la venta de alcohol en estos negocios se deberá suspender media hora antes del cierre¹¹.

Lo que sí queda claro es que en muchas ciudades en las que no existe restricción horaria o se prolonga hasta el amanecer existe una organización en torno a este tipo de empresas: la policía ejerce una permanencia vigilancia, se tiene un ordenamiento territorial de la ciudad por zonas, los comerciantes asumen su responsabilidad social y los índices de desordenes públicos son menores. También se ofrece una alternativa de esparcimiento no alcohólico como cine, teatro, comercio, restaurantes, entre otros.

Se podría concluir entonces que en el caso bogotano, el hecho de que haya clandestinidad en el funcionamiento de clubes, amanecederos, *after parties*, y otros sitios en la ciudad destinados a ofrecer rumba hasta la mañana siguiente es indicativo de una necesidad social. Esto es cierto y no puede asumirse como verdad irrefutable hasta que no se tengan cifras reales que muestren cuántas personas asisten a estos sitios y qué porcentaje representa frente a la población que consume y le gusta la rumba.

Y es que las costumbre sociales no pueden crearse por vía normativa frente a una práctica de minorías que se cree son comunes a toda la colectividad. Es diferente cuando

⁸ Tomado de <http://www.madrid-tourist-guide.com/sp/club/madrid-discoteca.html>

⁹ Tomado de http://www.argentina.ar/_es/turismo/C331-buenos-aires-no-duerme.php

¹⁰ Tomado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_3382000/3382165.stm

¹¹ Tomado de <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/12/04/en-el-df-restringen-horarios-en-antros-y>
<http://basenorte.com/category/diversion>

los fenómenos sociales, por si mismos, impactan y claman al Estado por su regulación y ordenación pues es perverso lo contrario, esto es la generalización por simple percepción del legislador. Se ha dicho que la toma de decisiones debe estar sustentada en cifras, estadísticas y estudios los cuales están ausentes en la motivación del proyecto que aquí se examina.

De acuerdo con la estructura planteada el alcohol es el primer fenómeno adverso a considerar en el desarrollo de una política de diversión, pues su consumo es una práctica aceptada, tolerada y promocionada socialmente. Como quiera que es una realidad innegable y por tanto los gobiernos, adoptan una política pública tendiente a reducir los daños que causan dentro de un contexto de salubridad pública.

Según la Organización Mundial de la Salud¹² se calcula que en 2002 el uso nocivo del alcohol causó unos 2,3 millones de muertes prematuras en el mundo (lo que equivale a un 3,7% de la mortalidad mundial) y generó un 4,4% de la carga mundial de morbilidad. También asegura que a escala mundial, entre 20 factores de riesgo para la salud, el uso nocivo del alcohol es la principal causa de muerte y discapacidad “en los países en desarrollo con bajos índices de mortalidad, la tercera entre los principales factores de riesgo en los países desarrollados, después del tabaquismo y la hipertensión arterial, y la undécima en los países en desarrollo con elevados índices de mortalidad”.

También explica ese ente que quienes más beben son las personas más jóvenes y que cada día crece el número de mujeres que lo hacen. Se plantea que cada vez hay más estudios que evidencian que el problema del alcohol está vinculado a la violencia, colisiones en la vía pública, envenenamiento masivo con desenlace mortal, delitos, violencia, desempleo o absentismo, y genera costos sanitarios para la sociedad. También señala que se ha calculado que en 2002 los costos mundiales del uso nocivo del alcohol se situaron alrededor de los US\$ 210.000 millones y US\$ 665.000 millones y además se dice que las consecuencias sanitarias y sociales tienden a golpear con mayor fuerza a los grupos sociales menos favorecidos

La Organización Mundial de la Salud propone algunas estrategias y posibles elementos de política para reducir los daños ligados al alcohol tales como sensibilización y compromiso político por parte de los Estados, una respuesta del sector de la salud para prevenir un consumo peligroso y dañino del alcohol, trabajo comunitario para reducir su uso nocivo; políticas y medidas para combatir la conducción de vehículos bajo los efectos de éste; restricción de ventas a menores de edad, política de precios que desincentive el consumo y de reducción de daños y consecuencias para la salud.

Monteiro¹³, con base en las cifras de la Organización Mundial de la Salud compara la situación del consumo de alcohol en los diferentes países de América Latina:

¹² OMS, Estrategias para reducir el uso nocivo del alcohol, 61ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD, 20 de marzo de 2008, disponible. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_13-sp.pdf

¹³ Monteiro, Maristela G., Alcohol y salud pública en las Américas: un caso para la acción. Washington, D.C: OPS, 2007.

Exposición al alcohol y características económicas de países selectos en las Américas 2002¹⁴

País (Clasificación OMS)	Consumo per cápita ¹	Consumo no registrado ²	Patrones de consumo	% abstemios		Consumo per cápita por bebedor ⁴	PIB per cápita \$ ⁵	PPA per cápita PIB \$ ⁶	Población de 15 años y mayor en 1000
				Hombres	Mujeres				
Argentina (B)	10.5	2.0	2	9	26	12.8	6,453	10,134	27,331
Bolivia (D)	6.34	3.0	3	24	45	9.7	1012	2403	5,276
Brasil (B)	8.8	3.0	3	13	31	11.3	3,560	7,480	127,411
Canadá (A)	9.8	2.0	2	18	26	12.5	23,950	28,155	25,516
Chile (B)	8.8	2.0	3	22	29	11.9	5,089	9432	11,569
Colombia (B)	7.8	2.0	3	5	21	8.9	1,977	6,243	29,554
Costa Rica (B)	7.7	2.0	3	33	66	15.1	4,208	8,454	2,852
Cuba (A)	4.5	2.0	2	29	70	9.0	-	-	8,915
Ecuador (D)	7.2	5.4	3	41	67	15.7	1,353	3,402	8,407
El Salvador (B)	5.6	2.0	4	9	38	-	2,128	4,727	4,243
EE.UU. (A)	9.6	1.0	2	34	54	17.2	34,789	34,430	228,220
Guatemala (D)	3.8	2.0	4	49	84	11.5	1,683	3,903	6,582
México (B)	6.5	1.8	4	36	65	13.2	5,806	8,798	69,336
Nicaragua (D)	3.6	1.0	4	12	50	5.2	769	3098	3,057
Paraguay (B)	5.3	1.5	3	9	33	6.6	1,445	4,490	3,512
Perú (D)	9.9	5.9	3	20	29	13.1	2,085	4,820	17,761
Rep Dominicana (B)	7.5	1.0	2	12	35	9.7	2,481	6,682	5,617
Uruguay (B)	9.8	2.0	3	25	43	14.9	5,137	7,474	2,557
Venezuela (B)	9.0	2.0	3	19	39	12.7	4,377	5,259	17,072

Fuente: Base de datos global de la OMS. Monterero.

Además Monteiro indica que en una muestra de personas muertas por homicidio en Colombia entre 1990 y 2002, hallaron que el 24% de los casos tuvieron resultados positivos de alcohol en sangre. Esto fluctuó entre 13.6% en 2000 y 39.1% en 1990. Lo cual es indicativo de cambios en la cultura del consumo de alcohol.

Cheryl Harris Sharman¹⁵ asegura que los horarios de venta son igualmente importantes dentro de una política de prevención y racionalización de las prácticas de consumo de alcohol y la mitigación de sus efectos. Afirma que cuando en Noruega los bares estaban cerrados los sábados, los investigadores notaron que los más afectados por las restricciones de acceso eran quienes parecían más propensos a incurrir en la violencia doméstica o a sufrir una intoxicación que alteraba su comportamiento. Una comunidad aborigen australiana, Tennant Creek, cerró los bares los jueves y observó una disminución en el número de mujeres que buscaban atención médica por lesiones resultantes de la violencia doméstica.

¹⁴ 1 en litros de alcohol puro incluyendo consumo no registrado, 2 en litros de alcohol puro, 3 puntaje de consumo de riesgo con 1 = menos y 4= más perjudicial, 4 consumo per cápita por bebedor en litros de alcohol puro, incluyendo consumo no registrado, 5 Producto Interno Bruto en dólares de EE.UU., 6 Paridad de poder adquisitivo (PPA) en dólares internacionales

¹⁵ Cheryl Harris Sharman, el problema del alcohol, En: Perspectivas de Salud - La revista de la Organización Panamericana de la Salud Volumen 10, Número 1, 2005, disponible en http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/Numero21_articulo04.htm

Los estudios sobre alcohol en Colombia toman como referente además del caso Bogotá – ley zanahoria, el de la Administración de Rodrigo Guerrero en Cali, médico y experto en salud pública que dedicó gran parte de sus esfuerzos a combatir el problema emergente de la violencia. Organizó encuestas y estudios que determinaron que el 40% de las víctimas de la violencia y el 26% de las personas que habían fallecido en forma violenta habían consumido mucho alcohol. La respuesta al problema fue la aprobación de una ley semiseca, que cerraba los bares y las discotecas a la 1 de la madrugada los días de semana y a las 2 los viernes y sábados. Éstas y otras medidas lograron reducir la tasa de homicidios de 80 por 100.000, a 28 por 100.000, en un período de ocho años¹⁶.

En España además de las medidas de funcionamiento de bares y discotecas se han tomado otras, por parte de las Administraciones Autonómicas, que buscan detener un fenómeno que se ha puesto de moda conocido como “botellón”, el cual consiste en que en ciertos sectores o lugares abiertos de las ciudades se da concurrencia o concentración de personas, especialmente jóvenes, con el objeto de beber, hablar entre ellos y escuchar música, entre otras actividades, perturbando la tranquilidad y los derechos de otros ciudadanos. Estas normas son llamadas “Ley antibotellón”¹⁷.

En Argentina sucede algo similar, para ello desde el año 2003 se expidió la llamada “Ley Seca” que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas desde las 10 de la noche hasta las 8 de la mañana en los locales habilitados para el expendio y despacho de bebidas envasadas en general, excepto la venta a domicilio y las que se realizaran en pizzerías, restaurantes, cafés, bares y locales bailables para consumir dentro de dichos establecimientos.

En la definición de una política sobre alcohol existen estrategias diversas que se usan en todo el mundo entre las que se encuentra, la reglamentación de la disponibilidad física del alcohol, los impuestos al alcohol, la educación y la persuasión, la reglamentación de la promoción del alcohol, las contramedidas para manejo en estado de ebriedad, el tratamiento y la intervención temprana y alteración del contexto de ingesta.

En nuestro país el consumo de alcohol es un problema de salud pública alarmante. Estudios realizados por Colciencias y el Ministerio de la Protección Social indican que los jóvenes comienzan el consumo de licor y cigarrillo antes de los 14 años. Además, el 8.4 % de la población entre los 18 y 29 años tienen dependencia del alcohol, siendo los jóvenes entre los 10 y 19 años la población más vulnerable a caer en el consumo de sustancias psicoactivas¹⁸.

¹⁶ CLAVIJO FRANK, El alcohol: un problema de salud pública. Tomado de <http://www.frankclavijo.com/el-alcohol-un-problema-de-salud-publica/>

¹⁷ Ver como ejemplo Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

¹⁸ <http://www.elpais.com.co/paisonline/calionline/notas/Octubre172008/alcohun.html>

El gobierno debe desarrollar políticas públicas que propendan por evitar o desincentivar, nota del Octubre 17 de 2008.

En Bogotá, a través del 13 de 2009, mencionado anteriormente, la Alcaldía Mayor decidió tomar medidas restrictivas frente al funcionamiento de discotecas, bares y clubes privados y en términos generales frente al expendio y consumo de bebidas embriagantes, aunque previo a la expedición de esta norma, existe el Código de Policía de Bogotá, Acuerdo 79 de 2003, que en su artículo 27, numerales 1, 3.5 y 6 señala la prohibición de ofrecer o vender a menores de edad bebidas embriagantes, no vender o consumir bebidas embriagantes en espacios públicos y no vender o consumir bebidas embriagantes fuera de los horarios autorizados. Norma que se viola constantemente sin que la policía pueda controlar todas estas infracciones.

Otro problema que se visualiza en el Distrito es que muchos establecimientos funcionan sin el respectivo permiso para desarrollar estas actividades, o lo exhiben falsificados, de tal manera que ante encierre solo cambian de razón social o lo trasladan a otro lugar. También existe el caso de los clubes sociales, llamados clubes fachadas, que bajo la excusa de que ofrecen estos servicios a sus asociados no respetan los horarios ni normas sobre la materia y aparecen registrados con un objeto social diferente.

Según la Secretaría de Gobierno, al evaluar la medida, en los primeros tres meses de aplicación del decreto se visitaron mil 777 establecimientos, bares y discotecas, de los cuales 90 fueron cerrados. Además se realizaron inspecciones en 139 clubes sociales. De ellos, 34 fueron cerrados por incumplir los horarios reglamentarios. Así mismo se sellaron 36 cigarrerías, tiendas y licoreras por infringir la prohibición.

Durante la aplicación del "toque de queda" en algunas zonas de la ciudad, 410 menores de edad fueron protegidos por las autoridades y 210 personas fueron sancionadas con comparendos pedagógicos por consumir licor en el espacio público. Además, la administración distrital encuestó a mil 320 ciudadanos y el 78,7 por ciento se declaró de acuerdo con la aplicación de las medidas¹⁹.

El segundo fenómeno asociado es el de la inseguridad, entendida como el conjunto de factores adversos que alteran la tranquilidad, tales como homicidios, lesiones, hurtos, entre otros y que inciden de manera negativamente en la confianza de los ciudadanos en el desarrollo de su vida cotidiana, sus actividades sociales y económicas. Incluso inciden en los índices mismos de productividad e inversión en la ciudad y en el país.

Hace pocos días, el alcalde Samuel Moreno²⁰ afirmó que Bogotá es la cuarta ciudad más segura de Latinoamérica, aseveración que se basó en datos tomados de la Revista América y Economía 2003 y 2004²¹, en ellos se señala que la tasa de homicidios por cien mil habitantes es de 18 y que por debajo sólo están Santiago, Buenos Aires y Quito. Pero cuando se revisan las noticias del diario El Tiempo del 2009 se encuentra con una realidad diferente y grave para una ciudad capital.

Algunas de estas cifras son: 350 armas blancas son incautadas a diario (aunque también se afirma de 500 chuzos confiscados a diario). De otra parte se afirma que en lo corrido del 2009, se han incautado 28.730 armas blancas y que son las más utilizadas para

¹⁹ La Alcaldía de Bogotá extenderá por tres meses la aplicación del decreto que restringe los horarios de rumba y de venta de licor en la capital del país. Disponible: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=794605> del 14 de abril de 2009.

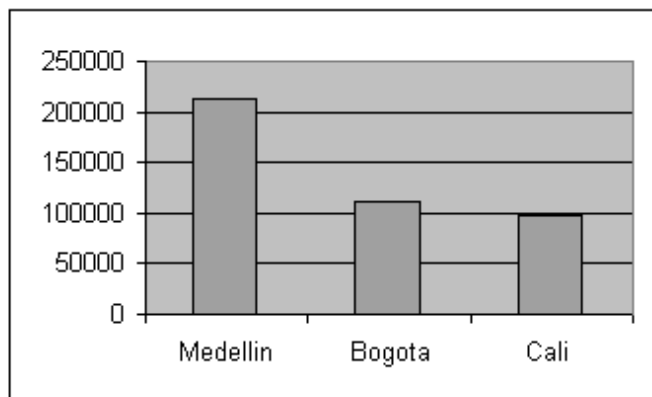
²⁰ El Espectador, 2 de abril de 2009.

²¹ Respuesta de la Subsecretaría de asuntos para al convivencia del Distrito, dirigido a Felipe Ríos, radicado 200993510159981 del 13 de mayo de 2009.

atracos, también que se usan en el 23% de las riñas callejeras. El 70% de los delitos se están cometiendo con armas de fuego, en el 2008 se produjeron 15 atentados terroristas en la ciudad. Por último el gobierno distrital tiene planeado invertir 1.2 billones de pesos durante su mandato para combatir la inseguridad.

Si comparamos las cifras de decomiso de armas de Bogotá con Medellín y Cali, que son la segunda y tercera ciudades más grandes país de acuerdo con el número de habitantes, encontramos que Cali es más segura que Bogotá, según se indica a continuación:

DECOMISO DE ARMAS BLANCAS EN COLOMBIA 2008*



* Para Bogotá cubre el periodo enero-octubre
Fuente. El Tiempo, 27 de marzo de 2009

Según la Secretaría de Gobierno la inversión de recursos en seguridad permitió que en el 2008, 156.000 personas se hayan capacitado en desarme (es decir el 2.22% de los bogotanos), también ha dicho la Administración que se ha logrado sensibilizar a más de un millón de personas de forma directa y que desde 1996 se han realizado 14 campañas de entrega voluntarias de arma, es decir en promedio, una por año.

De otra parte el observatorio de seguridad en Bogotá CCB realizó la encuesta de percepción y victimización (primer semestre 2008) la cual reflejó que en junio del 2008 el 39% de las personas encuestadas consideraban que la inseguridad había aumentado en la ciudad pero a diciembre del mismo año este porcentaje subió a 55%; siendo el hurto (43%) el delito que más les preocupa (7 de cada 10 personas así lo mencionan), 15% homicidio común, 12% abuso sexual, 11% venta drogas (este delito aparece por primera vez como preocupación ciudadana), 4% lesiones personales, 3% violencia intrafamiliar, 2% otros. Por su parte, el espacio público (calles, potreros, puentes peatonales, etc.) sigue siendo el principal lugar de ocurrencia de los delitos, aumentó de 58% a 68%²².

También señala el estudio que el nivel de victimización en espacios privados (centros comerciales, etc), se redujo del 42% al 32%, el 36% de las personas que han sido víctimas no tomaron ninguna medida después del delito y, 4 de cada 10 víctimas directas denunciaron el delito ante las autoridades. Existen factores que determinan la sensación de aumento de inseguridad: 48% (delincuencia común y pandillas juveniles) y el 21% consideran que la inseguridad ha disminuido en el último año por la presencia de la Policía y castigo a delincuentes.

²² Observatorio de seguridad en Bogotá CCB

La misma encuesta señala que los habitantes de Bosa, Fontibón, La Candelaria, Usme y Kennedy perciben en mayor proporción deterioro en las condiciones de seguridad; el 76% de los encuestados adopta medidas para su protección y la de su familia; el 18% prefieren no salir de noche; el 17% de los encuestados acudió a la Policía; el 55% de los que acudieron lo hicieron para poner en conocimiento un situación sospechosa y el 42% para denunciar un delito y el 48% de los encuestados que acudieron a la Policía calificaron el servicio como bueno y el 28% de los encuestados que acudió a la Policía se sintió mal atendido.

De otra parte, el diario El Espectador²³ informa que según las cifras de Medicinal Legal, los homicidios comunes aumentaron en un 3.1%, pasando de 1.414 casos registrados en el 2007 a 1459 en el 2008, es decir que se registraron 45 homicidios más. Los suicidios aumentaron en un 18.5%, al pasar de 221 casos registrados en el 2007 a 262 en el 2008, es decir, 41 casos más. Por su parte, las muertes accidentales crecieron en un 10.4%, pasaron de 268 casos registrados en el 2007 a 296 en el 2008; 28 casos más.

En las cifras entregadas por Medicina Legal se refleja que sólo disminuyeron las muertes en accidentes de tránsito en un 1.6%, pasaron de 544 casos registrados en el 2007 a 535 en el 2008; 9 casos menos. La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de Bogotá para el año 2008 es de 19. En Medellín esta cifra aumentó en un 35%, mientras que en Cartagena, Barranquilla y Cali se presentó una disminución.

De otra parte, el Representante David Luna²⁴, con base en información suministrada por la Secretaría de Gobierno, Policía Metropolitana y Medicina Legal, ha indicado que entre 1993 y 2006, Bogotá experimentó una reducción continua en sus tasas de homicidio, pasando de 80 homicidios por 100.000 habitantes a 18,8 homicidios por 100.000 habitantes.

Durante la administración del Alcalde Samuel Moreno, la situación cambió por completo: La tasa de homicidios aumentó en 4,6% y pasó de 18,8 a 19,2 entre 2007 y 2008, los hurtos a personas registrados en el primer semestre de 2008 marcaron un incremento del 36,61%, las lesiones personales dolosas aumentaron en 2,17% durante el mismo periodo, los delitos sexuales aumentaron en 39,9% en el mismo periodo y en 13 de las 20 localidades se registró un incremento de los homicidios entre 2007 y 2008.

La concejala de Bogotá Ángela Benedetti presentó en el Foro de “Rumba Sana” celebrado en las instalaciones del Instituto de Recreación y Deportes IRD el día 27 de mayo de 2009, las siguientes cifras:

Homicidios	De acuerdo a la encuesta de Cultura Ciudadana (2008), en el año de 1993 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes llegó hasta el 80.0 en Bogotá; no obstante, a partir del año 1996, coincidiendo con la implementación de la Ley Zanahoria, esta disminuyó pasando a una tasa de 56.5, cayendo ostensiblemente al 23.3 en el año 2006. A diciembre de 2008, las muertes violentas <u>aumentaron</u> , registrando una tasa de 35.7 por 100.000 habitantes, lo que significó 137 casos más en relación con las estadísticas del año 2007. Durante el año 2008, diariamente murieron 7 personas de manera violenta, para un total de 2.556 muertes, de acuerdo a cifras reveladas por el informe “Vivir en Bogotá. Condiciones de Seguridad. 2008”, de la Veeduría Distrital de Marzo de 2009.
------------	---

²³ 20 de enero de 2009

²⁴ www.davidluna.com.co

Muertes en accidentes tránsito	De acuerdo con Medicina Legal, en el 2006 murieron en accidentes de tránsito por alcohol 74 personas, de las cuales 59 ocurrieron los fines de semana. En el 2008 murieron 113 personas, de las cuales 86 sucedieron los fines de semana.
Muertes violentas por causa del alcohol	Mientras en el 2008 se presentaron 719 muertes de las cuales 513 se dieron los fines de semana, en el 2007 se presentaron 516 muertes, de las cuales 314 fueron los fines de semana. Los sábados y domingos son los días en que fallecen más personas por violencia y donde el alcohol es el causante. La vía pública, es el lugar donde se presentan más muertes.
Lesiones personales	De acuerdo a la encuesta de Cultura Ciudadana (2008) en los años 2001 a 2004 los casos descendieron de 31.278 a 12.187; no obstante para el año 2007 ascendieron de forma dramática a 33.272, coincidiendo con el abandono de políticas de restricción horaria y de expendio de licor.

Este panorama demuestra que existe inseguridad y que Bogotá no es la cuarta ciudad más segura de Latinoamérica como lo aseguró el alcalde en días pasados. Por el contrario en el 2008, Mercer, que es un líder mundial en servicios de consultoría, externalización, outsourcing y servicios de inversión, que cuenta con más de 18,000 empleados alrededor de 150 ciudades en más de 40 países, realizó un estudio de seguridad Personal (no calidad de vida) que incluye criterios tales como relación con otros países, estabilidad interna, delito y aplicación de la ley. Bogotá se ubicó allí en el puesto 207 entre 215 países del mundo, muy cerca de Bagdad capital de Irak, que está en el último lugar²⁵. Vemos la tabla de posiciones:

Tabla General: Países de Latinoamérica

Rango mundial 2008	Ciudad	País
92	Santo Domingo	República Dominicana
96	Panamá	Panamá
99	Monterrey	México
103	Asunción	Paraguay
110	Santiago	Chile
115	Montevideo	Uruguay
125	San José	Costa Rica
131	Brasilia	Brasil
132	Lima	Perú
132	Quito	Ecuador
134	Buenos Aires	Argentina
146	Guayaquil	Ecuador
146	Managua	Nicaragua
148	México D F	México
153	La Paz	Bolivia
163	San Salvador	El Salvador
177	Río de Janeiro	Brasil
180	Sao Paulo	Brasil
181	Guatemala	Guatemala
191	Caracas	Venezuela
197	Medellín	Colombia
207	Bogotá	Colombia

Fuente: Mercer

²⁵ www.mercer.com

Colombia y el mundo

Rango Mundial 2008	Ciudad	País
207	Bogotá	Colombia
211	Bangui	República Dominicana
212	Nairobi	Kenia
213	Karachi	Pakistán
214	Kinshasa	Congo
215	Bagdad	Irak

Fuente: Mercer

Otra encuesta que también demuestra el problema de inseguridad de Bogotá es la realizada por el Black Book Research and Brown-Wilson Group que enuncia las ciudades más peligrosas del mundo, en donde Colombia ocupa el 10 lugar²⁶.

Puesto	Ciudad
1	Jerusalem (Israel)
2	Mumbai (India)
3	Rio de Janeiro/Sao Paulo (Brazil)
4	Manila/Cebu/Makati (Philippines)
5	Delhi/ Noida/Gurgaon (India)
6	Kingston (Jamaica)
7	Kuala Lumpur (Malaysia)
8	Johannesburg (South Africa)
9	Bangkok (Thailand)
10	Bogotá (Colombia)

La importancia de analizar estas cifras es determinar el vínculo o ligazón que existe entre alcohol y violencia. Joanne Klevens²⁷ sostiene que desde hace algunos años, los informes del gobierno señalan al alcohol como causa de la violencia en Colombia justificados en que los eventos violentos suelen ocurrir en las últimas horas de la noche y primeras horas del día, especialmente los fines de semana; otros la explican porque se encuentra en la sangre de alrededor de la mitad de las víctimas de la violencia. Pero de todas maneras, concluye que desde la perspectiva de la epidemiología, esta información es insuficiente para atribuirle al alcohol un rol causal en la violencia.

Este investigador, señala que para el caso de Bogotá, los estudios que se han adelantado indican una prevalencia importante de consumo de alcohol en un grupo de agresores pero por ese solo hecho, no es correcto hablar de una asociación pues quizás estas cifras sean un reflejo de los niveles de consumo en la población general. También presenta otros estudios colombianos sobre esta asociación de fenómenos, como el realizado por la Organización Panamericana de la Salud denominado "estudio ACTIVA" en varios países de América y en España, que incluye a la ciudad de Cali, Oque encontró que la agresión hacia el cónyuge y las personas no familiares se incrementaba significativamente con el consumo excesivo de alcohol²⁸.

²⁶ <http://www.reuters.com/article/pressRelease/idUS123292+23-Jun-2008+BW20080623>

²⁷ Evidencia Epidemiológica Para Una Relación Causal Entre Alcohol y Violencia en Colombia, disponible en <http://www.revmed.unal.edu.co/revistas/v3n1/Rev313.htm>

²⁸ Orpinas, P. Who is violent?: factors associated with aggressive behavior in Latin America and Spain. Pan Am J Pub Health; 1999. 78: 232-244.

De otra parte, señala que una encuesta realizada en Bogotá a 3007 personas entre 15 y 60 años seleccionadas al azar, exploró la relación entre alcohol y violencia²⁹ la cual concluyó que beber más de tres veces al mes, así como beber más de cinco copas en la última ocasión, se asociaron débil pero significativamente con agresión verbal, agresión física leve (tirar objetos o pegar con la mano), agresión física moderada (amenazar o pegar con objeto), agresión con arma cortopunzante o arma de fuego y agresión sexual.

Pero este investigador no da plena credibilidad a esta asociación, pues argumenta que es posible que sean el resultado de factores de confusión, como por ejemplo la edad que se asocia tanto con violencia como con el consumo de alcohol. La correlación entre estas dos variables, dice, podría resultar simplemente porque los jóvenes beben más y a la vez, son más violentos. Igual podría ocurrir con otras variables como el género y el estrato social.

Este autor también analiza la relación temporal en el binomio alcohol-violencia en dos sentidos. En primera instancia examina si el alcohol se consume antes del acto violento y segunda, respecto de si el patrón de consumo de alcohol (alcoholismo) se establece antes de la aparición del comportamiento objeto de reproche. En el primer evento, señala que se dispone de algunas cifras de distintos estudios y se basa en uno de epidemiología de la delincuencia realizado en cinco ciudades del país que encontró que el 34% de los 223 casos sindicados de delitos habían ingerido alcohol en las dos horas anteriores a la comisión del delito.

En cuanto al segundo punto, la investigación recolectó información que permitió establecer la historia natural de este problema. Uno de los hallazgos más importantes de ese estudio fue la existencia de al menos dos tipos de delincuentes³⁰, según Klevens. El primero correspondiente al 34% de los casos, se caracteriza por presentar múltiples problemas de comportamiento desde temprana edad. En ellos la agresión aparecía en el 79% de los casos desde la niñez y tiene problemas con el alcohol; esto le llevo a concluir que el consumo crónico de alcohol no generó la agresión pues esta existía desde antes y que tampoco parece necesario en ellos el consumo de alcohol para agredir a otro. En el segundo grupo no es claro el rol del alcohol pues menos de la tercera parte de ellos bebieron antes de cometer el delito y por tanto parece prudente explorar otras posibles explicaciones de la agresión en este subgrupo antes de atribuirle un rol causal al alcohol.

Sobre la aplicación de la ley zanahoria en Bogotá, dice que Klevens que las evaluaciones iniciales de la ley mostraron una disminución en accidentes pero ninguna variación en los homicidios el primer Diciembre en que se implantó³¹. Inicialmente se observó una disminución del 18%, 28% y 19% en víctimas con alcoholemia positiva en homicidios por arma de fuego, arma corto punzante y en la franja de 1:00 a 6:00 de la mañana, respectivamente, pero que evaluaciones posteriores encontraron una disminución de apenas un 4% en los homicidios y una disminución del 9% en víctimas con alcoholemia positiva en el horario en que regía la abstinencia alcohólica. Por tanto afirma que es posible que esta pequeña disminución pueda atribuirse a otras intervenciones como el

²⁹ Duque LF, Klevens J. Creencias, Actitudes y Prácticas Asociadas a la Violencia en Santafé de Bogotá. *Coyuntura Social*; 2000. 23: 187-202.

³⁰ Klevens J, Restrepo O, Roca J, Martinez A. Comparison of Offenders with Early- and Late-Starting Antisocial Behavior in Colombia. *Int J Offendther Comp Crim*; 2000. 44: 194-203.

³¹ CRNV. "Navidad Zanahoria" y Lesiones de Causa Externa. Evaluación de la efectividad de las medidas de control adoptadas en Santafé de Bogotá, D.C. 1995. *Boletín CRNV*; 1996. 6: 17-18, cita de Klevens.

desarme y el incremento en la vigilancia policial. Por ello concluye que la asociación entre estos dos fenómenos es débil.

El Centro de estudio y análisis en convivencia y seguridad ciudadana CEACSC de la Secretaría de Gobierno de Bogotá ha realizado algunas investigaciones respecto a la percepción de la Rumba Nocturna en Bogotá, pero especialmente como tema integral de una política de juventud.

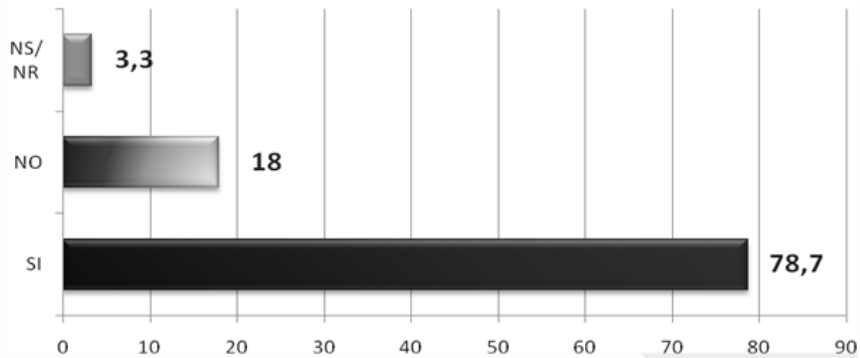
En dicho estudio encontró que es necesario dar a los jóvenes alternativas positivas para el disfrute del tiempo libre, excluyendo el consumo de bebidas alcohólicas; minimizar el riesgo de los jóvenes a situaciones de violencias y delitos; prevenir el consumo de bebidas embriagantes en menores de 18 años; y contribuir a la promoción de la educación, la cultura, la inclusión social y el desarrollo social de los jóvenes en el Distrito

Sobre la Rumba nocturna encontró lo siguiente:

RESULTADOS ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CEACSC

MARZO 2009

PERSONAS QUE ESTAN DE ACUERDO O NO CON EL ORDENAMIENTO DE LA RUMBA NOCTURNA

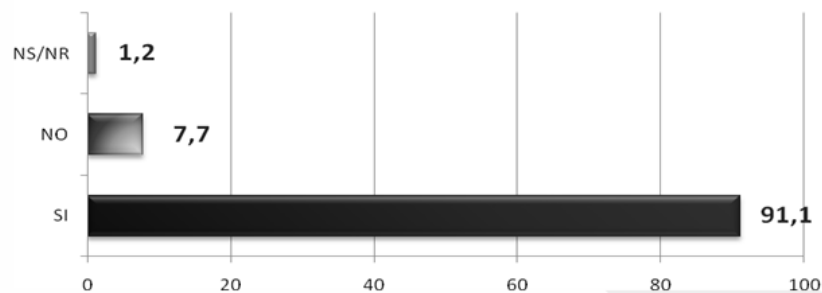


Presentaciones elaboradas por el CEACSC

RESULTADOS ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CEACSC

MARZO 2009

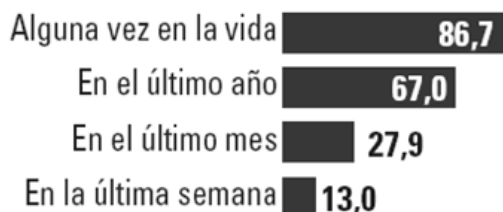
PERSONAS QUE ESTAN DE ACUERDO O NO CON LA RESTRICCIÓN HORARIA DE MOVILIDAD DESDE LAS 11 DE LA NOCHE PARA MENORES DE EDAD



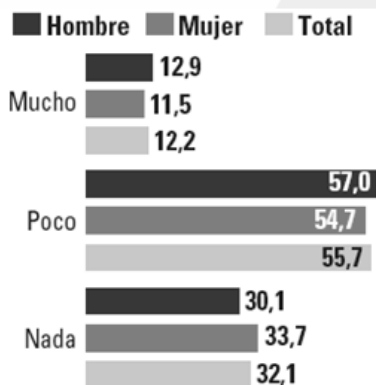
Presentaciones elaboradas por el CEACSC

De otra parte, la Corporación Nuevos Rumbos realizó en el 2008, un estudio acerca del consumo de alcohol en menores de 18 años en algunas ciudades de Colombia y encontró lo siguiente³²:

¿HA CONSUMIDO BEBIDAS ALCOHÓLICAS ALGUNA VEZ EN SU VIDA?



GUSTO POR EL TRAGO SEGÚN SEXO



Fuente: Presentaciones elaboradas por el CEACSC

¿POR QUÉ TOMA TRAGO?



DIFICULTAD PARA CONSEGUIR BEBIDAS ALCOHÓLICAS



Fuente: Presentaciones elaboradas por el CEACSC

³² Estos resultados, que fueron suministrados por el CEACSC, Fuente: www.eltiempo.com.co, Consumo del alcohol en menores de 18 años, Colombia 2008, Estudio con jóvenes escolarizados de 12 a 17 años, Muestra: 9.276, Ciudades: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Florencia, Medellín, Tunja, Puerto Boyacá y Sabanalarga.

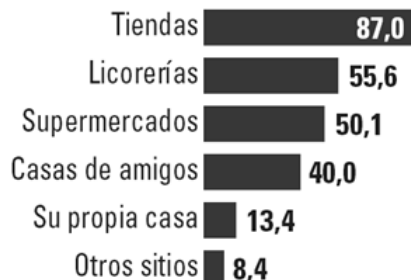
SITIOS DÓNDE LOS JÓVENES TOMAN ALCOHOL

Total hombres y mujeres (%)



SITIOS DÓNDE LOS MENORES DE 18 AÑOS COMPRAN ALCOHOL

Total hombres y mujeres (%)



Fuente: Presentaciones elaboradas por el CEACSC

SITUACIONES DE RIESGO A LAS CUALES SE HA VISTO EXPUESTO POR TOMAR

Situaciones	Hombre	Mujer	Total
Se emborrachó	36,0	26,5	30,9
Tuvo vómito por haber bebido	24,3	23,1	23,7
Tuvo problemas en la casa por beber	20,0	17,8	18,8
Peleó con su novio (a) por estar tomando	16,9	15,9	16,3
Llegó al colegio enguayabado	13,3	12,6	12,9
Lo sacaron de un bar / discoteca por ser menor	15,6	9,3	12,2
Se quedó dormido bebiendo	13,0	7,7	10,1
Tuvo una pelea estando con tragos	12,3	4,9	8,3
Llegó al colegio con una botella de trago	6,0	5,2	5,5
No fue al colegio por estar tomando	5,3	4,0	4,6
Tuvo problemas con la Policía	6,5	2,4	4,3
Lo robaron mientras estaba con tragos	5,3	2,1	3,6
Tuvo un accidente de tránsito mientras estaba con tragos	1,4	0,3	0,8

Fuente: Presentaciones elaboradas por el CEACSC

Consideraciones finales

El proyecto de acuerdo de la manera como fue planteado pone sobre la mesa un tema que no es fácil de definir sin haberse concertado con los deferentes sectores implicados en esta política como son el productivo, los comerciantes que expenden el alcohol, las personas que viven o desarrollan una actividad cercana a estos sitios, los mismos consumidores de la rumba, los jóvenes, las entidades gubernamentales y especialmente los encargados del tema de seguridad y la academia, entre otros.

Tampoco se puede desconocer el impacto que la rumba genera como actividad productiva. Según la Secretaria de Gobierno, Clara López Obregón³³, en Bogotá existen 49.500 establecimientos de comercios dedicados a esta actividad que son utilizados entre viernes y domingo por un número de personas comprendido entre 1.700.000 y 2.000.000. Para Kennedy, por ejemplo, se estima que este sector da empleo a 16.000 personas³⁴.

³³ Declaraciones dadas a Caracol radio el día 15 de abril de 2009.

³⁴ Reflexiones sobre el toque de queda para menores de edad, "No queremos satanizar la rumba" Por: Elespectador.com1 Feb 2009, disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo113890-no-queremos-satanizar-rumba>

Incluso con el ánimo de generar la actividad las 24 horas, la Administración Distrital es partidaria de tener sitios exclusivos de rumba permanente, que serían unos pocos cuyas licencias serían adjudicadas mediante convocatoria pública.

Pero sea el caso restringir o ampliar horarios o definir zonas o lugares para ofrecer esparcimiento alcohólico nocturno, lo primero que debe hacer quien tome las medidas es un análisis integral que tenga en cuenta todas las variables y que defina en la escala de valores sociales cuáles de ellos se están promocionando y cuáles se están protegiendo. Tampoco es del caso satanizar la diversión nocturna y adjudicar a los bares la causa de todos los males sociales pensando en que la gente se reúne allí con el ánimo de embriagarse hasta perder el control y posteriormente delinquir, pues el ocio y la diversión son necesarios dentro de cualquier sociedad.

Es lógico que si uno de estos factores a tener en cuenta es el de los jóvenes, se deben observar medidas alternas que les permita a ellos ejercer el derecho a la ciudad mediante una oferta de esparcimiento no asociado al alcohol. Según el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana algunas de estas medidas son: ciclovías nocturnas, parques de atracciones mecánicas en horarios nocturnos, descuentos especiales para jóvenes en cines, gimnasios, paseos ecológicos y deportes extremos o cursos de idiomas, conciertos y cine al parque en horarios nocturnos, actividades entre los jóvenes y los padres de familia, campañas de sensibilización para minimizar las percepciones negativas sobre la población joven, publicidad con información de la oferta institucional para jóvenes y publicidad con campañas de prevención para padres³⁵.

Según Andrés Restrepo, subsecretario de Seguridad y Convivencia, el Decreto 013 de 2008, cuya medida es de carácter temporal, se basó en lo observado durante 2005 y 2006, cuando se analizaron los riesgos de los jóvenes en la calle y se encontró que la escasa vigilancia, el déficit de iluminación, y la presencia de delincuentes allí los hace víctimas y victimarios. Se comenzó con unas UPZs de Suba y allí se redujo en 22% el total de los delitos y en un porcentaje mayor la vinculación de niños y adolescentes a estas actividades. Posteriormente se aplicó en Ciudad Bolívar, que es la localidad que más población joven tiene en Bogotá³⁶.

Tal vez el propósito del proyecto de Acuerdo 230 sea el más loable, pero insistimos en que hasta tanto no se concerte con la población afectada no es viable su aprobación por parte del Concejo de Bogotá, pues hasta ahora, lo único que se ha demostrado es que los horarios de esparcimiento nocturno asociado al alcohol son directamente proporcionales al incremento de los delitos y a la inseguridad en la ciudad. Además que se ha creado una cultura de rumba temprana que se acepta, y cambiar esas condiciones de la noche a la mañana puede generar consecuencias terribles para la convivencia ciudadana.

Asobares, que es la asociación de bares de Bogotá, en abril de 2009 desarrolló un documento denominado “política pública de la noche – propuesta para discusión pública- en el cual se presentan iniciativas interesantes relacionadas con la creación de la licencia para la venta del alcohol de acuerdo con el tipo de establecimiento que expendiera el trago; es decir tiendas vecinales, licorerías, restaurantes bares y discotecas; creación de la cédula única para establecimientos comerciales, que permitiría reducir trámites administrativos de habilitación y con ello ejercer un mayor control por parte de las

³⁵ Información suministrada directamente por el CEACSC en el 2009.

³⁶ Ibid.

autoridades, regulación de empresas de logísticas y valet parkings en Bogotá, creación de un fondo de seguridad y convivencia, del cual se financiaría la policía turística y finalmente la creación de un comité de ética, vigilancia y control³⁷.

Los demás artículos del proyecto tales como el de definición de establecimientos, de zonas de rumba y el código de buenas prácticas están estrechamente vinculados con la ampliación de los horarios de funcionamiento de estos sitios, que es donde encontramos inconvenientes.

Estudios o investigaciones consultadas

BELLIS, Mark A. y HUGHES, Karen, Consumo recreativo de drogas y reducción de daños en la vida nocturna global, Adicciones: Revista de sociodrogalcohol, Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=766848>

Cheryl Harris Sharman, el problema del alcohol, En: Perspectivas de Salud - La revista de la Organización Panamericana de la Salud Volumen 10, Número 1, 2005, disponible en http://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/Numero21_articulo04.htm

CLAVIJO FRANK, El alcohol: un problema de salud pública. Tomado de <http://www.frankclavijo.com/el-alcohol-un-problema-de-salud-publica/>

CRNV. "Navidad Zanahoria" y Lesiones de Causa Externa. Evaluación de la efectividad de las medidas de control adoptadas en Santafé de Bogotá, D.C. 1995. Boletín CRNV; 1996. 6: 17-18, cita de Klevens.

Duque LF, Klevens J. Creencias, Actitudes y Prácticas Asociadas a la Violencia en Santafé de Bogotá. Coyuntura Social; 2000. 23: 187-202.

Klevens J, Restrepo O, Roca J, Martinez A. Comparison of Offenders with Early- and Late-Starting Antisocial Behavior in Colombia. Int J Offendther Comp Crim; 2000. 44: 194-203.

Monteiro, Maristela G., Alcohol y salud pública en las Américas: un caso para la acción. Washington, D.C: OPS, 2007.

OMS, Estrategias para reducir el uso nocivo del alcohol, 61ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD, 20 de marzo de 2008, disponible. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_13-sp.pdf

Orpinas, P. Who is violent?: factors associated with aggressive behavior in Latin America and Spain. Pan Am J Pub Health; 1999. 78: 232-244.

RODRIGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo, decimocuarta edición, Bogotá, Temis, 2005, p.495.

³⁷ www.asobares.org

Fuentes electrónicas consultadas directamente

<http://www.madrid-tourist-guide.com/sp/club/madrid-discotheca.html>
http://www.argentina.ar/_es/turismo/C331-buenos-aires-no-duerme.php
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_3382000/3382165.stm
<http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/12/04/en-el-df-restringen-horarios-en-antros> <http://basenorte.com/category/diversion/>
<http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Octubre172008/alcoholun.html>
<http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=794605> del 14 de abril de 2009.
<http://www.davidluna.com.co/>
<http://www.mercer.com>
<http://www.reuters.com/article/pressRelease/idUS123292+23-Jun-2008+BW20080623>
<http://www.revmed.unal.edu.co/revistasp/v3n1/Rev313.htm>
<http://www.asobares.org>

Competencia del Concejo

El concejo es competente para discutir y tramitar la presente iniciativa en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1421 de 1993, artículo 12 numerales 1 y 18, que trata sobre las funciones del Concejo Distrital y en especial, la atribución de “dictar normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito” y la relacionada con la expedición de normas de policía.

Impacto fiscal

Esta iniciativa genera gastos, los cuales no fueron cuantificados, ni detallada su imputación en el proyecto presentado, en cuanto se refiere a censo y caracterización de establecimientos abiertos al público relacionados con la Rumba y la elaboración de código de buenas prácticas.

Conclusión

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas me permito manifestar que rindo **PONENCIA NEGATIVA** al proyecto de acuerdo 230 de 2009 “Por medio del cual se permite el funcionamiento de Zonas de Rumba Responsable -24H- y se dictan otras disposiciones”

Atentamente,

FELIPE RIOS LONDOÑO

Concejal